

濟州牧場의 設置와 運營 -耽羅誌를 중심으로-

김 경 옥(목포대 도서문화연구소)*

目 次

I. 머리말	III. 濟州牧場의 組織과 機能
II. 濟州牧場의 設置와 變化	IV. 맺음말

I. 머리말

역사연구가 중앙중심적이고 왕조중심적인 연구에 집중되어왔다는 점에 대한 반성은 이미 오래 전부터 있어 왔다. 1980년대 한국사 연구의 발전은 그 시야를 지방으로 확대시키는 경향을 가져왔고, 이제껏 간과되어 왔던 지방사 자료들을 사료로 이용하고자 하는 노력들이 나타나기 시작하였다.¹⁾ 이러한 지방사 연구의 가장 기본적인 자료는 우선적으로 각 지역에서 생활하였던 사람들에 의해 직접 편찬된 地理志이다. 지리지는 해당 지역의 沿革이나 戶口數, 土地의 結數 및 그 비척도, 産物과 貢物의 物種, 要害處, 風俗, 人物 등

* 이 논문은 1999년도 한국학술진흥재단의 연구비에 의하여 지원되었음(KRF-99-005-B00004).

* 필자 주요 논문 : 『朝鮮後期 西南海 島嶼의 社會經濟的 變化와 島嶼政策 研究』(전남대 박사학위논문, 2000), 「조선시기 압해도의 이주민과 경제기반」, 『도서문화』18집 (목포대 도서문화연구소, 2000), 「朝鮮後期 金塘島 移住民의 入島와 封山運營」, 『도서문화』17집 (목포대 도서문화연구소, 2001).

1) 윤용혁, 「조선후기 공주읍지의 편찬과 公山誌(1859년)-지방읍지의 연구」, 『공주사범대논문집(인문과학편)』19집, 공주사대, 1981, 329쪽.

당시의 사회경제 형편을 이해할 수 있는 다양한 내용들이 수록되어 있다.²⁾ 따라서 지리지의 지방사 연구에 있어서 가장 필수적인 기초자료이다. 그럼에도 불구하고 지리지에 대한 연구는 다양하게 이루어지지 않았다. 대체로 官撰·私撰地理志의 편찬과정이나 編目에 대한 연구가 주를 이루었으며, 이외에 人物·姓氏·産物·戶口·軍丁·墾田·文化遺蹟 등을 정리하면서 부분적으로 언급하는 정도이다.

이러한 점에 있어서 『耽羅誌』도 예외는 아니다.³⁾ 기존 제주 관련 연구는 대부분 人物이나 書誌學的 고찰에 그친 한계점이 발견된다.⁴⁾ 또 필자가 살펴 보려고 하는 조선시대 馬政은 국내외적으로 중요한 정책이었음에도 불구하고, 대부분 軍制나 財政 등 제도를 다루면서 부수적으로 언급하는 수준이어서 거의 불모지라고 해도 과언이 아니다.⁵⁾ 또 제주목장에 대한 연구도 南都

-
- 2) 김동수, 『세종실록 지리지의 연구-특히 産物 戶口 軍丁 墾田 姓氏項을 중심으로-』, 서강대 박사학위논문, 1992. 1쪽.
 - 3) 탐라지의 경우, ①李源祚, 『耽羅誌草本』(제주대 탐라문화연구소, 탐라문화총서 4집, 1989), ②일본동경대 소장본, 『耽羅誌』(제주대 탐라문화연구소, 탐라문화총서 5집, 1989), ③南萬里編, 『耽羅誌』(제주대 탐라문화연구소, 탐라문화총서 5집, 1989), ④李元鎭, 『耽羅志』(제주대 탐라문화연구소, 탐라문화총서 9집, 1991) 등을 한데 모아 영인된 바 있고, 18세기 제주목사 李衡祥이 제작한 『耽羅巡歷圖』(제주시, 1994)가 최근 영인된과 동시에 공동연구한 작업이 주목되는 정도이다. 본고는 이 5種의 耽羅誌를 기본자료로 하여 작성되었다.
 - 4) 기존 제주 관련 역사학분야 연구성과를 살펴보면, 1960년대의 연구주제는 漂到·民亂·人口·農業·人物·古文獻에 대한 해제 및 국역작업이 이루어졌으며, 이 가운데 인물 관련 연구가 가장 많다. 1970년대에는 연구성과가 前代에 비해 거의 같질에 가까운 양적 팽창을 이루었으나, 연구대상은 이전 시기와 큰 차이가 없다. 1980년대의 연구주제 역시 인물·자료해제 및 번역·漂到·民亂順으로 나타났다(김종업, 「역사학적측면」, 『탐라문화』3, 탐라문화연구소, 1984; 권인혁, 「조선후기 제주도사 연구현황과 과제」, 『제주도연구』3집, 제주도연구회, 1986). 1990년대에는 연구주제의 다양화가 이루어졌으나, 여전히 서지학적 연구(影印·解題·國譯)가 주를 이루면서 제주도 관련 문헌자료집이 다수 간행되었다.(『濟州史資料叢書(I)』, 제주도, 1998; 『備邊司謄錄 濟州記事』, 제주도, 제주사정립사업추진협의회, 1999).
 - 5) 조선시대 목장에 관한 연구는 다음의 논문들이 참고된다.

泳의 「朝鮮時代 濟州道 牧場 : 韓國畜産業 연구의 一端-」(1969)이 유일하다. 그러나 연구범위가 삼국시대부터 조선시대에 이르기까지 광범위하게 다루어진데다, 사례연구에 있어서 가장 중요한 지방사 자료가 반영되어 있지 않다. 이에 필자는 현전하는 『耽羅誌』의 編目 가운데 牧養條를 기본자료로 하고, 여기에 『濟州牧關牒』 『耽羅啓錄』 『耽羅營事例』 『各司牘錄』, 그리고 각종 古文書類를 분석하여 조선시대 제주목장의 설치와 운영을 살펴보고자 한다.

본고에서는 첫째, 조선전기 제주목장이 설치되는 배경과 분포를 검토한 다음, 조선후기 제주목장의 증설로 인한 변화의 추이를 살펴보고자 한다. 둘째, 제주목장 운영에 필요한 조직은 어떻게 구성되었으며, 제주목장의 주된 기능이라 할 수 있는 進上馬의 종류와 규모는 어느 정도였는가를 알아보고자 한다. 제주목장은 조선시대 전 기간 동안 입지적 조건이나 養馬, 운영에 있어서 타지역 목장보다 비교 우위에 있었기 때문에 조선시대 목장에 관한 사례연구로서 의의가 있을 것으로 생각된다.

강민수, 「제주 조랑말」, 『제주도연구』13집, 이인규·오한도교수회갑기념회, 제주사학회, 1996.

김경옥, 『조선후기 서남해 도서의 사회경제적 변화와 도서정책 연구』, 전남대 박사학위논문, 2000.

남도영, 「조선시대의 지방마정조직에 대한 소고」, 『사학연구』18, 한국사학회, 1964.

-----, 「조선시대 제주도 목장 : 한국축산연구의 一端」, 『한국사연구』4집, 1969.

-----, 『한국마정사연구』 아세아문화사, 1976 ; 한국마사회, 1999.

양만우, 「馬政小考-察訪을 중심으로-」, 『논문집』21집, 전경교대, 1985.

조영봉, 「조선후기 목장개간과 지주제 전개」, 국민대 석사논문, 1987.

陳祝三, 「蒙元和 濟州馬」, 『탐라문화』8집, 제주대 탐라문화연구소, 1989.

최영진, 「조선시대 경기지방 목장고」, 『기전문화연구』1, 인천교대 기전문화연구소, 1972.

II. 濟州牧場의 設置와 變化

1. 목장설치의 배경

조선전기 馬政은 국내적으로 교통 및 산업, 군사의 수단이었으며, 국외적으로 외교문제를 해결하는 주요한 매개체의 하나로서 기능하였다. 따라서 馬政은 중앙정부의 주요 정책 가운데 하나였으며, 국가의 富強 정도를 평가하는 요인이 되기도 하였다.⁶⁾ 조선건국 이래로 중앙정부는 말을 길러 國用을 조달함은 물론 명나라와의 외교관계를 해결하기 위해 牧養에 주력하였다. 즉 태종 8년(1408)에 貿易馬 430匹이 요동에 押領되었는가 하면,⁷⁾ 세종 5년(1423)에도 중국으로 보낼 牧馬 총 10,400匹이 전국 各道에 분정되었다.⁸⁾ 조선초기 태조 때부터 세종 때까지 명과의 말 무역은 100여 회에 이르렀고, 중국으로 보내진 목마수는 약 9만여匹에 달하였다.⁹⁾ 이러한 배경으로 인하여 조선전기 養馬의 중요성은 더욱 부각되었고, 중앙정부는 목마조달을 위해 전국에 牧場을 신설하였다.

목장은 水草가 풍부한 島嶼와 바다로 돌출한 串이 최적지였다. 전라도 지역은 겨울철에도 크게 춥지 않아서 말이 풀을 얻을 수 있었기 때문에 牧馬場을 설치하기에 적합한 곳으로 평가되었다.¹⁰⁾ 특히 제주도는 한라산을 중심으로

-
- 6) 15세기 목장혁파에 대한 논의자리에서 尹弼商은 “『禮記』에 ‘나라의 富를 물으면 말의 수효로 대답한다.’ 하였으며, 正統皇帝의 詔勅에 ‘軍國의 사무는 馬보다 큰 것이 없으니, 말의 생산이 王國의 富가 된다.’라고 하였다(『연산군일기』권44, 연산군 8년 6월 19일 기미).
- 7) 『태종실록』권15, 태종 8년 2월 4일 계미.
- 8) 『세종실록』권21, 세종 5년 8월 4일 임자.
- 9) 남도영, 앞의 논문, 1969, 125쪽.
- 10) 조선전기 목마가 중요시되면서 水草가 풍부한 전라도 서남해 연해 도서에 목장이 신설되었다. 15세기 전라도에 설치된 지역별 목장분포를 살펴보면, 나주(9)·진도(6)·홍양(5)·무안(3)·해남(3)·강진(3)·장흥(2)·영암(1)·순천(1)·영광(1) 등 총 34개의 목장이 설치되었다(김경옥, 앞의 논문, 2000, 20~24쪽).

로 지형이 완만한 경사를 이루고 식물이 풍부하게 자생하고 있어서 목축하기에 좋은 조건을 갖추고 있었다.¹¹⁾ 이러한 제주도의 자연환경에 대해 1849년 제주목사가 올린 『濟州牧關牒』에는

本島의 산천은 400리 메마른 땅은 자갈이 많고 논과 밭은 적으며, 들은 꺾박하여 草場이 거의 절반을 차지합니다. 비록 밭을 갈려고 해도 한 뼉의 땅이 金과 같습니다.¹²⁾

라고 기술되어 있다. 즉 제주는 농업보다 목축업에 적합한 지형조건이라는 것이다. 이런 사정은 조선전기 중앙정부가 파악하고 있는 제주 관련 기사에서도 확인할 수 있다. 즉 세종 때 병조에서 “제주는 본래 좋은 말을 생산하는 땅이어서 다른 목장과 비교가 안된다”라고 하였고,¹³⁾ 예종 때 通禮院引儀 高澤은 “제주는 古記에 못된 짐승이 없고 山林廣野와 水草가 모두 풍족하여 良馬를 다량으로 생산할 수 있다”고 하였다.¹⁴⁾ 또 성종 때 侍讀官 兪好仁은 “우리나라 諸道에 良馬가 많은데 그 중에서 제주도의 말이 가장 훌륭하다”라고 하였으며,¹⁵⁾ 또 徐居正은 『觀德亭重修記』에서 ‘제주는 바다 가운데 위치한데 땅 넓이가 거의 500리이고 주민이 8~9千戶이며 牧馬가 수 천 마리이니, 그 물산의 풍부함이 다른 郡縣의 배나 된다.’라고 하였다.¹⁶⁾ 또한 조선후기에 이르러, 효종 때 제주목사 이원진은 ‘제주는 우리나라 목장 가운데 가장 으뜸이다’라고 평가하였고,¹⁷⁾ 영조 때 제주목사로 부임한 鄭彦儒는 『耽羅別曲』에서 “御乘도 예서나고 祭牛도 예서나니 國畜도 성커니와 私屯인들 적을손가 飛龍

11) 陳祝三, 앞의 논문, 136쪽.

