creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

석 사 학 위 논 문

1894～1904년 제주지방 재정의 구조와 변화

양 미 혜

제주대학교 대학원

사학과

2023년 8월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1894～1904년 제주지방 재정의 구조와 변화

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함

양 미 혜

제주대학교 대학원

사학과

지 도 교 수 김 동 전

양미혜의 문학 석사 학위논문을 인준함

2023년 6월

심사위원장 장창은 인

위 원 전영준 인

위 원 김동전 인

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목 차

Abstract

Ⅰ. 머리말 ····· 1

1. 연구 목적 및 필요성 ····· 1

2. 선행연구 검토 ····· 3

3. 연구방법과 연구내용 ····· 5

Ⅱ. 광무시기 제주지방의 수취체제 변화 ····· 8

1. 갑오·을미시기 제주의 수취체제 ····· 8

2. 광무시기 제주의 세입 항목 분석 ····· 16

Ⅲ. 광무시기 제주지방의 세출 항목 분석 ····· 30

1. 제주 관아 경비 ····· 30

2. 제주 관아의 기타 경비 ····· 52

Ⅳ. 광무시기 제주지방의 재정 추이와 의미 ····· 58

1. 제주의 재정운영 추이 ····· 58

2. 수취체제의 폐해와 민란의 발생 ····· 69

Ⅴ. 맺음말 ····· 75

참고문헌 ····· 79

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 목차>

<표 1> 1896년과 1897년 상반기 세입 항목 ····· 12

<표 2> 1897년 하반기~1903년 세입 항목의 각 과세수량 변동표 ····· 16

<표 3> 1897년 하반기~1903년 징수액 ····· 18

<표 4> 1897~1906년 호수 변화 ····· 21

<표 5> 1897~1903년 세출액 ····· 30

<표 6> 제주지방 관제·봉급·경비 ····· 33

<표 7> 제주목·3군의 봉급 및 잡급의 월급 ····· 34

<표 8> 1897년 칙령 제29호의 관리 수와 1906년도의 관리 수 비교 ····· 35

<표 9> 제주목·3군의 廳費 내역별 1년 경비 ····· 36

<표 10> 제주목·3군의 廳費 월별 경비 ····· 36

<표 11> 1898년 월별 죄수식비 ····· 37

<표 12> 1898년 향사비 ····· 40

<표 13> 1898~1901년 관아경비 외 여비 ····· 43

<표 14> 1898년 관아 경비 내 여비 내역 ····· 44

<표 15> 1901년 검사시보 월급 등 5개월 지출명세서 ····· 55

<표 16> 1896~1903년 歲計 ····· 58

<표 17> 1897~1903년 세입액 구성 ····· 59

<표 18> 1898~1903년 기타 세입 항목 ····· 60

<표 19> 1897~1903년 기타 세출 항목 ····· 60

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 20> 1896년 제주지방 재정 내역 ····· 62

<표 21> 1899년의 지방세액 중 내장원 移納 세입명목 ····· 72

<표 22> 1900년과 1901년의 실질 재정수지 ····· 73

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1894~1904년 제주지방 재정의 구조와 변화

양 미 혜

제주대학교 대학원 사학과

요약

본고는 1894년 ~ 1904년까지의 제주지방 재정의 구조와 변화를 성책 등의 실증적 자료를 근거로 규명하였다. 첫째 1894~1904년의 세입과 세출 항목을 구체적으로 분석하여, 조선후기에 독자적으로 운영되어 왔던 지방재정이 중앙정책의 변화에 따라 중앙재정에 예속화되는 과정을 살펴보았다. 즉, 법에 의해서 세입과 세출이 이루어졌다. 둘째, 1894~1904년의 세입 항목과 세출 항목을 분석하여 제주지방에서의 재정 특징을 확인하였다. 세입항목에서는 환경적 요인으로 인하여 지세보다는 호포세의 비중이 가장 컸다. 세출항목에서는 사회적인 요인으로 인하여 파견된 관리들의 여비 지출이 두드러졌다. 셋째, 제주지역의 재정 추이를 시계열로 분석하여, 각 연도별 주요 세입·세출 항목 외에 당시 제주지역 지방재정에 영향을 끼친 요인을 분석하였다. 이어서 1898년과 1901년에 발생한 민란과 지방재정과의 연관성을 살펴 그 요인을 재정적 측면에서 규명하였다. 즉, 성책을 통해서 1894~1904년의 제주지방 재정이 흑자로 운영되었다. 하지만 실상은 적자로 운영되어, 민란이 발생하게 된 요인이 되었다. 이 논문은 제주지역의 재정사 연구와 당시 지방행정의 일면을 파악하는 데에 도움이 될 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅰ. 머리말

1. 연구 목적 및 필요성

재정은 정부가 조세 중심으로 재원을 조달하고 경비를 지출하는 활동을 말한다. 조세 수입에 있어 세입 항목의 연구는 그 종류 및 세액을 분석하는 것이 중요하다. 이는 民生과 직접적인 관련이 있어 세입 항목에 따라 그 세액을 정해진 대로 백성들에게 징수하지 않고 과다하게 징수하면 민생들의 불만이 쌓이게 되는 요인이 되기 때문이다. 또한 세출 항목의 연구는 지방정부가 하고자 하는 일을 알려주는 중요한 자료가 된다.