12) 『濟州牧關報牒』, 1849년 1월 4일, 서울대奎 15125 ; 『各司牒錄』20, 국사편찬위원회, 1987.

13) 『세종실록』권89, 세종 22년 5월 6일 정미.

14) 『예종실록』권3, 예종 1년 2월 29일 갑인.

15) 『성종실록』권275, 성종 25년 3월 16일 신사.

16) 李元鎮, 『耽羅志』, 『觀德亭重修記』, 徐居正 記.

17) 이원진, 『탐라지』, 『土産』.

같은 冤馬種이 牧場마다 가득하다”라고 노래하였다.¹⁸⁾

이처럼 조선시대 제주목장은 우리나라 목장을 대표하는 수준이었기 때문에 중앙정부는 타 지역에 목장을 신설하거나, 목장운영상의 문제가 발생할 경우 반드시 제주사례에 의거하여 해결하였다.¹⁹⁾

제주도에 목장은 언제부터 설치되었을까? 다음은 현전하는 『탐라지』에서 제주목장 설치에 관한 내용을 발췌한 것이다.

a-1) (고려 충렬왕) 3년(丁丑, 1277)에 元나라가 (제주도에) 東西阿幕을 설치하여 소·말·낙타·나귀·양을 방목하고, 達魯花赤를 보내 이를 감독하게 하였다. (중략) 20년(甲午, 1294)에 왕이 원나라에 조회하여 탐라반환을 요청하였다. 21년(乙未, 1295)에 제주로 고치고, 牧使와 判官을 두었다. 26년(1300)에 元의 皇后가 다시 말을 방목하였다. (공민왕) 16년(丁未, 1367)에 원나라의 牧子들이 몹시 포악하여 나라에서 임명한 萬戶를 살해하고 모반하니, 金庾之가 이들을 토벌하였다.²⁰⁾

a-2) 本島의 牧馬는 원나라 때 시작되었다. 이 牧場馬를 元屯馬라 칭하였다. 고려 충렬왕 14년(1288)에 (제주 사람들이) 馬를 길렀는데, 이를 耽羅馬라 하였다. 別監이 우선적으로 말을 선정하여 國用에 충당하였다. 삼별초 난 이후 원나라는 섬주민들을 출륙시키고 탐라는 원에 영속되었다. (중략) 공민왕 21년(1369) 4월에 황제가 탐라마를 공납하라고 명하자, 왕은 秘書監 劉景元을 파견하였다. (중략) 동왕 11월에 馬 54필을 공납하였다. 공민왕 25년(1374)에 황제가 禮部主事 林密徵을 파견하고 탐라마 2,000匹을 공납하라고 하였다. 왕은 評里 韓方彦을 파견하여 馬를 취합하도록 하였다.²¹⁾

위의 사료를 종합해 보면, 제주도에 목마장이 설치된 것은 고려 忠烈王 3년(1277)때부터였음을 알 수 있다.²²⁾ 고려말 元은 北伐 등으로 인해 절대적으

18) 鄭彥儒, 『迂軒集』, 「耽羅別曲」.

19) 『세종실록』 권89, 세종 22년 5월 6일 정미.

20) 李元鎮, 『耽羅志』, 「牧場」.

21) 李源祚, 『耽羅誌草本』, 「濟州牧養」.

로 馬匹이 필요하였고, 목마조달을 고려정부에 요구하였다. 급기야 元은 제주도 목장을 설치하여 元屯馬를 사육하였으며, 충렬왕 14년(1288)에 처음으로 제주 사람들에 의해 養馬가 시작되었다. 이렇게 축양된 목마는 여말선초기 國屯馬로 충당하거나, 혹은 元에 공납하였다.

조선전기 제주목장은 한라산의 고지대를 제외한 중산간 지대를 중심으로 타원형을 그리며 설치되었던 것으로 보인다.²³⁾ 조선전기 제주목장의 분포는 『新增東國輿地勝覽』 「濟州牧·旌義縣·大靜縣 山川條」에서 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 다음은 『신증동국여지승람』에 등재된 제주목장에 관한 내용이다.

b-1) 長兀岳·葛岳·多郎時岳·今勿岳·猪岳·獐岳·沙羅岳·別刀岳·元堂岳·西山岳·笠山岳·道道里岳·水山岳·高內岳·郭支岳·皮文岳·板乙浦岳·破磨只岳·文士乃岳·今物德岳·曉別岳·常時舍里·訖田里·金寧藪·介尔藪·末應乃藪·介里沙藪·斜野藪·弓掛老介藪·卜懸藪·怪叱坪藪·末叱加里藪·等於里池·楸水·泉末水·甘物德川 등지에 牧場이 있다. (중략) 地稅

-
- 22) 고려시대 제주도에 목장이 설치된 시점에 대해서는 문헌상의 오차가 발견된다. 즉 『高麗史節要』에는 '충렬왕 2년에 元이 塔刺赤을 파견하여 耽羅達魯花赤으로 임명하고 馬 160필을 보냈다(『고려사절요』권 19 충렬왕 2년 8월).'라고 기재되어 있는 반면, 조선시대에 간행된 각종 지리지들 비롯하여 현전하는 『탐라지』에는 충렬왕 3년에 원나라가 제주도에 목장을 설치하였다고 기재되어 있다(『新增東國輿地勝覽』제38권, 제주목 ; 李元鎮, 『耽羅志』 「建置沿革」). 이로 미루어 볼 때 元이 耽羅에 牧馬 160필을 보내 방목을 시작한 것은 충렬왕 2년이고, 제주목장이 기틀을 마련하여 馬 이외에 소·낙타·나귀·양 등 다양한 동물을 본격적으로 사육하기 시작한 것은 충렬왕 3년으로 이해된다.
- 23) 제주도는 섬 전체가 화산활동으로 생성된 火山島로, 섬 중앙에서 약간 서남쪽으로 높이 1,950m의 한라산이 솟아 있고, 산 위에는 森林이 많으며, 경사가 완만한 산기슭에는 草原지대가 형성되어 古來로부터 牛·馬의 방목에 이용되었다(남도영, 앞의 논문, 1969, 93쪽). 또 1899년에 작성된 『濟州三邑地圖』 「제주목장지도」(서올대, 奎 10482)를 살펴보면, 제주목장이 한라산 산록의 6부 능선에 띠를 두른 형태로 분포하고 있음을 확인할 수 있다(본고 <도면 1> 참조).

地·廣分坪·蒲岳·雲之岳·火等枝·水望·安佐岳·水岳·三每陽岳·月羅山岳·大橋藪·大藪·水城岳·城板岳·往洞·方岩·應岩山·石積·甘甫旨·毛骨·大池·雷介·城山·箇乃池·酉只浦·閑佐甫山·禿達岳 등지에 목장이 있다. (중략) 古道水·顯水·毛洞·竝岳·孤根山 등지에 목장이 있다.²⁴⁾

b-2) 長兀岳으로부터 減恩德岳까지 모두 6곳에 (목장이) 있고, 또 牛屯·山屯·乙丙別屯·淸馬別屯·羊棧羔圍猪圈 등이 있다. (旌義縣에) 三所·羊棧牧場이 있고, (大靜縣에) 一所·羊棧·羔屯牧場이 있다.²⁵⁾

위의 b-1)에서 거론된 제주목장은 현재의 地名과 차이가 있기 때문에 그 위치를 정확하게 파악할 수 없다. 다만 앞에서 언급한 바와 같이 제주목장은 한라산을 중심으로 섬의 동서남북 四方에 고루 분포하고 있음이 확인될 뿐이다. 이 가운데 濟州牧의 長兀岳·斜野藪·弓掛老介藪·卜懸藪, 旌義縣의 方岩 등지는 한라산 중턱 산록에 위치하고 있고, 또 b-2)의 기사에 나타난 長兀岳은 현 제주시 월개동·월평동·오등동에 걸쳐 있는 산이며, 減恩德岳은 현 북제주군 애월읍 금덕리와 소길리부터 제주시 아라동에 이르는 권역으로, 이곳에 6개의 목장이 설치되어 소·말·양·돼지 등이 축양되었던 것이다.²⁶⁾

조선전기 제주목장의 실태는 어떠하였을까? 이는 세종 때 司僕寺의 시정책에서 찾아진다.

c-1) 上護軍 高得宗이 한라산 四面의 약 4息쯤 되는 면적에 목장을 築造하여 公私의 말을 가리지 말고 방목하게 하고, 또 목장 안에 살고 있는 백성

24) 『신증동국여지승람』 제38권 「濟州 山川」.

25) 『신증동국여지승람』 제38권, 「제주 목장」.

26) 장울악은 일명 장오리라 칭한다. 현 제주시 월개동, 月坪洞(다랏골, 다랏곶, 한라산 밑 별판), 梧登洞(오두성이, 오드성이, 오디성이, 오등성이오름 밑, 현 아라1동)에 걸쳐 있는 산이다. 곧 물장오리, 테역장오리, 불컨데오름, 음장오리의 4봉우리로 되어 길게 뻗어 있다. 또 감은덕악은 일명 거문덕이오름, 거문덕오름, 금덕오름, 거문덕봉, 가운덕산, 금덕봉이라 칭하는데, 현 북제주군 애월읍 금덕리와 소길리에 있는 산이다(『한국지명총람』 16, 한글학회, 1984).

60여 호를 모두 목장 밖으로 옮기도록 하여, 그들이 원하는 바에 따라 땅을 떼어 주십시오.²⁷⁾

c-2) 목장에 담장을 축조한 후로 물과 풀이 부족하여 말이 잘 번식하지 못하니 목장 밖의 묵은 땅에 (목마를) 방목하도록 하십시오.²⁸⁾

c-3) 제주에 목장을 築造하지 않았을 때에는 한라산 허리부터 평야에 이르기까지 마필을 방목하였는데, 근년에 목장을 축조하고公私의 마필을 모두 들여다 놓아먹인 뒤로는 목장 안의 풀이 성하지 못한데다가, 또 목장 밖을 마음대로 통행할 수 없도록 하여 말들이 여위고 약한 倒損馬가 되었습니다. (중략) 가을철에 朝官을 파견하여 그 四面에 쌓은 것을 헐어서 마필이 자유롭게 통행하도록 하고, 목장 밖의 田地를 경작하는 者에게 미리 알려줘서 발머리에 스스로 築場하도록 하십시오.²⁹⁾

위의 사료에 나타나 있듯이, 조선전기 제주도에서는 한라산 산록에 거주하고 있던 주민들을 다른 곳으로 이주시키고 그 터에 목장을 설치하였으며, 이후 목장 인근 지역 농작물을 보호하기 위해 담장을 축조하고 그 안에서 목마를 사육하였다.

이런 과정을 거치면서 설치된 제주목장에서는 보다 많은 목마를 증식시키기 위해 주력하였던 것으로 보인다. 일 예로 세종 때 兵曹에서 각처 목장의 馬匹 번식수효에 따라 褒貶을 실시하였는데, 제주사례에 준하여 작성한 포상 규정은 다음과 같다.

各道 목장의 말들이 새끼를 얼마나 쳤는지, 또 (목자가 목마) 기르기를 근면히 했는지 혹은 태만하였는지, 제주에서 말을 기르는 예에 의거하여 암말 10필에 새끼 7~8필을 치는 것을 上等으로 정하고, 5~6필을 치는 것을 中等, 3~4필을 치는 것을 下等으로 정하고, 번식이 많은 자는 상을 주고 적

27) 『세종실록』권45, 세종 11년 8월 26일 경자.

28) 『세종실록』권61, 세종 15년 9월 9일 무자.

29) 『세종실록』권64, 세종 16년 5월 1일 정축.

은 자는 벌을 주며, 마음을 쓰지 않아 말을 죽게 한 자는 馬價를 변상하여 屬公하도록 하였다.³⁰⁾

이와 같은 방식에 따라 조선정부는 국용조달에 필요한 목마증식에 주력하였으며, 만일 말이 소실될 경우 목자에게 변상을 강요하는 등 엄격히 통제하였다.

제주목장의 소유권은 누구에게 있었을까? 조선시대 제주도에는 國營牧場과 私設牧場이 함께 설치되어 있었다. 이는 전라도 서남해 島嶼에 설치되었던 목장과는 크게 차이점이 발견된다. 즉 조선전기 중앙정부는 왜구침입으로 인해 주민들의 도서거주를 금하는 空島政策을 선포하여 섬주민들을 모두 육지로 집단이주시키고, 비어있는 섬에 목장을 설치하였다. 따라서 조선시대 섬에 설치된 목장은 대부분 사복시에 소속된 국영목장이 일반적인 추세였다.³¹⁾

그런데 조선전기 제주도에는 국영목장 이외에 사설목장이 설치되어 함께 운영되었던 것이다. 다음은 세종 때 濟州 敬差官과 察訪의 보고 내용인데, 제주도 주민들이 목장운영과 얼마나 밀접하게 연관되어 있었는가를 짐작케 한다.

d-1) 세종이 濟州按撫使 辛處康에게 이르기를, “農桑을 권장하고 義倉의 곡식을 거둬들이고 나눠주는 일이 모두 수령의 중요한 임무이다. 또한 제주 는 畜産 牧養하는 일이 더욱 급하니 가서 정성을 다하라.”³²⁾

d-2) 제주도 경차관의 手本에 “제주 사람들은 말을 팔아서 입고 먹는 자본을 삼는 까닭에 좋은 말 한 필로 흙 있고 튼튼하지 못한 말 두 필을 주고 해도 오히려 부족하게 여겨서 비록 좋은 말이 있는 耆라도 국영목장과 매매하기를 즐겨하지 아니합니다.”³³⁾

30) 『세종실록』권18, 세종 4년 12월 20일 계유.

31) 조선전기 전라도 서남해 도서에 설치된 목장은 대부분 국영목장인 것으로 확인된다. 예외적으로 압해도 목장의 경우 성종 7년에 帶方府夫人 宋氏에 의해 개설된 사설목장이었으나, 水草 부족으로 인하여 제대로 운영하지 못하다가 결국 국가에 헌납하였다(『성종실록』권282, 성종 24년 9월 14일 을사).

32) 『세종실록』권73, 세종 23년 8월 7일 신미.

d-3) 제주도 찰방 金爲民이 “제주는 땅은 좁은데 축산은 번성합니다. 가난한 백성의 田土가 한두 돼기 밖에 안 되는데, 농작물의 싹이 조금 번성할 만하면 권세 있는 집에서 말과 소를 마음대로 놓아 먹여 그 있을 다 뜯어먹어도 가난한 백성은 위엄을 무서워하여 감히 고소하지도 못합니다.”³⁴⁾

d-4) 그 땅에 돌이 많고 건조하여 본래 水田은 없고, 오직 보리·콩·조가 생산된다.³⁵⁾

d-5) 제주도의 지세는 한라산의 산밭로 이루어졌는데, 험한 자갈 바탕으로 평탄한 땅은 半畝도 안되어서 밭을 가는 이들이 모두 물고기 배를 타듯 한다. 샘과 우물이 매우 적어서 주민들이 5리쯤 되는 곳에서 물을 길어 수 있으면 매우 가깝게 여긴다.³⁶⁾

위의 사료에서 보건대, 제주도 사람들의 생업은 논농사보다는 밭농사에 의존하는 경향이었고, 그나마 밭농사를 지을 만한 평지가 많지 않고, 또 물이 부족하여 식수를 구하기에도 어려운 형편이었다. 따라서 주민들의 경제생활의 원천은 대부분 牧養에서 비롯되었기 때문에 養馬는 신분에 상관없이 종사하였던 것으로 이해된다.

이런 사정이었기에 제주도에서는 사설목장이 활발히 운영되었던 것이다. 사설목장의 규모와 운영은 선조~광해군 때 제주 사람 金萬鎰의 사례가 참고된다. 다음은 김만일과 그가 사육한 목마에 대한 중앙정부의 입장이 잘 반영되어 있다.

e-1) 사복사에서 보고하기를, “제주의 品官 金萬鎰은 말 기르는 사업이 매우 번창하여 國屯의 3~4배 이상입니다.”³⁷⁾

33) 『세종실록』권28, 세종 7년 4월 2일 신축.

34) 『세종실록』권36, 세종 9년 6월 10일 정묘.

35) 『신증동국여지승람』제38권, 제주목, 「풍속」.

36) 金淨, 『冲庵先生集』권4, 「濟州風土錄」; 『제주사자료총서(Ⅰ)』, 제주도·제주사정립사업추진협의회, 1998.

e-2) 傳教에 이르기를, “濟州의 金萬鎰이 개인적으로 말을 기르고 있는데 무려 1만여匹이나 된다고 한다. 수천 필을 골라 戰馬로 쓰고, 김만일에게는 넉넉히 상을 주도록 하는 일을 該曹로 하여금 의논해서 조처케 하라.”³⁸⁾

e-3) 傳教에 이르기를, “제주 金萬鎰의 私屯馬를 모조리 거둬들여 점검하면 1천 1백여 필인데, 한꺼번에 나오면 뒷날 불시의 용도가 있을 경우 매우 염려가 된다. 그러니 단지 1~2백 필만 숫말로 점검해서 내오고, 그 나머지는 그대로 남겨두도록 하라. 암말에 있어서는 비록 한 마리라 할지라도 내보내지 말 것을 각별히 신칙해서 하유하라.”³⁹⁾

e-4) 김만일은 제주의 부유한 백성이다. 그가 기른 말의 수가 천만여 필이나 되었고, 나라 안의 좋은 말은 모두 그가 기른 것이다. 말 5백여 필을 국가에 상납하여 후에 특별히 副摠管에 제수되었는데, 부총관은 곧 2품의 侍衛職이다. 사람들이 모두 너나없이 수치스럽게 여겼다.⁴⁰⁾

위의 사료를 종합해 보면, 김만일의 말을 키우는 사업이 크게 번성하여 그 규모가 1천~1만여필로 국영목장을 훨씬 능가할 정도였고, 그 규모는 1천~1만여 필에 달하였다. 또 국가에서 필요로 하는 戰馬가 대부분 김만일에 의해서 사육된 목마로 조달되고 있었다. 중앙정부는 김만일이 운영하는 사설목장의 말들을 良馬로 인정하여 種馬로 보존하도록 하는 한편 양마를 길러낸 김만일에게는 과분하게도 2품직을 제수하였던 것이다. 이와 같이 정부의 파격적인 처사만 보더라도 김만일이 길러낸 牧馬에 대해 중앙정부가 얼마나 의존하고 있었는지, 또 얼마나 절실히 필요로 하였는지를 가히 짐작케 한다. 급기야 宣祖는 말을 헌납한 김만일은 물론 그의 후손들까지도 濟州山屯監牧官職을 세습하도록 승인하기에 이르렀다.⁴¹⁾

37) 『광해군일기』권50, 광해군 4년 2월 8일 계유.

38) 『광해군일기』권129, 광해군 10년 6월 20일 정축.

39) 『광해군일기』권133, 광해군 10년 10월 13일 무진.

40) 『광해군일기』권155, 광해군 12년 8월 15일 경신.

41) 선조때 시작된 金萬鎰家의 제주산둔감목관직의 세습은 19세기까지 지속되었

그렇다면 조선전기 제주목장의 牧馬 규모는 어느 정도였을까? 15세기 司僕寺 提調의 보고 내용을 통해 마필 규모를 추론해보자.

f-1) 제주도 한 섬에서 번식하는 목마의 수는 9,792匹이고, 諸道에서 마필의 번식이 비록 많다고 하지만 22,406匹에 불과하며, 매년 民에게 취합하는 것은 千數 미만입니다.⁴²⁾

f-2) 濟州에서 본디 놓아먹인 元放馬가 3,810匹이고, 大靜縣에 2,090匹, 旋義縣에 3,380匹입니다. 이 가운데 새끼를 낳은 것이 1,160匹뿐이고, 손실된 것이 1,990匹입니다.⁴³⁾

즉 15세기 전국에서 기르던 公馬는 약 22,406匹이고, 이 가운데 제주목마가 9,280匹~9,792匹로 전국 목마수의 약 40% 이상을 점유하고 있었음을 알 수 있다.

이런 실정이었기에 조선시대 역대 왕들은 제주도를 중시하였다. 다음은 16세기 제주에 대한 중앙정부의 관심이 어느 정도였는가를 엿 볼 수 있는 宣祖의 教書 내용이다.

그 땅의 土俗은 순박하고 풍속은 옛스럽고, 백성들은 소박하여 밭을 경작하고 우물 마시는 생활이 특별한 고장이다. 그러나 도적들의 출몰이 無常하고, 항상 형세가 외로워 지키기 어려우므로 州와 縣을 두었으니 3읍으로 나누어졌다. 목사와 현감을 두고 여러 鎭城을 별처럼 깔아 놓았다. (중략) 내가 臨御한 이후로 쓰다듬어 편안케 함이 內郡보다 우선하였으며, 위급할 때는 다른 곳보다 더욱 중시하였다. 좋은 말이 조정에 들어오고, 감귤을 공물로 바치니 실로 이는 잘 보호해야 할 보배로다.⁴⁴⁾

다(『정조실록』권13, 정조 6년 1월 14일 신해 :『耽羅啓錄』, 1847~1884 : 『各司謄錄』19, 국사편찬위원회, 1987).

42) 『세종실록』권108, 세종 27년 5월 28일 신축.

43) 『세종실록』권111, 세종 28년 3월 6일 계유.

44) 이원진, 『탐라지』 『宣祖教書』.

16세기 선조가 바라본 제주도는 국가의 중요한 公物이 산출되는 섬이었다. 이에 중앙정부는 제주도에 3명의 지방관을 파견하여 관리하도록 하는 한편, 겹겹이 관방시설을 구축하여 방비하였던 것이다. 또 제주목마의 유출을 방지하기 위해 良馬의 경우 마필에 ‘父字’를 낙인하여 철저히 규제하였으며 濟州牧馬가 하륙하는 전라도 海珍(현 해남·진도)의 笠巖과 於蘭浦에 館을 설치하고 城을 쌓아 마필을 관리하였다. 심지어 제주목마를 축양하는데 소가 방해된다 하여 제주에서 기르던 소를 육지로 내보낼 만큼 말 기르는데 총력을 기울였다.⁴⁵⁾

2. 목장증설과 그 추이

앞서 조선전기 제주목장의 설치와 분포를 살펴보았다. 이제 현전하는 『탐라지』를 통해 조선후기 제주목장의 실태를 알아보기로 하자.