지방재정은 갑오개혁 이전, 국가에서 정한 영정법, 대동법, 균역법의 재정정책의 기본적인 틀을 지키면서 운영되는 한편 각 지방정부의 사정에 따라 독자적으로 운영되고 있었다. 하지만 개항 이후 외세의 침략과 봉건적 지배계급의 수탈로 인해 지방 곳곳에서 농민봉기가 지속적으로 일어났고, 이는 대규모의 농민전쟁으로 확대되었다. 정부는 이를 해결하기 위해 외세에 의존하였고, 결국 청일전쟁이 발생하게 되었다. 청일전쟁에서 승리한 일본은 김홍집을 수반으로 내각을 구성하고 개혁을 추진하기 시작하였다. 이들은 체제적 모순을 해소하기 위해 재정문제를 해결하고자 하였다. 주요 정책으로 조세의 금납화, 재정일원화, 왕실재정과 정부재정의 일원화, 조세법정주의 등이 추진되었다.

1895년에 회계법이 제정되면서 중앙 정부는 新法에 의해 각 지방에서 세금을 징수하였고, 칙령 및 규정에 의거하여 각 지방의 경비를 지출하였다. 중앙 및 지방정부의 각 기관뿐만 아니라 황실의 재정까지 탁지부 중심으로 세원이 귀속되었고, 지출 경비 또한 탁지부의 통제를 받게 되었다. 지방재정이 중앙재정으로 예속된 것이다.

조선후기 제주지방의 경우 지리적 요인에 기인한 제주지방만의 고유한 수취체제가 있었다. 하지만 갑오·을미시기 행정구역이 개편되고 회계법이 제정, 시행되면서 제주지방 또한 다른 지방과 같은 형태의 수취체제로 운영되기 시작했다.

갑오·을미개혁은 아관파천 이후 중단되었다. 고종은 황제로 즉위하고 대한제국

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

을 선포하면서 舊本新參의 원칙하에 광무개혁을 추진하였다. 광무정부는 갑오·을미시기의 재정정책을 유지하면서 내장원 중심으로 황실재정을 확대하여 갔다. 정부에서 거둬들인 세금이 다시 내장원 또는 황실 직속의 재원이 되기 시작한 것이다. 정부는 황실재정을 확충하기 위해 각 지방에 봉세관을 파견하였다. 봉세관은 각종 세원을 조사해 세금을 징수를 하였고, 지방관아의 관리들도 규찰하였다. 제주지방에서도 이러한 정책의 영향을 받을 수밖에 없었다.

본고에서는 이러한 역사적 배경에서 한말 중앙의 재정정책 변화에 따른 제주지방 재정의 변화를 실증적 자료를 근거로 규명하고자 한다. 특히, 조선후기 제주지방의 재정과 관련된 연구는 수취체제를 중심으로 일부 연구가 진행되었으나, 세출 항목에 대한 연구는 미비하다. 연구 시기 또한 한말부터 1904년까지의 제주지방의 재정에 대한 연구가 거의 이루어지지 않았다. 때문에 본고에서는 한말부터 1904년의 세입과 세출 항목을 좀더 세밀하게 살펴보고자 한다.

이를 위해 본고에서는 첫째 갑오·을미·광무시기의 세입과 세출 항목을 구체적으로 분석하여, 조선후기에 독자적으로 운영되어 왔던 지방재정이 중앙정책의 변화에 따라 중앙재정에 예속화되는 과정을 살펴보고자 한다. 둘째, 갑오·을미·광무시기의 세입 항목을 분석하여 지역적 특성으로 인해 제주지방에서 징수된 세금이 있는지 살펴보고, 각 세입 항목들이 제주지방 백성의 삶에 끼친 영향을 살펴보고자 한다. 셋째, 세출 항목의 분석을 통해 당시 지방행정의 일면을 드러내 보고자 한다. 넷째, 제주지방의 재정 추이를 時系列로 분석하여, 각 연도별 주요 세입·세출 항목 외에 당시 제주지방 재정에 영향을 끼친 요인이 있는지 확인하고자 한다. 다섯째, 1898년과 1901년에 제주지방에서 발생한 민란과 지방재정과의 연관성을 살펴 그 요인을 재정적 측면에서 규명해보고자 한다.

1904년은 일본인에 의한 고문정치가 시작된 해로, 이 해의 예산은 광무 정부가 자주적으로 주권을 행사하면서 예산을 편성한 마지막 예산이었다.[1] 1905년에는 처음으로 일본인에 의해 예산이 편성되었고,[2] 1906년에는 地方稅規則이 시행되었다. 이러한 중앙정부의 새로운 재정 개혁은 지방재정에도 영향을 끼쳤을 것이다. 따라서 본고에서 제시한 주요 분석 자료와 검토의 내용은 향후 1905년 이후의

1) 김대준, 『고종시대의 국가재정 연구』, 태학사, 2004, 158쪽.