조선후기의 지리지의 16세기를 기점으로 편찬 양식에 변화를 맞이하고 있었다. 왜냐하면 임진·정유란을 겪으면서 육지를 중심으로 편제되어 있던 關防施設에 대한 한계점을 인식하였기 때문이다. 특히 전라도 서남해 沿海 島嶼가 왜구들이 출몰하는 길목이라는 점이 부각되면서 海防으로서의 군사적 기능이 요구되었다. 그 결과 내륙 깊숙한 곳에 설치되어 있던 전라도 水軍鎭營이 바닷가 沿海 島嶼로 전진 배치되었다.⁴⁶⁾

이러한 군사제도의 변화는 조선후기에 간행된 각종 지리지의 編目에도 영향을 주었던 것으로 이해된다. 이에 해당되는 지리지가 바로 17세기에 간행된 『탐라지』인데, 탐라지의 編目を 살펴보면 군사적인 측면이 첨가되어 있음을 확인할 수 있다. 예를 들면 조선전기 제주 관련 지리지에서 부수적으로 언

45) 『세종실록』권45, 세종 11년 8월 26일 경자; 『세종실록』권61, 세종 15년 9월 9일 무자.

46) 차용걸, 「조선전기 관방시설의 정비과정」, 『한국사론』7, 국사편찬위원회, 1981, 115~136쪽.

급되었던 牧場이 17세기 『탐라지』에는 별도의 독립된 항목으로 수록되어 있는 점이라든가, 또 기존의 지리지에서 부각되지 않았던 防護所·水戰所·營鎮·驛 등 군사 방어적인 시설들이 크게 강조되고 있는 점 등이다.⁴⁷⁾

17세기 제주목장의 규모는 어느 정도였을까? 이원진의 『탐라지』에 “濟州 牧은 7場 38字, 旌義縣은 3場 17字, 大靜縣은 1場 3字로, 3邑을 합하면 11場 58字이다”⁴⁸⁾라고 기재되어 있다. 이로 미루어 볼 때 17세기 제주에는 11개의 목장이 설치되어 있었음을 알 수 있다.

그렇다면 17세기 제주목장에서 사육한 목마수는 얼마나 되었을까? 이 점에 대해서는 1601년에 간행된 金尙憲의 『南槎錄』과 1663년에 許穆이 작성한 『牧場地圖』가 참고된다. 다음 <표 1>은 제주목사 김상헌이 제주목장의 실태를 기록한 것이고, <표 2>는 1663년 중앙정부가 전국을 대상으로 목장의 실태를 조사하여 그림으로 옮겨놓은 것이다. 이를 통해 17세기 제주의 人口·牧子·馬匹의 규모를 살펴보도록 하자.

<표 1> 선조 34년(1601) 제주도의 人口·牧子·馬匹⁴⁹⁾

郡縣名	戶口	人口	牧子	牧馬		
				國馬	雄馬	牝馬
濟州	2,890	17,300				
旌義	383	2,470	84	12	300	820
大靜	307	1,430	24	5	86	194
합계	3,580	21,200	108	17	386	1,014

47) 양보경, 『조선시대 읍지의 성격과 지리적 인식에 관한 연구』, 서울대 박사학위 논문, 1987. 1~94쪽.

48) 이원진, 『탐라지』 『牧養條』.

49) 金尙憲, 『南槎錄』 권3, 1601년 10월 16일: 『제주사료총서(1)』, 제주도, 1998.

<표 2> 현종 4년(1663)의 濟州牧子와 牧馬⁵⁰⁾

郡縣名	牧子	馬匹(괄호는 雄馬數)
濟州牧	754명	5,788필(2,017필)
旌義縣	365명	2,077필(649필)
大靜縣	126명	1,248필(429필)
別牧場	141명	2,605필(867필)
牛島		410필(174필)
합계	1,386명	2,128필(4,136필)

<표 1·2>를 종합해 보면, 17세기 제주도의 인구는 약 21,200명이며, 목자는 1,400여 명, 목마는 12,000여匹로 확인된다. 반면 전국에 설치된 목장은 총 138개소이며, 牧子 5,178명이 雄馬 6,939匹과 牝馬 13,274匹 등 총 20,213匹을 축양하였음을 알 수 있다. 이를 통해서 볼 때 17세기 제주목마는 전국 목마의 약 60%를 점유하고 있었을 것으로 추론된다. 이는 15세기 세종 때 전국의 公馬 22,406匹 가운데 제주목마가 9,280匹~9,792匹로 약 40% 이상을 점유하였던 점과 비교해 볼 때 크게 증가되었음을 알 수 있다.⁵¹⁾ 이처럼 15~17세기 제주목마는 전국 목마의 40~60% 이상을 점유할 만큼 그 규모가 방대하였다.

조선후기 제주목장에는 어떤 변화가 있었을까? 18세기 제주목장의 형편을 전달해 주는 자료로 『耽羅巡歷圖』가 참고된다. 이 지도는 1702년 李衡祥이 제주목사로 부임하여 제주도 관내를 시찰할 때 제작한 것으로, 18세기 제주

50) 『牧場地圖』, 현종 4년, 국립중앙도서관 소장본 : 『한국고지도』, 한국도서관학 연구회, 1977. 위의 <표2>에 제시되어 있는 別牧場이란 『牧場地圖』에 의하면, '良馬를 일반 목마와 구분하여 별도로 관리하기 위해 설치한 곳'이라고 기술되어 있다. 17세기에 설치된 것으로 보이는 별목장은 1899년에 제작된 『濟州旌義郡地圖』(서울대奎 12181)에도 '別屯場'이라는 이름으로 존립하고 있었다(『耽羅營事例』, 1854년~1863년:『제주도사연구』, 제주도사연구회, 1996).

51) 『세종실록』권108, 세종 27년 5월 28일, 신축.

도 사정을 그대로 담아내고 있어 주목된다. 다음은 『耽羅巡歷圖』 「漢拏壯曠圖」에 나타난 18세기 제주 3읍에 소속된 목장이다.

一所場(鉢山下) · 大三所場(高山下) · 辰字場(活泉 부근) · 大二所場(野來 부근) · 日字場(三義壤岳 下) · 異字場(孝友里 위쪽) · 針場 · 二所場 · 別牧場(時連岳 일원) · 黃字場 · 山場(靈泉 부근) · 元屯場(屏花岳 부근) · 牛屯(孤村望 下) · 三屯下場 · 羔屯 · 玄字場(龜山望 下) · 字字場(山房 下) · 牛屯(明月 부근) · 鑛屯(明月 부근) · 三所場(井水 부근)⁵²⁾

위의 사료에 나타나 있는 바와 같이, 18세기 제주목장은 한라산 산록을 중심으로 1所場부터 10所場까지 분포하고 있었고, 일부 목장은 千字文의 배열에 따라 玄字場 · 黃字場 · 字字場 · 辰字場 · 日字場 · 異字場 등으로 표기되어 총 17개소가 확인된다. 이 17개의 목장은 제주도내에 산재한 여러 목장 가운데 규모와 운영면에 있어서 규모가 큰 목장이었을 것으로 판단된다. 왜냐하면 제주목사 이형상이 쓴 『탐라순력도』의 「序文」에 따르면, “숙종 28년 임오년 제주 · 대정 · 정의 고을에 64개의 목장이 있고, 이들 목장에서 國馬 703匹이 사육되고 있다”⁵³⁾라고 기술하고 있는 것으로 보아 18세기 제주목장은 17개의 牧場을 중심으로 편제되어 있고, 그 하부에 크고 작은 국영목장들이 소속되어 있었던 것으로 이해된다.

또 17세기의 『탐라지』와 18세기의 『耽羅巡歷圖』를 비교해 보면, 제주목장이 약간 증설되었음을 알 수 있다. 즉 1653년의 탐라지에 등재되지 않았던 鹿山場 · 上場 · 針場 등이 1702년 탐라순력도에 새롭게 추가되어 있다. 그런 가하면 현종~철종대에 제작된 『탐라지』에는 제주목장의 위치, 규모, 증설에 관한 내용이 보다 상세하게 정리되어 있어 참고된다. 다음은 조선후기 제주목장의 增設에 관한 내력이다.

52) 『耽羅巡歷圖』 「漢拏壯曠」, 1702년 4월 15일.

53) 『탐라순력도』 「서문」, 1703년 5월, 瓶窩居士(濟州牧使 李衡祥) 序.

(제주)목장은 과거 7所였다가 다시 20所 60屯이 되었다. (중략) 숙종 30년(1704)에 목사 宋廷奎가 築場에 대한 啓를 올렸다. 이 때 열악한 (목장은) 폐지하고 월등한 (목장을) 취하고, 적은 것은 합하여 규모를 크게 만들었는데, 모두 10所이다. (중략) 영조 20년(1744) 尹植更이 啓를 올려 加築하였다.⁵⁴⁾

위의 사료에 의하면, 본래 제주에는 크고 작은 목장 20개소가 분포하였는데, 18세기 초엽 제주목사 宋廷奎가 목장통폐합을 제한하여 10개소로 재편하였음을 알 수 있다. 이런 실정은 憲宗代에 제작된 李源祚의 『耽羅誌草本』에도 ‘크고 작은 목장 10개가 있다’라고 기재되어 있는 것으로 보아 19세기 제주목장은 부분적으로 재정비되었던 것으로 보인다.

한편 19세기 전국적으로 읍지 편찬이 현저하게 증가하면서 邑誌에 수록된 내용은 해당 지역에 대한 다양한 정보를 전달해주는데, 특히 邑誌 末尾에 부착된 「牧場地圖」은 목장의 위치는 물론 목장의 모습을 한 눈에 알아볼 수 있도록 그림으로 그려져 있어 참고된다.⁵⁵⁾ 다음 <표 3>은 19세기 제주 관련 문헌자료에서 제주목장에 관한 내용을 정리한 것이고, <도면 1>은 1899년 『濟州郡誌』에 부착된 「濟州牧場地圖」이다.

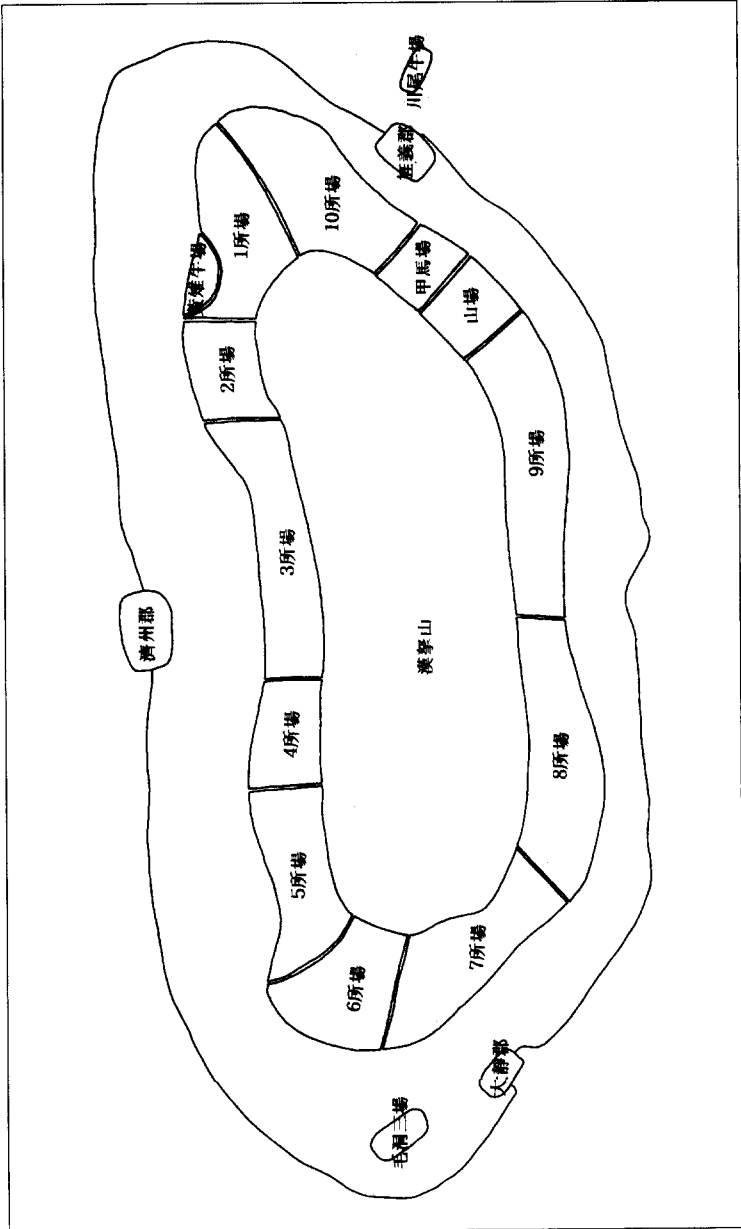
54) 『탐라지』, 일본 동경대 소장본 : 제주대 탐라문화연구소 탐라문화총서 5집, 1989.

55) 이성무, 「한국의 관찬지리지」, 『규장각』6, 서울대, 1982, 149쪽.

<표 3> 19세기 제주목장의 분포와 추이

地理誌 牧場名	소재지	1834~1849년 耽羅誌草本	1848년경 耽羅誌	1854~1863년 耽羅營事例	1872년 濟州三邑地圖	1899년 濟州地誌
1所場	濟州 南25리	○	○	○	○	○
2所場	濟州 南25리	○	○	○	○	○
3所場	濟州 南25리	○	○	○	○	○
4所場	濟州 南25리	○	○	○	○	○
5所場	濟州 西南55리	○	○	○	○	○
6所場	濟州 西南70리	○	○	○	○	○
7所場	大靜 東北30리	○		○	○	○
8所場	大靜 東55리	○		○	○	○
9所場	旌義 西50리	○		○	○	○
10所場	旌義 北10리	○		○	○	○
山場	濟州·旌義	○	○	○	○	○
山馬場	旌義 城板岳					○
毛洞場	大靜 東15리	○			○	○
牛島場	濟州 東100리	○	○	○		
加波島場	大靜 南15리	○		○		
黃雄牛場	濟州				○	○
川尾牛場	旌義					○
別屯場	旌義 瀛洲山					○
甲馬場	濟州					○

위의 자료를 종합해 보면, 제주목장은 19세기 말엽까지 꾸준히 증가추세였음이 확연히 드러나 있다. 그런데 한가지 주목되는 점은 위의 <표 3>에 나타나 있는 바와 같이, 『耽羅誌草本』에 등재되어 있던 제주도의 부속도서인 우도 목장과 가파도 목장이 『濟州三邑地圖』(1872년)에는 소멸된 것으로 나타나 있는 점이다. 우도와 가파도에 목장이 설치된 배경과 시기에 대해서는 정확히 밝혀지지 않지만, 대략 효종때 설치되었던 것으로 추정된다. 즉 우도 목장의 경우, 1653년 이원진의 탐라지에서 목장기록을 전혀 확인할 수 없었으나, 현종 4년(1663)에 전국적으로 실시된 목장실태 조사에서 우도 목장에



<도면 1> 1899년의「濟州牧場地圖」

410필의 목마가 사육되고 있는 것으로 기재되어 있다. 또 1702년 이형상 제주목사가 제주관내를 순시할 때 작성한 41첩의 지도 가운데 「牛島點馬圖」가 포함되어 있는데, 당시 우도 목장에서 262필의 목마가 23명의 牧子와 保에 의해서 사육되고 있었음이 확인된다. 이러한 우도에 주민이 정착하여 마을을 형성하게 된 것은 純祖~憲宗代였다. 즉 순조 6년(1806) 제주목사 朴宗柱가 狀啓를 올려 ‘우도목장은 水草가 부족하여 척박하고, 歲貢 및 民役을 행하기 어려우니, 목마를 제주도내 각 목장에 분담하여 주고 그 땅을 許耕食事할수 있도록 허락해 줄 것’을 요청하자, 중앙정부에서 이를 승인해주었다.⁵⁶⁾ 마침내 현종 8년(1842)에 許民入耕이 일부 허용되면서 주민들이 우도에 들어가 정착하게 되었으며, 현종 13년(1847)에 이르러 우도 주민들이 목장터를 침범하여 경작하자, 耽羅營에서 매년 가을에 上粟 1두락에 10斗, 中粟 1두락에 8斗, 下粟 1두락에 6斗씩을 수세하여 사복시에 상납하기 시작하였다.⁵⁷⁾ 그리고 哲宗代에 우도목장은 14명의 목자가 275필의 말을 사육하였던 것으로 확인되나, 1902년 탐라지에는 목장으로서의 기능을 완전히 상실하여 폐목장으로 기재되어 있다.

다음으로 가파도 목장의 경우 철종때 이미 목장내에서 말을 사육하지 않은 것으로 확인되며, 1902년 탐라지에는 3명의 목자가 牛 72首만을 사육하고 있어 실제 말을 기르는 목장으로서의 완전히 기능을 상실한 상태임을 알 수 있다. 결국 목장이 제 기능을 발휘하지 못하게 되었다는 것은 곧 섬주민들의 생업에 변화가 있었음을 의미하는데, 1908년 우도와 가파도 주민들은 목자가 아닌 농민으로서 국가에 토지세 545량 4전 6분을 납부하고 있었다.⁵⁸⁾

이와 같이 목장이 개간된 사례는 제주도에서만 나타난 현상은 아니었다. 19세기 전라도 서남해 도서에서도 쉽게 발견된다. 즉 조선전기 이래로 서남

56) 『備邊司謄錄』1806년 2월 27일; 『備邊司謄錄 濟州記事』, 제주도·제주사정립사업추진협의회, 1999, 525쪽.

57) 『耽羅營事例』, 「馬政」, 「各場收稅」; 『제주도사연구』, 제주도사연구회, 1996.

58) 『牧場色捧下定例』, 서울대 奎 19294.

해 섬에 설치되었던 목장은 잦은 왜구 침입으로 인해 내륙지역 목장에 통합되면서 폐목장이 속출하였고, 마침 경작지를 찾아 섬으로 入島한 流移民들에 의해 목장이 개간된 사례가 빈번하게 발생하였다.⁵⁹⁾ 그 결과 조선후기 서남해 도서에 설치되었던 목장은 주민들에 의해 개간되어 전체적으로 축소되는 추세였다. 중앙정부 역시 國用馬 조달이 分養馬制度를 통해 해결되는 형편이었기 때문에 효율적이지 못한 목장을 유지하기보다는 경작지로 전환하려는 경향이였다.⁶⁰⁾ 더욱이 목장개간에 필요한 노동력은 섬주민들이 제공하였고, 개간지는 饑民과 無田農民, 流移民들에게 借耕地로 대여하여 賭地를 부과할 수 있었기 때문에 조선후기 폐목장이 경작지로 전환된 사례는 흔한 일이었다.

한편 19세기 제주목장 운영에 있어서 또 다른 변화는 목장 주변에 公土를 마련하여 토지세를 부과하고 있었다는 점이다. 이러한 사정은 1883년 12월 제주목의 元田畓에서 확인해 볼 수 있는데, 제주목의 전답 총 3,991結 89負 42束 가운데 목장 관련 토지가 381結 49負가 포함되어 있었다.⁶¹⁾ 또 목장 인근 경작지에서 수세한 사례는 『公土調査成冊』에 보다 상세히 기술되어 있다. 다음 <표 4>는 1900년 大靜·旌義郡에 소재한 牧場土·屯土에 대해 內藏院에서 封稅官을 파견하여 토지세를 거둬들인 收稅 내역이다.⁶²⁾

59) 김경옥, 앞의 논문, 2000, 51~57쪽.

60) 『여지도서』 「홍양·나주·순천·진도·영광군 목장」.

61) 『耽羅啓錄』 1883년 12월 25일 : 『各司謄錄』 19, 국사편찬위원회, 1987.

62) 『大靜郡各公土調査成冊』, 1900년, 奎 20671 ; 『旌義郡各公土調査成冊』, 1900년, 奎 20672.

<표 4> 1900년 大靜郡·旌義郡 牧場 인근 公土 調査

지역	牧場名	土地名	규모	收稅(賭錢)	비고
大靜縣	7所場	同火上川境, 廣坪境, 廣清境, 西廣清境, 通泉境, 東城境, 穡達境 등 茅草田		335량 5전	
	8所場	大直木粟田	4승락	32량	숨골 신영희
		中文境, 道文境, 木浦境, 河源境, 道順境, 瀛南境 등 茅草田		374량 5전	
旌義縣	9所場	直舍馬桶粟田	11두락	55량	숨골 박한춘
		九同山粟田	6승락	4량 8전	
		上孝境永川前員稷田	1두락	7량	숨골 김한명
		角氏岩南粟田	3승락	2량 4전	숨골 오동규
	10所場	良土窟粟田	2두락	16량	숨골 고창숙
		直舍長桶粟田	1승락	1량	作人 강영봉
		東王母稷田	1승락	6량	숨골 이우영
	山場	漢南豐道里稷田	4두락	16량	

위의 <표 4>에 나타나 있듯이, 대정·정의군의 공수에 대한 賭錢 총 2,051兩 2錢 7分 가운데 목장 관련 공수에서 수세한 賭錢은 139兩 12錢이었다.

牧場公수에서 마련된 재정은 목장운영에 따른 다양한 용도로 지출한 것으로 보인다. 즉 『耽羅營事例』에 의하면, ‘三分一營門取用 三分一本官取用 三分一政色取用’이라 규정되어 있는 것으로 보아 목장경영을 비롯한 濟州牧이나 營門의 재정에 각각 지원된 것으로 확인된다.⁶³⁾

63) 『耽羅營事例』「收稅」, 1854~1863년; 『제주도사연구』, 제주도사연구회, 1996.

Ⅲ. 濟州牧場의 組織과 機能

1. 監牧官과 牧子

조선정부는 목장관리의 임무를 해당 지방관에게 부여하였다. 다음 사료는 세종 28년(1446)에 전라도 서남해 연해 도서에 설치된 목장의 감목관 임명에 관한 내용이다.

전라도 다경곶 목장은 무안현감이 겸임하도록 하고, 영광군 진하산 목장은 함평현감으로 겸임하게 하고, 나주 押海島 목장은 나주판관이 겸임하게 하고, 영암군 황원곶 목장은 靈巖郡事로 겸임하게 하고, 珍島의 남면 여귀산 목장의 제1소는 珍島郡事로, 제2소는 금갑도만호로, 제3소는 남도포만호로 나누어 관장하게 하고, 서면의 부지산곶 목장과 북면의 해원곶 목장은 珍島郡事로 겸임하도록 하라.⁶⁴⁾

위의 사료에 나타나 있듯이, 중앙정부는 各道 목장의 監牧官을 인근 고을 守令과 萬戶로 하여금 겸직하도록 하였다.