2) 김대준, 위의 책, 2004, 167쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

재정 개혁에 따른 제주지방 재정 변화를 연구함에 있어, 주요한 근거자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 선행연구 검토

조선후기 제주지방 재정사의 연구 경향을 세입과 세출로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저 세입분야의 경우는 제주지방의 지리적 환경적 특성으로 인해 다른 육지부의 지역과는 다르게 운영되었던 전세, 대동세, 군정세 등을 중심으로 전반적인 수취체제에 대한 연구가 이루어졌다.[3] 또한 호구를 대상으로 수취한 평역미, 환정, 호세를 중심으로 분석한 연구가 있다.[4]

세입 항목을 단독 주제로 연구한 것으로는 제주지방의 특산물품인 흑우, 귤, 전복 등의 진상물품을 다룬 연구,[5] 요역에 해당되는 답한, 포작, 목자 등 제주지방의 특수직역에 대한 연구가 있다.[6] 진휼 기능으로서의 환곡에 대한 연구[7]와 취모보용으로 운영된 공피전, 지세, 화전세 등에 대한 연구[8]가 있다.

세입 항목에서의 연구는 조선후기의 중요한 조세 제도인 전세, 대동세, 군정세,

---

3) 권인혁, 김동전, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」, 『탐라문화』19, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998; 양진석, 「18,19세기 제주의 收取制度와 特徵」, 『탐라문화』24, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004.

4) 허원영, 「19세기 제주도의 호구와 부세운영」, 한국학중앙연구원 한국학대학원 박사학위논문, 2005.

5) 이욱, 「조선후기 국가 제사와 제주도 흑우의 진상」, 『한국학』 43, 한국학중앙연구원, 2020; 정미정, 「조선시대 제주과원 설치와 감귤진상에 관한 연구」, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2007; 강영삼, 「조선시대 전복 진상 연구」, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2012; 박찬식, 「19세기 제주지역 진상의 실태」, 『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996; 박찬식, 「『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태」, 『耽羅巡歷圖硏究論叢』, 濟州市 耽羅巡歷圖硏究會, 2000; 이욱, 「18세기 제주의 진상제(進上制)와 상품유통」, 『한국사연구』186, 한국사연구회, 2019; 長森美信, 「조선후기 제주 진상물 조달과 수송」, 『탐라문화』 23, 제주대학교 탐라문화연구소, 2002; 장윤희, 「조선후기 제주도 진상에 관한 연구」, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2008.

6) 김동전, 「18,19세기 답한의 신분적 지위와 그 변동-제주 대정현 호적중초의 분석」, 『역사민속학』 3, 한국역사민속학회, 1993; 박찬식, 「17, 18세기 濟州島 牧子의 실태 - 李衡祥의 「耽羅狀啓抄」를 중심으로 -」, 『濟州文化硏究』, 玄旨金榮墩博士華甲記念論文集刊行委員會, 1993; 김나영, 「조선후기 제주지역 포작의 존재양태」, 『탐라문화』 32, 제주대학교 탐라문화연구소, 2008; 김나영, 「조선후기 호적자료를 통해 본 포작의 사회적 지위」, 『역사민속학』 19, 한국역사민속학회, 2009.

7) 강창용, 「濟州啓錄에 나타난 濟州農業과 還穀」, 『제주도사연구』2, 제주도사연구회, 1992.

8) 고창석, 「朝鮮後期 濟州 供波錢의 設置와 弊端」, 『제주도사연구』2, 제주도사연구회, 1992; 김영순, 「일제의 토지조사사업과 제주도 지세제도 변화 연구」, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2020; 진관훈, 「제주지역 화전과 화전세 연구」, 『제주도연구』57, 제주학회, 2022.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

환곡, 잡역 등과 진상물에 초점을 두었다. 하지만 조선후기 무명잡세 등 정규조세 외의 세입 항목에 대해서는 연구가 이뤄지지 않았다. 연구 시기는 조선후기에 집중되어 있어, 한말 이후에 대해서는 허원영, 김영순, 진관훈에 의해 부분적인 연구가 이루어졌을 뿐이다.

허원영은 조선후기부터 1907년까지의 제주지방 호적중초를 분석하여 호적과 부세를 연관하여 연구하였다. 제주지방은 농사에 적합하지 않은 환경과 민전의 부재로 인해 부세 수취가 호구를 중심으로 이루어졌다. 호구를 대상으로 한 수취체제는 평역미, 환정, 호세 등이 있다. 허원영은 부세를 수취하고 호적을 작성하는 과정의 결과물이 호적이라 규정하였고, 부세수취에 대한 민의 대응 등의 구체적 양상을 규명하였다.[9)]

김영순은 한말 제주지방의 지세수취체제가 1910년 토지조사사업으로 지가를 결정, 과세지가체계로 변화되는 과정을 실증적으로 규명하였다. 조선시대 농업사회에서 지세의 재정수입은 큰 비중을 차지하고 있었다. 김영순은 제주지방의 경우에는 토질이 척박하고 자연재해가 잦아 지세의 비중이 상대적으로 낮았기 때문에 지세를 부과하기 위해 시행된 중앙의 조세 정책이 제주지방의 상황에 맞지 않았고, 이는 토지조사사업을 통한 제주의 지가조사, 지세의 결정과정 등이 다른 지방과 다르게 진행되었음을 확인하였다.[10)]

진관훈은 제주지방 화전의 실체와 화전세가 가지는 역사적 의미를 고찰하였다. 해당 연구에서는 제주지방 화전의 변천 과정을 검토하였다. 진관훈은 신라시대 이전부터 화전 농법이 행해졌고, 고려시대 목장 설치 등에 의해 중간목장지대가 농경지화 되었으며, 1894년 공마제도가 폐지되고 목장토의 개간이 활발히 되면서 화전이 확대된 것으로 보았다. 또한 화전민의 삶을 조명하면서 1901년 제주지방 민란의 주요 원인 중 하나인 봉세관의 세폐 중에서 화전세 징수가 가장 심했던 것으로 보았다.[11)]

세출 분야의 연구는 미비한데, 기존에 발굴된 자료가 부족한 것이 주요 요인으로 여겨진다. 관련 연구로는 1854년(철종 5)~1863년(철종 14)에 작성된 것으로 추

9) 허원영, 앞의 논문, 2005.