제주목장의 조직은 어떻게 구성되었을까? 다음 <표 5>는 官撰·私撰資料에 나타난 제주목장 조직에 관한 내용이다.

<표 5>에 정리된 사료를 종합해 보면 다음과 같은 특징이 발견된다.

첫째, 제주목장의 운영책임은 監牧官의 주요 임무였다. 물론 조선시대 목장운영의 총책임자는 各道 觀察使이고, 그 아래 해당 지역 지방관과 목장운영의 실무담당자인 감목관이 임명되었다. 제주목장 역시 여느 목장처럼 해당 지역 지방관에 의해 운영되었다. 조선시대 제주 감목관에 대한 연원을 살펴보면, 조선 태종 때 東·西道에 각각 監牧官 2명과 鎭撫 4명이 배치되어 마필을 관리하였다. 또 세종 4년(1422)에는 職員과 牧子를 배정하여 목마 증식을 독려했다. 이와 같이 목장운영의 실질적인 책임이 감목관에게 있었기 때문에

64) 『세종실록』권111, 세종 28년 1월 23일 신묘.

<표 5> 官撰·私撰資料에 나타난 제주목장의 조직변화

년 대	제주목장의 조직 변화	典據(卷/年/月/日)
태종 8년(1408)	· 監牧官 2인, 鐵撫 4인	『태종실록』15/8/1/13/임자
세종 4년(1422)	· 職員과 牧子	『세종실록』18/4/12/20/계유
세종 10년(1428)	· 監牧官 혁파, 判官이 監牧을 겸직	『세종실록』42/10/11/3/신해
세종 13년(1431)	· 判官·縣監의 감목관 겸직 금지 · 감목관은 제주출신으로 임명	『세종실록』51/13/2/1/병신 『東國M輿地勝覽』「제주목 목장」
	· 수령이 감목관 겸임	『세종실록』54/13/11/25/병술
세종 16년(1434)	· 감목관 2품이상 · 감목관에 제주출신 임명 금지	『세종실록』64/16/4/26/계유
세종 22년(1440)	· 兼監牧을 개칭, 牧使로 差定	『세종실록』89/22/5/6/정미
	· 監牧을 安撫使知監牧使로 개칭	『세종실록』89/22/6/10/경진
세종 23년(1441)	· 監牧官 폐지 · 守令이 목장을 分掌 · 安撫使가 수령을 규찰	『세종실록』93/23/7/18/임자
단종 2년(1454)	· 安撫使를 두어 감목관을 겸직	李元鎮, 『耽羅志』, 「건치연혁」
예종 1년(1469)	· 判官이 節制都尉監牧	李元鎮, 『耽羅志』, 「건치연혁」
효종 2년(1651)	· 牧子에게 保 2인 배정 · 營門에 習馬 6명 배정	李元鎮, 『耽羅志』, 「牧養」
효종 4년(1654)	· 群頭 1인, 群副 2인, 牧子 4인	李元鎮, 『耽羅志』, 「牧養」
숙종 30년(1704)	· 1所場~6所場 判官이 감목관 겸직 · 7所場~10所場 縣監이 감목관 겸직	東京大所藏, 『耽羅誌』, 「牧養」
영조 20년(1744)	· 1所場 : 馬監 2인, 牧子 23인	李源祚, 『耽羅誌草本』, 「濟州牧養」
1899년	· 群頭 1인, 群副 2인, 牧子 4인, 馬監 1인, 保 2인	『濟州邑誌』, 「馬場」(奎12181)
1902년	· 9所場: 馬監 2인, 群頭 2인, 牧子 14인	南萬里, 『耽羅誌』, 「牧養」

감목관은 수시로 목장을 순행하여 그 결과를 兵曹에 보고하고, 병조는 다시 司僕寺에 移文하였다. 이러한 제주 감목관의 기능과 역할을 감안하여 세종 13년(1431)에는 감목관직을 제주판관이나 정의·대정현감이 겸직하는 것을 금하고, 오로지 제주 토착민의子弟만으로 차정하도록 규정하기도 하였다.⁶⁵⁾

65) 『세종실록』권51, 세종 13년 2월 1일 병신.

이후 감목관은 육지출신으로 임명하기도 하고, 혹은 토착민을 임명하기도 하였으나 각기 장단점이 발견되면서 감목관직은 임명과 폐지를 반복하였다. 그러다가 세종 16년(1434)에 다시 감목관의 임무가 부각되면서 종래 종6품이었던 것을 종2품 이상으로 승진시켰으며, 세종 23년(1441)에 다시 폐단으로 인하여 감목관직을 혁파하고, 목장 인근 수령으로 하여금 감목관을 겸직하도록 하였다. 결국 15세기 이래로 제주목장의 감목관직은 濟州判官이나 縣監이 겸하는 추세로 정착되었다.

그런데 예외적으로 제주 감목관 가운데 山屯監牧官의 경우 국가에 獻馬한 섬주민에게 제수한 사례가 발견되고 있어 흥미롭다. 바로 선조 때 제주사람 金萬鎰의 경우가 이에 해당된다. 다음은 숙종~고종대 김만일의 후손들이 올린 狀啓의 내용이다.

g-1) 일찍이 宣祖朝에 김만일이 1만필의 말을 바친 공로로 山屯監牧官職을 세습하도록 허락하였습니다. 그 후 자손 가운데 더러 불초한 자가 있어 牧卒을 가혹하게 부리는 바람에 원망을 초래하여 사복시에 呈訴하기에 이르렀습니다. (중략) 지금 김만일의 자손 김세화의 격쟁으로 인하여 사복시에서 그 便否를 조사하도록 하였습니다. 만약 사사로운 이해가 없다면 그가 여찌 바다를 건너 천 리 먼 길에 와서 擊鼓하는데 이르겠습니까?⁶⁶⁾

g-2) 本州 山馬監牧官 金定礎를 파출하고 獻馬인 김만일의 姓孫中에 유학 金鳴秋를 감목관직에 차정해 주시기를 품의합니다.⁶⁷⁾

위의 사료에서 보듯이, 16세기에 시작된 金萬鎰家の 제주산둔감목관직의 세습은 17세기에 이르러 여러 가지 폐단이 발생하여 사회문제로 대두되었으나 중단되지 않고, 19세기에 이르도록 계속되고 있었다. 이에 대해서는 19세기에 간행된 『耽羅啓錄』 혹은 『耽羅營別放錄』에서 확인할 수 있다. 즉 1847년

66) 『숙종실록』권64, 숙종 45년 10월 17일 병진.

67) 『耽羅營啓錄』1884년 1월 21일 :『各司啓錄』19, 전라도 2, 국사편찬위원회, 1987.

부터 1884년에 이르는 기간 동안 金萬鎰家에서 산둔감목관직에 제수된 후손은 金瀛礎(1847년), 金景希(1848년), 金仁鍾(1851년), 金昌海(1852년), 金在過(1854년), 金光秋(1857년·1872년), 金光俊(1869년), 金奉信(1882년), 金定礎(1883년), 金鳴秋(1884년) 등 총 11명이다.⁶⁸⁾ 이처럼 김만일의 후손들은 1년 혹은 3년을 주기로 하여 代를 이어 산둔감목관직을 세습하면서 獻馬로 인한 특혜를 누리고 있었다.

둘째, 제주목장 조직은 監牧官 이외에 馬監·群頭·群副·牧子·保 등으로 구성되었다. 17세기 탐라지에 의거하면, 효종 4년(1653)에 제주목장 조직은 監牧官과 牧子 중심의 체제에서 벗어나 群頭 1명·群副 2명·牧子 4명으로 組를 편성하였다. 곧 1組는 群頭·群副·牧子 등 7명으로 구성되었으며, 7명으로 구성된 1組가 목장 1字를 운영하였다. 또 19세기에 간행된 『濟州地圖』 「牧養條」에 따르면, ‘每所有馬監一人’ 혹은 ‘每字群頭各一人群副各二人牧子各四人’라고 규정되어 있는 것으로 보아 목장 1所에 馬監 1명이 배정되었음을 알 수 있다. 그 후 영조 20년(1744)에 馬監은 2인으로 증원되었고, 이들이 축양하는 牛馬의 종류에 따라 ‘馬監’ 혹은 ‘牛監’이라 칭하였다.⁶⁹⁾ 또 목장 1所는 여러 개의 字로 편성되어 있었는데, 목장 1字마다 群頭 1명·群副 2명·牧子 4명이 배정되었음도 확인할 수 있다. 또 群頭는 群副 2명과 牧子 4명을 인솔하여 목장 1字를 운영하였으며, 群頭に 소속된 群副 2인은 목자 4명과 목자에게 배정된 保 8명을 통솔하였다.⁷⁰⁾ 이러한 제주목장의 조직 편제에 의거하여 1899년 제주군에 소재한 목장 7所 38字의 운영에 필요한 최소 인원을 산출해 보면, 馬監 7명·群頭 38명·群副 76명·牧子 152

68) 『耽羅啓錄』 1847년 9월 12일~1884년 1월 21일 : 『各司謄錄』 19, 전라도 2, 국사편찬위원회, 1987.

69) 예외적으로 牛島牧場에서는 別防鎮將과 水山鎮將이 각각 감목관을 겸하였음이 확인된다(李源祚, 『耽羅誌草本』, 『濟州牧養』).

70) 제주목장의 牧子는 초창기 인원부족으로 인해 사찰 소속 노비로 충당하기도 하였으며, 효종 2년(1651)에는 종래 목자에게 지급되지 않았던 保 2명씩이 배정되기 시작하였다(이원진, 『탐라지』 「목양」).

명·保 304명 등으로 추론된다.

그렇다면 조선후기 제주목장에서 축양되었던 牧馬와 이를 관리하던 牧子의 규모는 얼마나 되었을까? 제주목마의 축양규모는 15세기 사복시 제조 李思儉의 상소에서 확인되듯이, 9,792匹로 보고되고 있다.⁷¹⁾ 또 1653년의 『탐라지』에 의하면, 제주목에 6,450匹, 정의현에 2,383匹, 대정현에 2,552匹 등 총 11,385匹로 기재되어 있고, 1702년(숙종 28) 제주목사 李衡詳이 제주 관내를 순력하면서 파악한 목마수는 9,372匹이었다.⁷²⁾ 결과적으로 볼때 17·18세기 濟州牧馬의 규모는 대략 1만여匹로 추정된다.

이러한 제주목마의 실태조사는 비변사에서 파견한 御使의 事目 가운데 가장 중요한 문제 가운데 하나였다. 즉 제주어사의 임무는 國馬에 대한 조사, 牧場處所, 牧子의 數, 私馬의 數에 이르기까지 목장의 구체적인 실태를 파악하도록 부여되었다.⁷³⁾ 다음 <표 6>은 19세기 『탐라지』에 등재된 제주목장 소속 牧子와 牧馬의 시기별 추이를 정리한 것이다.

<표 6>에 제시된 牧子數를 종합해 보면, 현종대의 牧子數는 344명(298명 馬畜養, 46명 牛畜養)이며, 철종 때 牧子는 393명으로 확인된다. 즉 현종~철종년간의 제주목자는 대략 300~400여 명으로 추론된다.⁷⁴⁾

다음으로 牧馬는 현종 때 馬 6,995匹과 屯牛 2,443수가 축양되었다. 이 수치는 효종 4년(1653)에 작성된 『목장지도』에 등재된 濟州馬 11,385匹과 비교해 볼 때 크게 감소된 수치이다.⁷⁵⁾ 이러한 목마감소 추이는 비단 제주목장 사례에서만 나타난 현상은 아니었다. 임란이후 전국적으로 목장은 火炮 또는 전략무기의 보급으로 인하여 목마수요가 감소되었고, 선조 29년(1596)에는 일부 목장이 牛場으로 개편되기도 하고, 牧場田이 농민에게 분배되기도 하여

71) 『세종실록』권108, 세종 27년 5월 28일 신축.

72) 『耽羅巡歷圖』「序文」, 1702년 5월.

73) 『정조실록』권11, 정조 5년 6월 17일 무자.

74) 참고로 정조때 『戶口總數』(1789년)에 등재된 제주지방 총 인구는 63,316명(남 27,336명, 여 35,980명)으로 확인된다.

75) 이원진, 『탐라지』, 「濟州·旌義·大靜 牧養」.

<표 6> 1835년~1902년 濟州牧子와 牛馬의 시기별 추이

典據 牧場	憲宗代 『耽羅誌草本』			哲宗代 『耽羅營事例』			哲宗代 『耽羅誌』			1902년 『耽羅誌』		
	牧子	馬	牛	牧子	馬	牛	牧子	馬	牛	牧子	馬	牛
1所場	23 16	712	620	29 10	473	232	20 17	473	563			
2所場	13	397		19	269		22	269				
3所場	11	127		13	95 23(淸馬)		11	118				
4所場	6	73		8	68		6	68				
5所場	17	237		11	167		10	167				
6所場	25	1,778		18	1,717		61	1,077				
7所場	13	549		46	546		141	1,023	24	526		
8所場	8	229		13	176(馬) 8(淸馬) 8(乙丙馬)					24	192	
9所場	14	414		18	281							
10所場	53	742(馬) 44(淸馬)	1,114	32 28	793(馬) 46(淸馬)	1,393						
山場	114	1,418		142	1,167							
毛洞場	14		637	16	1	669				14	637	
牛島場	14	275		許民入耕			14	275				
加波島場	3		72	許民入耕						3		72

더욱 감소되는 추세였다. 그 후 인조·효종대를 거치면서 축소되었던 목장은 숙종 때 목장개간이 허용되면서 크게 감소되었다.⁷⁶⁾ 제주목장의 경우도 효종 때 1만여匹이었던 목마가 현종 때 약 7천여匹, 철종 때에 牧馬 5,838匹, 1899년에 6,454匹 등으로 조금씩 감소 추세로 나타났다.⁷⁷⁾

76) 남도영, 앞의 논문, 1969, 86쪽.

77) 『濟州郡誌』, 「목장」, 1899년, 서울대 奎 12181.

2. 濟州貢馬의 封進

제주목장은 國用馬를 조달하기 위해 설치되었음을 앞에서 살펴보았다. 이제 제주목장의 주된 기능이라 할 수 있는 進上馬에 대하여 살펴보기로 하자.

제주목마는 우리나라의 諸道 목마 가운데 가장 훌륭한 良馬였다.⁷⁸⁾ 따라서 조선시기 중앙정부가 제주도 주민들에게 요구한 貢納 가운데 가장 중요한 物種 중의 하나가 貢獻馬·種馬의 上納이었다. 이에 정부는 제주마를 함부로 육지로 내보내지 않는다는 원칙이었고, 또 종마를 보존하기 위해 제주도내에서 農牛 기르는 것을 금하였으며, 종자마인 암말의 경우 한 마리라도 소홀히 하지 않았다.⁷⁹⁾

濟州 進上馬의 종류와 규모는 어느 정도였을까? 다음은 1653년 이원진의 『탐라지』 「貢獻條」와 1702년 이형상 목사의 『탐라순력도』 「貢馬封進圖」의 내용을 정리한 것이다.

h-1) 목사 관관의 체임시 각 3匹, 정의현과 대정현에서 각 2匹(단, 재임 기간이 20개월 미만이면 不封), 三名日에 각 20匹, 年例馬 8匹, 歲貢馬 100匹이다. 임오년부터 (세공마) 100필을 추가로 봉납한다. 點馬式年에 御乘馬 20匹, 差備馬 80匹, 凶咎馬 100匹을 추가로 봉진한다.⁸⁰⁾

h-2) 國馬封進의 책임을 수행하기 위하여 대정현감 崔東濟가 差使員으로 임명되었다. 進上馬는 433匹과 黑牛 20首인데, 御乘馬 20필, 年例馬 8필, 差備馬 80필, 生日馬 20필, 冬至馬 20필, 正朝馬 20필, 歲貢馬 200필, 凶咎馬 32필, 駑駘馬 33필 등이다.⁸¹⁾

위의 사료를 토대로 17·18세기 제주 진상마의 종류와 규모를 정리해 보

78) 『성종실록』권275, 성종 24년 3월 16일 신사.

79) 『정조실록』권11, 정조 5년 6월 일 무자 : 『정조실록』권44, 정조 20년 6월 28일 임인 : 『영조실록』권6, 영조 1년 6월 21일 정해.

80) 이원진, 『탐라지』 「貢獻」.

81) 『탐라순력도』 「貢馬封進」, 1702년 6월 7일.

면 다음과 같다. 진상마의 종류는 ① 牧使나 判官의 교체시 遞任馬, ② 三名 日에 헌납하는 誕生馬·冬至馬·正朝馬, ③ 매년 정기적으로 상납하는 年例 馬, ④ 年末에 상납하는 歲貢馬, ⑤ 임금의 御乘馬, ⑥ 특별한 용도의 差備馬, ⑦ 凶變을 대응하기 위한 凶咎馬, ⑧ 물건을 실어 나르는 駑駘馬 등이다. 이처럼 다양한 용도로 濟州國馬 약 500여匹이 內需司와 司僕寺에 진상되었고, 여기에 祭需用 黑牛 20首가 추가되었다.

제주 진상마로 인한 邑弊와 백성들의 고충은 水軍鎮屬과 官吏輩들의 토색으로 인하여 더욱 가중되었다. 제주공마의 폐단 가운데 목자에게 가장 부담스러운 것은 목마가 유실되었을 경우인데, 예를 들어 水賊에 의해 목마를 도둑맞거나, 벼랑에서 낙마하여 소실될 수도 있었으나 전적으로 목자가 도둑질한 것으로 처리하여 馬價를 변상하도록 한다든지, 혹은 6월~7월의 한창 바쁜 농사철에 進上馬를 점고하는 일이었다.⁸²⁾ 또 1601년 제주목사 김상헌이 제주향교의 교생들과 면담을 통해 제주지방의 폐단을 탐문하였는데, 이 때 교생들은 진상마를 준비할 때 戰馬나 應求라는 명목으로 백성들의 私馬를 탈취하는 폐단을 지적하였다.⁸³⁾ 또 貢馬時 가장 큰 폐막은 募格이었다. 즉 募格이란 官案에 항상 정해진役은 아니지만, 父老兄이 役을 이행하지 못할 경우 그 子弟에게 族徵이 부과되었는데, 父兄의 役價는 지나치게 무거워 백성들의 고질적인 폐단이었다.⁸⁴⁾ 이에 순조 때 제주 찰리사 李在秀는 <폐정안 10조>를 올려 貢馬封進의 폐단에 대한 시정을 요구하였다.⁸⁵⁾

이런 형편이었기에 중앙정부는 濟州御使의 事目 가운데 馬政에 대한 申飭을 거듭 강조하였다. 즉 정부는 御使와 비변사에 敎書를 내려 목장운영에 따른 폐단을 조사하여 보고하도록 하는 한편, 제주도 주민들이 흉년에도 유리되

82) 『중종실록』권55, 중종 20년 9월 28일 갑신.

83) 金尙憲, 『南槎錄』 「招校生等問本島故事仍及弊廢」; 『제주도자료총서(1)』, 제주도, 1988.

84) 『濟州牧關牒』1846년 5월 28일; 『各司牒錄』 20, 국사편찬위원회, 1985.

85) 『순조실록』권17, 순조 14년 4월 8일 기사.

지 않고 섬생활에 안집할 수 있도록 배려하였다. 예를 들어 제주에 흉년이 들 경우, 외딴 섬은 육지와 달라서 빌어먹을 곳도 없다고 하여 他道보다 우선적으로 구휼하였으며, 반면에 혹은 기근에 굶주린 백성들이 말을 잡아먹을 것을 염려하여 시급히 구휼에 대처하기도 하였다.⁸⁶⁾ 혹은 왕이 직접 「倫音」을 작성하여 섬주민들을 위무하였는데, 즉 各殿의 朔膳과 方物, 三名日의 方物, 內局的 進上藥材, 京外 各衙營門의 進上物種, 그리고 內需司를 비롯한各司와 宮房의 노비신공을 停減하고, 賑穀을 보내는 등 요역과 부세를 가볍게 부과하는 수준이었다.⁸⁷⁾ 이처럼 정부는 흉년시 일차적으로 제주도 주민들을 구휼하는데 역점을 두고 있으면서도 國用에 쓰이는 貢馬와 祭享에 사용되는 黑牛, 薦新에 필요한 黃果등은 막중한 진상품이라 하여 절대 탕감할 수 없음을 분명히 하였다.

19세기 濟州馬의 규모는 어느 정도였을까? 다음 <표 7>은 19세기 제주에서 사복시에 올린 진상마의 종류와 규모이다.

<표 7>에 나타나 있는 바와 같이, 19세기 제주 진상마의 종류는 遞任馬·誕生馬·冬至馬·正朝馬·年例馬·歲貢馬·御乘馬·差備馬·凶咎馬·駕駘馬 등으로 17세기와 동일하다. 또 진상 규모는 馬 500~600匹, 黑牛 20~40首로, 17세기와 비교해 볼 때 약간 증가 추세로 나타나 있다. 이를 통해서 볼때 17세기 이래로 제주목장에서 기르던 목마수는 점차 감소추세인 반면, 19세기 진상마는 오히려 증가추세였음을 알 수 있다. 즉 19세기 중앙정부의 목마조달이 제주마에 의존하는 경향이었음을 입증해 준다 하겠다.

이러한 진상마는 비변사에서 파견하는 濟州御使의 중요한 사안이었고, 해당지역 牧使와 監牧官 그리고 縣監 등은 수시로 驅馬와 點馬를 통해 國馬를 관리하여야만 하였다. 현전하는 『탐라순력도』에는 驅馬와 點馬, 貢馬封進과

86) 『숙종실록』권57, 숙종 42년 1월 29일 경신 : 『숙종실록』권57, 숙종 42년 2월 2일 계해.

87) 「倫音」(1784년, 奎 11368) : 「御製諭濟州民人倫音」(1785년, 奎 11369) : 「論濟州父老軍民耆民人等書」(奎 7859) : 「論濟州邑父老民人書」(奎 11516).