10) 김영순, 앞의 논문, 2020.

11) 진관훈, 앞의 논문, 2022.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정되는『탐영사례』,『제주사례』를 분석하여 수취기구의 운영과 지출 내역을 통해 제주지방의 재정 운영을 고찰한 권인혁의 연구가 유일하다.[12] 이는 기존 연구들이 제주지방의 수취체제에 중점을 둔 것과 달리 조선후기 지방관아의 재정 조달과 그 용도를 처음으로 학계에 소개하였다는 데에 의의가 있다. 본 연구에서는 조선후기 제주지방 각 倉庫들의 징수 및 운영방법, 지출 명목 등을 정리하여 倉庫가 본래의 설치 목적과는 달리 제주목 지방재정 보충에 주요한 역할을 하였음을 밝혔다.

3. 연구방법과 연구내용

본고에서는『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』[13]의「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」,「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」(이하 성책),「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」,「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」(이하 지용명서)를 활용하여 아직 연구되지 않은 재정분야를 분석하고, 나아가 연도별 재정추이를 살펴 한말 제주도의 지방재정 운영실태를 규명해 보고자 한다.

해당 사료의 지역 범위는 제주지방이고, 연도의 범위는 1896년에서 1903년이다. 본고에서는 광무연간 황실 중심으로 재정이 운영되었던 1896년에서 일본인 재정고문이 재정정책에 간섭하기 전, 1904년 사이의 시기를 연구범위로 설정하였다. 위의 사료 외에 보완자료로 가미야타쿠오(神谷卓男)가 1905년에 내도하여 1906년도에 중앙에 올린 보고서인『濟州島現況一般』[14]도 연구자료로 활용하였다.

주요 연구 자료인 성책은 1896년에서 1903년도까지의 결산서로, 내부예산에 計上되어 탁지부에 보고된 것이다. 1904년 5월에 제주목사 洪鍾宇가 이미 제출한 결산서의 오기를 지적받아 이를 수정하여 탁지부에 보냈고,[15] 이에 대해 탁지부

12) 권인혁,「조선후기 지방관아 재정의 운영실태-제주의《사례》를 중심으로-」,『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.

13)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』, 奎21034.

14) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906.

15)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 보고서 제14호, 1904년 5월 20일, "… 且乙未八月至丁酉十二月應入支用會計城柵을 自部로 准査ᄒᆞ시와 朱記下送이옵기 朱記諸項을 逐條査櫛이온즉 或有可據信蹟이오며 或有勢不得已報減者이온 故로 前後會計成冊을 更爲修正上送ᄒᆞ오

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

가 재검토하여 그 결과를 지령과 함께 첨부하여 다시 제주목사에게 보낸 것이다.[16] 성책은 연도별, 1월~6월(상반기), 7월~12월(하반기), 應入秩(세입 항목), 支用秩(세출 항목)로 구성되어 있다. 각 秩은 제주목, 제주군, 대정군, 정의군으로 지역별로 구분되었다. 세입 항목 단위는 錢으로 기입되었고, 세출 항목의 단위는 元으로 기입되었다. 지용명서는 광무 3년(1899) 2월 28일에 작성한 것이다. 1898년 1월부터 12월까지 지출한 지방 경비로, 당시 제주지방의 관아 경비가 자세히 작성되어 있다.

본고의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 갑오개혁 이전의 제주지방 수취체제를 개괄적으로 살피고자 한다. 먼저 1896년도와 1897년 상반기 성책을 검토하여 갑오·을미시기의 수취체제를 분석하고자 한다. 본래 성책의 시작연도는 1896년도로 갑오·을미시기 이후이지만, 1896년도 세입 항목에 1895년 추분기 세입 항목이 기입되어 있고, 세입 항목을 분석한 결과 갑오개혁 이전의 세입 항목과 다르지 않다는 것이 확인되었다. 때문에 그 이전까지는 세입 항목에 변화가 없는 것으로 판단하여 갑오·을미시기로 확정하였다. 다음으로 광무시기의 세입 항목을 분석하고자 한다. 1896년 아관파천 이후 1897년에 광무 연호를 사용하고, 대한제국을 선포하여 황권이 강화되어 황실 재정 중심으로 운영되었던 시기이다.

Ⅲ장에서는 주요 연구 사료인 성책과 지용명서를 통해 1897년 하반기부터 1903년도의 세출 항목을 분석하여 해당 세출내역이 정해진 법령에 따라 지출되었음을 확인하고자 한다. 당시 세금이 어떻게 쓰였는지를 검토하여 제주지방 행정의 역할을 살펴보겠다.

Ⅳ장에서는 Ⅱ~Ⅲ장에서 분석한 세입 항목과 세출 항목을 통해 연간 재정현황을 분석하고자 한다. 각 연도에 재정에 영향을 끼친 기타 세입 및 세출의 요인을 사회적 배경 또는 법령 등의 근거를 들어 검토하겠다. 마지막으로 1894년에서 1904년 사이에 발생한 주요한 사건이었던 1898년과 1901년 제주지방에서 발생한 민란을 재정적 측면에서 그 원인을 분석하고자 한다.

나 許多條項을 恐或未詳이옵기 以前主事洪鍾時로 專委上送ᄒᆞ와 使之稟明케ᄒᆞ오며 上項挪用之數는 特加恢量ᄒᆞ시와 絶島蒼生으로 一分尊安케 ᄒᆞ시믈 爲ᄒᆞ야 玆에 報告ᄒᆞ오니 照亮ᄒᆞ시믈 伏望 光武八年 五月 二十日 濟州牧使 洪鍾宇 議政府贊政度支部大臣 閣下”

16)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 指令, 1904년 7월 2일, “成冊朱記下送ᄒᆞ니 相考施行ᄒᆞ며 ….”

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이러한 연구를 통해 갑오·을미·광무시기 중앙의 재정정책에 의한 제주지방의 수취체제의 변화를 확인할 수 있으며, 세입 항목과 세출 항목을 토대로 한말 지방재정 정책이 민생에 끼친 영향을 알 수 있을 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅱ. 광무시기 제주지방의 수취체제 변화

1. 갑오·을미시기 제주의 수취체제

1) 갑오개혁 이전의 수취체제

조선시대 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서는 지방의 세입과 세출이 각 기관에서 행해졌다. 또한 법제적으로 마련된 전정, 군정, 대동세로 충당되지 못한 부족한 세원은 환곡, 잡세를 통해 충당되었다. 또한 민고를 설치 운영하여 세금을 거둬들였다.

제주의 수취체제는 육지부와 다르게 운영되었다. 전세의 경우에 육지부에서는 결당 4두를 거두고, 호조에 상납하게 하였다. 반면 제주지방은 1결당 2두를 징수하고,[17] 軍資倉에 會錄하여 서울에 상납하지 않았다.[18] 조선전기의 조세 收稅式이 조선후기에 稅摠制로 바뀌면서[19] 제주지방에서도 총액제로 거둬들였다. 제주지방은 토지의 結卜에 따르지 않고 농사의 풍흉에 따라 上·中·下摠으로 나누고 煙戶에서 거두었다.[20]

旱田은 제주목의 경우 전체 3,991결 92부 9속 중 실기경 수가 24결 69부 8속, 대정현은 총 2,228결 89부 3속 중 실기경수가 21결 5부 6속, 정의현은 총 3,383결 13부 3속 중 실기경수가 28결 24부 8속이다.[21] 명목상의 원장부 결수보다 실기경의 결수가 대략 제주목 약 0.6%, 대정현 약 0.9%, 정의현 약 0.8%로, 1%가 채 되지 않는다. 水田의 경우 관둔답과 민답이 있다. 제주목은 전체 150결 3부 9속 중에서 민답은 29부 1속, 대정현은 전체 199결 5부 24속 중 민답 약 94결, 정의현은 전체 16결 57부 중 민답이 5결 46부이다.[22] 즉, 민답으로 거둬들일 수 있는

---

17) 『萬機要覽』, "濟州三邑大靜, 旌義, 一結收二斗, 全屬本島, 添作元會"

18) 『濟州邑誌』(奎10796), 濟州牧, 田稅條, "所捧各穀元數二十一石七斗七升七合 軍資倉會錄 祭享黑牛及將士頒料上下 元無京上納之事"

19) 권인혁·김동전, 앞의 논문, 1998, 181쪽.

20) 李源祚, 『耽羅誌草本』 夏, 濟州, 田稅條, "初無隨結收稅之法 只以年之豐歉定爲上中下摠數納於烟戶"

21) 『濟州邑誌』(奎10796), 濟州牧, 大靜縣, 旌義縣의 각 旱田條.

22) 『濟州邑誌』(奎10796), 濟州牧, "水田 官私屯 幷三百五結八十三負九束內 一百五結六十負 在大靜五十結二十負 在旌義 實一百五十結三負九束內 二十九負一束 民畓除 一百三十四結三十九負 乾畓

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세금은 거의 없었고, 관둔답의 경우도 그 규모가 너무 작아 관아재정을 충족시키기에는 부족하였다.[23] 이러한 부족한 세금을 해결하기 위해 場稅米, 火稅米, 加耕米라는 별도의 명목을 만들어 지방재정에 충당하였다.[24]

대동세의 경우 중앙에서는 각종 공납과 잡역 등의 호역을 전세화하여 토지에 1결당 평균 12두의 대동세를 거두었다. 그중 營邑 등에 5~6두의 유치미를 교부하였다.[25] 제주지방에서는 과세할 토지가 부족하고 지리적으로 중앙과 떨어져 있어 전결에 의한 대동세는 없었다. 대신 男丁이 납부한 것을 대동이라 했다.[26] 1780년대 제주목에서는 연간 田米 5승을 부과했고,[27] 대정현 정의현에는 매 米 5두씩 부과하였다. 자연재해 때는 이를 감면하기도 하였다.[28]