<표 7> 19세기 濟州 進上馬의 종류와 규모

地理志	進 上 馬	합 계
李源祚, 『耽羅誌草本』	進上馬 20필, 誕日馬 20필, 冬至馬 20필, 年例馬 8필, 歲貢馬 200필, 凶咎馬 10필, 駕駘馬 10필, 差備馬 60필(3년에 1封), 甲馬 200필(3년에 1封), 御乘馬 20필(3년에 1封), 遞任進上馬 목사 관관(각 3필 미만, 8개월은 不封), 감목관 진상마 20필(間年 封), 祭享 黑牛 20수 정의현 체임 진상마 2필미만(8개월 不封) 대정현 체임 진상마 2필미만(8개월 不封)	馬 595匹 牛 20首
1848년경 『耽羅誌』	진상마 20필, 誕日馬 20필, 冬至馬 20필, 년례마 8필, 세공마 200필, 凶咎馬 10필, 駕駘馬 10필, 差備馬 80필(3년에 1封), 甲馬 200필(3년에 1封), 어승마 20필(3년에 1封), 체임진상마 牧使 判官(각 3필 미만, 8개월은 不封), 감목관 진상마 20필(間年 封), 祭享 黑牛 40수	馬 611필 牛 40수 (旌義 누락) (大靜 누락)
1899년, 『濟州邑誌』	체임 목사 관관 3필, 정의현·대정현 각 2필, 正朝馬 20필, 세공마 100필, 임오년 加封 100필, 點馬式年 어승마 20필, 차비마 80필, 흉구마 100필	(旌義 누락) (大靜 누락)
1902년, 『耽羅誌』	정의현 체임 진상마 2필미만(8개월 不封), 대정현 체임 진상마 2필미만(8개월 不封), 년례마 1필, 어승마 4필, 흑우 10수	(濟州 누락)

관련된 제반사항이 잘 나타나 있어 참고된다. 일례로 1702년 10월 15일에 있었던 山場의 驅馬時 제주관관·감목관·정의현감, 그리고 木柵을 만드는 結柵軍 2,602명, 말을 모는 驅馬軍 3,720명, 牧子와 保 214명 등이 동원되고 있다. 驅馬에 필요한 장비는 園場과 蛇場인데, 원장은 우마를 취합하기 위한 원형목책이고, 사장은 취합한 우마를 1頭 또는 1匹씩 통과할 수 있도록 만든 좁은 목책 통과로이다. 園場은 다시 尾圓場과 頭圓場으로 구분되며, 그 중간을 연결하는 蛇場이 있다. 즉 우마를 먼저 미원장에 몰아 놓고 사장을 통해서 점검한 후에 두원장에서 취합하도록 되어 있다. 사장은 우마의 수효를 파악하는데 이용되었을 뿐만 아니라, 진상마를 선별하기 위하여 牛馬 1필씩을 점검할 수 있도록 장치되었다.⁸⁸⁾

이런 절차를 거쳐 선정된 진상마는 제주를 출발하여 전라도 海南 館所로

인계되었다가 중앙으로 전달되었다.⁸⁹⁾ 이러한 사정을 전달해 주는 문건이 현전하고 있는데, 1878년 8월 27일에 세공마 200필이 서울로 상납되면서 작성된 「單子·司僕寺 濟州歲貢馬」資料가 그것이다.⁹⁰⁾ 이 문서에는 목마의 명칭·나이·용도가 나열되어 있는데, 주로 5세~6세의 雄馬가 선별되었다. 세공마의 명칭은 毛色에 따라 驪馬·赤多馬·古羅馬·公骨馬·烟雪阿馬 등으로 구분되었으며, 각 목마 이름 하단에는 해당 기관과 용도가 표시되어 있다. 또 貢馬가 中路에 병을 얻어 유실된 경우 ‘中路故失’이라 표기되어 있다.

조선시기 중앙정부는 서울로 상납되는 濟州馬를 전부 소비할 만큼 제주목장에 의존하는 경향이였다. 따라서 중앙정부는 제주에 기근이나 흉년, 재해로 인한 피해가 발생할 경우 섬주민 구휼에 적극적으로 대처하여 제주도 주민들을 위무하는데 주력하였고, 반면에 국용조달을 위해 섬주민들을 엄격히 통제하였다.

IV. 맺음말

이상에서 『耽羅誌』 「牧養條」 분석을 통해 제주목장의 설치와 운영을 살펴 보았다. 앞에서 논의된 내용을 요약함으로써 결론을 대신한다.

제주목장은 고려 충렬왕 때 元나라에 의해서 설치되었다. 이 시기의 목마는 ‘元屯馬’ 혹은 ‘耽羅馬’라 하였는데, 주로 元에 공납하기 위해 사육되었다. 조선초기에 이르러서도 목마는 國用に 조달하거나, 明과의 외교문제를 해결

88) 『耽羅歷歷圖』, 『山場驅馬圖』, 1702년 10월 15일.

89) 조선 세종 때 진상마가 하륙하는 館所 설치 건에 대한 논의가 있었는데, 당시 館所 후보지로 海南과 珍島 일대의 笠巖, 於蘭, 南面 狗山城 등이 지목되었다. 이 때 笠巖은 城과 館을 설치할 만한 곳이 없어서 탈락되고, 狗山城은 섬과 경작지를 갖추고 있어서 채택되었다(『세종실록』 권45, 세종 11년 8월 26일).

90) 고창석, 「單子·司僕寺 濟州歲貢馬 해제」, 『제주사자료총서』(1), 제주도, 1998, 54~55쪽.

하는 주요한 매개체의 하나로 기능하였다. 이런 까닭에 조선전기 목마의 중요성이 더욱 강조되었고, 중앙정부는 전국에 목장을 설치하였다. 특히 제주도는 한라산을 중심으로 지형이 완만한 경사를 이루고 있는데다, 식물이 풍부하게 자생하고 있어서 목축하기에 좋은 조건을 갖추고 있었다. 조선전기 이래로 제주목장은 우리나라 목장 가운데 으뜸으로 평가되었다. 따라서 목장을 신설하거나 혹은 목장운영상의 문제가 발생할 경우 반드시 제주사례에 의거하여 해결하였다.

15세기 제주목장은 한라산 산록에 거주하고 있던 주민들을 다른 곳으로 이주시키고 그 땅에 설치되었다. 초창기 제주목마는 한라산의 6부 능선부터 평야지대에 이르기까지 자유롭게 방목하였으나, 世宗 때 농작물 보호를 위해 일정구역에 담장을 축조하고 그 안에서 말을 사육하였다. 15세기 제주목마의 규모는 전국 목마의 40% 이상을 점유하고 있었다. 제주목장의 소유형태는 國營과 私設이었다. 즉 조선시대 대부분의 목장이 司僕寺 소속 國營牧場이었던데 반하여, 제주도의 경우 私設목장이 국영목장을 능가할 만큼 활발히 운영되었다. 왜냐하면 제주의 지형조건이 매마르고 자갈이 많아서 논과 밭이 적은 반면 섬의 절반 이상이 草場이었기 때문이다.

17세기 제주목장은 20여 개가 설치되어 15세기 보다 약간 증가추세로 나타났다. 이 시기 제주목장은 한라산의 산록에 고루 분포하고 있었으며, 그 배열 순서에 따라 1所場~10所場이라 칭하였으며, 또 千字文의 순서에 따라 辰字場·日字場·異字場 등으로 불리었다. 제주목장이 대폭적으로 정비된 것은 18세기 초엽 肅宗 때인데, 종래 20개소의 크고 작은 목장들을 10개소로 개편하였다. 그러나 제주목장의 통폐합은 제주목마의 수적인 변화를 의미하는 것은 아니었다. 17세기 제주목마는 여전히 전국 목마의 60% 이상을 점유하고 있었다.

17세기 제주목장 조직은 기존의 監牧官과 牧子 중심 체제에서 벗어나, 群頭·群副·保 등이 추가로 배정되었다. 또 제주목장 1所는 여러 개의 字로

구성되어 있었다. 목장 1所의 책임자는 馬監이었으며, 馬監 아래에 群頭(1명)·群副(2명)·牧子(4명)·保(목자 1인당 2명씩 배정) 등으로 구성된 組가 편성되었다. 1組는 馬監의 감독하에 목장 1字를 운영하였다.

한편 제주도의 貢納 가운데 가장 중요한 物種은 進上馬였다. 제주 진상마의 종류는 遞任馬·誕生馬·冬至馬·正朝馬·年例馬·歲貢馬·御乘馬·差備馬·凶咎馬·駑駘馬 등으로, 그 규모는 매년 500~600匹 정도였고, 여기에 祭需用 黑牛 20~40首가 추가되었다. 조선시대 전 기간동안 중앙정부는 제주목장에서 공납하는 濟州馬에 전적으로 의존하였기 때문에 濟州御使에게 부여되는 임무 가운데 가장 중요한 사안은 제주목마에 대한 실태조사였다. 19세기 중앙정부는 濟州馬를 보존하기 위해 種馬 유출을 엄격히 통제하는 한편, 목장운영에 필요한 섬주민들이 遊離되지 않도록 구휼하고 통제하는데 적극적이었다.

키 워드 : 濟州牧場, 濟州牧馬, 監牧官, 牧子, 濟州貢馬, 耽羅誌,

<Abstract>

Establishment and Operation on The Cheju Pasture Land - Concentrating on Cheju Local Gazettes -

Kim, Kyong-Ok

Up to the early of Chosun dynasty, the horses were supplied for national use, or took a role in one of intermediation to solve the diplomatic problem with Ming dynasty. For this reason, their importance increased more and more, and so the central government augmented to establish the pasture land through the whole country.

In 15th century, the government enforced to emigrate the dweller at the base of Mt. Halla, and established Cheju pasture land at the place. In the 15th century, the scale of Cheju pasturing horses took a possession more than 40% of the horses that were distributed in the whole country. The possession of Cheju pasture lands had two types: one was a government management and another was a private one. In other words, most of the pasture lands in Chosun dynasty belonged to Saboksi, the pasture lands of the government management, but in case of Cheju Island, private pasture lands operated more lively than the government pasture lands.

In the 17th century, Cheju pasture lands were appeared to more

increasing than the pasture lands in 15th century by establishing about 20 points. At that time, Cheju pasture lands were distributed over the base of Mt. Halla evenly. According to the arrangement order, those were called first Sojang to 10th Sojang. And also, in another way to call those, according to the arrangement order of the Thousand-Character Text, those were called Jinjajang, Iljajang, Ijajang, and so on. It was the King Sookjong in the early of the 18th century that Cheju pasture lands were to be fully equipped. The government carried out the reorganization of about 20 old pasture lands to about 10 pasture lands. But the merger and abolition of Cheju pasture lands didn't mean the diminution of Cheju pasturing horses.

In the 17th century, the organization of Cheju pasture lands freed from the old system, concentrated on the supervisor and pasturing staffs. In addition, the new organization assigned new staffs like Goondoo, Goonboo, Bo for its task. That is, one "So" was consist of many other "Ja"s. The responsible person of one "So" was called "Ma-gam", and under this person, there was a group that consisted of Goon-doo(1 person), Goon-boo(2 persons), Mok-ja(4 persons), Bo(2 persons per one Mok-ja). Under the Ma-gam's control, one group operated one "Ja".

Somewhat, it was the "Jinsangma" that the one of the most important horse species among tributary payment of Cheju Island. The scale of Jin-sang-ma amounted to 500~600 horses every year, and added to 20~40 black cows for the sacrifice. The whole age of the Chosun dynasty, it was the research on actual

state of the horses that was one of the most important mission of the royal emissary in Cheju Island, because the central government totally depended on the horses coming from the Cheju pasture lands. In the 19th century, the central government sternly controlled flowing out of breeding horses in order to conserve the Cheju horses, and also concentrated its effort on relieving the residents, were needed to operate the pasture lands, not to be isolated.

Key words : Cheju pasture land, Cheju horses, Goondoo, Goonboo, Cheju local gazettes