1793년경에는 제주목·대정현·정의현에서 똑같이 男丁 1인에게 매년 대동미 5되를 받았다. 3되는 田米로, 나머지 2되는 眞荏 8홉, 菉豆 3홉 4작, 眞麥 1되씩 받았다.[29] 1801년에 鄭觀輝 제주목사가 장계를 올려 대동미 5승을 부과하지 말 것을 요청하여 이때 혁파되었다.[30] 하지만 1840년대 초 기록에 의하면, 제주목은 해촌 男丁에 참깨 8홉을, 산촌 男丁에 水荏 1되를, 산·연촌을 막론하고 장정 1인당 菜種 1되를 대동세로 부과하였다.[31] 대정현과 정의현에서는 男丁마다 참깨 1되씩을 부과하였다.[32]

군정세는 당시 균역법 제정으로 군포 1필, 그외 결작, 어염선세, 은결, 선무군

十五結三十五負八束 水畓", 大靜縣, "公私田幷一百九十九結五負二束內 州官田一百五結六十負", 旌義縣, "十六結五十七負內 荒草陳雜頉及營牧畓官屯畓 幷十一結十七負除 實五結四十六負"

23) 권인혁, 앞의 논문, 1996, 94쪽.

24) 李源祚,『耽羅錄』中, 1841년 11월 16일, "… 此猶不足 迺以牧場餘地之冒耕者 謂之場稅米 山藪禁地之潛畜者 謂之火稅米 空間隙地之新墾者 謂之加耕米 別立名目 零星湊合 以爲一年支用之資…."

25) 김옥근,『朝鮮王朝財政史硏究 Ⅳ』, 一潮閣, 1992, 97쪽.

26) 李源祚,『耽羅誌草本』夏, 濟州, 大同條, "本無結役以男丁所納謂之大同"

27)『濟州邑誌』(奎10796), 濟州邑誌, 大同條, "每男丁 各田米五升式 … 捧上 有灾年則減數"

28)『濟州邑誌』(奎10796), 大靜縣誌, 大同條, "男丁每名 米五斗捧上 名曰大同", 旌義縣誌, 大同條, "每男丁 田米五升式捧用 而近因年事之失稔 減一升 每名四升式"

29)『濟州大靜旌義邑誌』, 濟州牧·大靜縣·旌義縣 大同條. "大同米 本無結役所收以男丁 所納謂之大同米 每男丁每年五升內 田米三升 眞荏八合 菉豆三合四勺 眞麥一升式"

30)『備邊司謄錄』순조1년(1801) 11월 7일, "其一, 男丁大同米, 每口例捧五升, 以資營邑排朔, 而獨於本島, 有此科外之役者, 實所矜憐, 今年爲始, 從他拮据, 永爲防給事也"

31) 李源祚,『耽羅誌草本』夏, 濟州, 大同條, "海村每丁眞荏八合 山村每丁水荏一升 毋論山沿村每丁菜種一升奉上汁油官用"

32) 李源祚,『耽羅誌草本』冬, 旌義, 大同條, "每丁捧眞荏一升"; 大靜, 大同條, "每丁捧眞荏一升"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

관포 등으로 보충하였다. 제주지방은 이와 다른 형태로 운영되었다. 제번미 명목으로 역을 지고 있지만 番을 서지 않는 자들에게 매년 여름과 가을 총 2번 米를 거둬들여 평역고에서 운영하였다. 이러한 군정세의 본래 취지는 군역변통과 민역균등을 내세우면서 苦役處의 부담 경감에 있었지만,[33] 실제로는 지방경비에 쓰인 것이 많았다.[34]

이외에도 조선후기 부족한 재정을 보충하기 위해서 倉庫를 설치, 각 庫에서 세금을 거두어 환곡으로 운영하면서 지방재정에 충당하였다. 제주지방도 각종 수세와 통치업무를 보조하는 기관들을 설치하였다. 이 기관들은 세원을 독자적으로 확보하거나 재정규모가 큰 기관에 의존 또는 식리활동을 하면서 독립적으로 경비를 운영하였다.[35]

2) 행정구역 개편

갑오개혁은 청일전쟁 이후 김홍집을 수반으로 한 내각을 중심으로 시행되었다. 중앙의 재정개혁의 주요 내용으로는 재정기관의 일원화, 조세의 금납화, 조세법정주의, 정부재정과 황실재정의 일원화로 인한 황실재정 축소 등이 있다. 더불어 지방재정 개혁도 시행되었다. 그 결과 지방 자체의 세입과 경비를 전적으로 중앙에서 통제하게 되면서 지방재정은 중앙 재정에 의존하게 되었다.[36]

1895년 정부는 효율적인 재정확충과 통제를 위하여[37] 행정구역을 개편하고 지방관제를 반포하였다.[38] 즉, 종전의 府, 牧, 郡縣制를 폐지하여 전국을 23府로 나누고 府 밑에 336개의 郡을 두었다. 부에 관찰사, 군에 군수를 두었다. 이후 기존의 23부제가 성과를 거두지 못하자 경비절감을 위해[39] 정부는 1896년 8월 4일

33) 권인혁, 앞의 논문, 1996, 96쪽.

34) 권인혁, 앞의 논문, 1996, 108~110쪽.

35) 권인혁, 앞의 논문, 1996, 101쪽.

36) 김태웅, 「1894~1910년 地方稅制의 시행과 日帝의 租稅收奪」, 『한국사론』26, 서울대학교 국사학과, 1991, 109쪽; 유정현, 「1894~1904년 지방재정제도의 개혁과 이서층 동향」, 『진단학보』 73, 진단학회, 1992, 72쪽; 김옥근, 『조선왕조재정사연구』Ⅳ, 一潮閣, 1992, 106쪽.

37) 김태웅은 지방제도의 개정 취지로 주현의 균질, 지방 관속의 정리와 조세부과의 형평을 통해 지방 지배의 효율성을 제고하고자 1895년 5월 23부제 개정에 관한 청의서로 구체화하였다고 하였다(김태웅, 『한국근대지방재정연구』, 아카넷, 2012, 250쪽).

38) 『高宗實錄』 권33, 고종 32년(1895) 5월 26일.

39) 김태웅, 위의 책, 2012, 282쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지방제도와 관제 및 보급과 경비를 개정하였다.[40] 23府를 13道로 개정하였고, 각 도에 관찰사를 두었다. 한성부를 다시 설치하고 判尹, 小尹을 두었으며 5도 아래에 광주, 개성, 홍화, 인천, 동래, 덕원, 경흥 등의 7부를 설치하여 府尹을 두었다. 제주에는 목을 설치하여 목사를 두었다. 13도에서 관할하는 339개의 군은 5등급으로 정하여 군수를 두었다.

제주지방은 기존 제주목, 대정현, 정의현 체제에서 1895년에 제주부 하에 제주군, 대정군, 정의군으로 개편되면서 목사와 현감이 군수가 되었다. 1896년에 다시 지방제도가 개정이 되면서 전라남도 관할 하에 제주목을 설치하였다. 전라남도 5등급 군에 대정군, 정의군을 두어 각 목사와 군수를 두었다. 1897년에는 행정처리의 불편 등을 이유로[41] 전라남도 아래 1목 32군을 1목 33군으로 개정하고 제주군을 추가하였다. 그 결과 광무 원년(1897년) 9월 12일에 제주의 행정 체제는 1목 3군으로 제주목, 제주군, 대정군, 정의군 체제가 되었다.[42]

이러한 행정체제의 변화에 따라 성책에서도 1896년에는 1부 3군 체제를 반영하여 지역명을 제주군, 대정군, 정의군으로 작성된 반면, 1897년도 상반기에는 제주목, 本郡應入移來秩, 대정군, 정의군이라고 기록되었다. 이렇게 구분된 까닭은 변경 전인 1896년도의 제주군 하반기분의 세금을 수취하여야 했기 때문에, 제주군 자리를 本郡應入移來秩로 대체하여 작성한 것으로 보인다.

3) 갑오·을미시기 수취체제

중앙에서는 갑오·을미시기에 각종 재정개혁을 시행하여 현물로 상납하던 租稅를 金納하였고, 무명잡세를 혁파하였다. 각종 조세는 지세와 호포세로 통합되었고, 환곡 또한 사환제로 전환되었다. 재정기구도 일원화하여 탁지부에서 관할

---

40) 『高宗實錄』 권34, 고종 33년(1896) 8월 4일, "勅令第三十六號, 地方制度官制改正件, 裁可頒布"

41) 『各部請議書存案』, 1897년 9월 5일, "濟州牧使 李秉輝의 第十九號質稟書內開 本牧이 在前防禦兼任之時에 統轄三郡ᄒᆞ고 獨鎭自主이다가 現今新制에 濟州郡이 自歸廢止ᄒᆞ고 本牧이 及爲光州之所管ᄒᆞ니 水陸千里에 文牒往來가 實有行不得者이옵고 又無本郡 則本牧은 卽一郡守라 有不可以管轄兩郡이옵고 且一有獄政 則必有初覆三檢官然後에 庶無錯誤이거ᄂᆞᆯ 只以管轄兩郡으로 何以排比이오며 … 該牧及兩郡에 形便事勢가 宜有是請ᄒᆞ올듯ᄒᆞ오니 濟州牧의 本郡守를 仍眞ᄒᆞ고 地方官事務를 專擔케 ᄒᆞ옵고 …."

42) 『관보』, 제741호, 1897년 9월 12일, "勅令第二十九號 地方制度中官制와 俸給과 經費의 勅令改正事 勅令第三十六號 第五條 第一表 全羅南道下 一牧 三十二郡의 二字를 三字로 改正ᄒᆞ고 五等下大靜郡上에 濟州郡三字를 添入ᄒᆞ고 第四條濟州牧官吏經費表에 主事二人은 三人으로 改正ᄒᆞ고 第五條第二表五等郡에 鄕長一人을 添入事"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

하게 하였다. 회계법이 제정되면서 법의 근거 하에 재정을 운영하게 되었다.

<표 1>은 성책의 1896년과 1897년 상반기의 세입 항목을 정리한 것이다. 세입 항목을 보면, 갑오시기 이전의 세입 항목과 별반 다르지 않음이 확인된다. 먼저 조선후기에 군정세로 거둬들인 평역미와 眞荏, 水荏 등의 대동세 항목이 있다. 또한 조선후기에 요역으로 부과되었던[43] 藁草, 靑草, 炭, 燒木, 닭, 계란이 확인된다. 이는 중앙에서는 상납하는 공물을 철폐하였지만 주현의 지방 공물 중에서 꿩, 닭, 柴, 炭, 氷丁은 그대로 유지시켰기 때문이다.[44]

<표 1> 1896년과 1897년 상반기 세입 항목[45]

	1896년도	1897년 1월~6월
濟州牧	乙秋平役米	丙秋平役米
	乙秋場火稅米 1,437石1斗1刀	丙秋場火稅米 1,638石1斗2刀3合
	乙秋畓白米 97石11斗2合	丙秋官畓定摠米 97石 11斗 2合
	乙秋營田稅 5石	丙秋眞荏 10石7斗9刀
	乙秋眞荏 10石7斗9刀	丙秋水荏 7石10斗4刀4合
	乙秋水荏 7石10斗4刀4合	丙秋釜稅鹽 26石 11斗
	丙春釜稅鹽 26石11斗	丙秋生鷄 1,366首
	丙春生鷄 1366首	丙秋鷄卵 4,080介
	丙春鷄卵 4080介	丙秋炭 231石
	丙春炭 231石	丙秋燒木 405丹
	丙春燒木 405丹	丙秋藁草 15迭
	丙春藁草 15迭	丙秋靑草 1,484迭
	丙春靑草 1484迭	大船 78隻稅
	乙秋各樣進上未納條 査懲來	小船 31隻稅
	乙夏留庫還米 204石8斗7刀	私商馬 405匹 烙印稅
	乙未耗代租 371石代	丙秋還耗 1,157石8斗5刀
	乙未軍作米 200石代	
	丙夏平役來	
	丙夏還耗還米 1,176石2斗5刀6合	
濟州郡	乙秋平役	丙秋平役米
	乙秋地稅米 217石	丙秋地稅定摠米 217石
	乙秋畓白米 60石1斗6刀1合	丙秋官畓定摠 10,060石 1斗 4刀 1合
	丙秋稅米 11石	丙秋眞荏13石 10斗 7刀
	乙秋眞荏13石 10斗 7刀	丙秋水荏 5石 5斗 9刀
	乙秋水荏5石5斗9分	丙秋生鷄 1,380首
	丙春生鷄 1,380首	丙秋鷄卵 4,140介
	丙春鷄卵 4,140介	丙秋靑草 2,300迭

43) 李源祚,『耽羅誌草本』 夏, 濟州, 徭役條, "草柴炭 男丁每年草一迭 柴一圍 山村則草代炭五斗牧捧 … 雉鷄 以戶役除女獨戶 每戶捧鷄一首 卵三箇…山村民則以雉代納"

44) 김옥근, 앞의 책, 1992, 97쪽.

45)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」의 사료 중 1896년도와 1897년도 1월~6월까지의 應入秩에서 세입 항목만을 표로 정리하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

	丙春靑草 3,300迭	丙秋炭 82石
	丙春炭 80石	丙秋藁草27迭
	丙春藁草 37迭	丙秋正鐵本利條來
	丙夏平役來	丙秋鹽21石13斗9刀8合
大靜郡	乙秋平役	丙秋平役米
	乙秋各里煙家錢來	丙秋各里烟家錢來
	丙春各浦稅及槎船稅	丙秋各浦主人稅及槎船稅幷來
	乙秋畓白米 39石8斗2刀	丙秋官畓定摠白米 39石 8斗 2刀
	乙秋地稅皮穀 223石12斗	丙秋地稅皮穀 223石 12斗
	乙秋眞荏5石9斗	丙秋眞荏 5石 9斗 6刀
	丙春生鷄 358首	丙秋生鷄 358首
	丙春鷄卵 1,074介	丙秋鷄卵 1,074介
	丙春鹽 24石2斗3刀	丙秋鹽 24石 2斗 4刀
	乙秋官田粟1石5斗3刀	丙秋官田稅粟 1石5斗3刀
	乙秋軍山稅牟 20石	丙秋軍山稅粟 20石
	乙秋田結白米 11石12斗3刀4合	丙秋田結白米 11石 12斗 3刀
	乙秋梁稷麥3石5刀	丙秋黍米 1石 9斗 6刀
	乙秋毛洞場稅皮穀 58石14斗3刀5合	丙秋梁 14斗 4刀
	丙夏平役來	丙秋稷米 6斗 5刀
		丙秋毛洞場稅皮穀 58石 14斗 3刀 5合
		丙秋乾畓折授錢 殖利
旌義郡	乙秋平役	丙秋平役
	乙秋畓白米 69石14斗	丙秋官畓白米 69石 14斗
	乙秋地稅米 27石2斗5刀	丙秋地稅米 27石 2斗 5刀
	乙秋山稅米 20石	丙秋山稅米 20石
	乙秋知歸島儲積島稅	丙秋貯積岳知歸島稅幷來
	丙春鹽 31石9斗	丙秋鹽 31石 9斗
	丙春生鷄 704首	丙秋生鷄 704首
	丙春燒木 3178丹	丙秋燒木 3,178丹
	丙春炭80石	丙秋炭 80石
	乙秋西歸刷田稅皮穀 6斗8刀	
	丙夏平役來	
기타	甲乙 貢馬代錢中 挪用來	
	乙未 8月 度支部受來條	

<표 1>을 통해 각종 현물 즉, 닭, 계란, 柴, 草, 炭은 봄과 가을에 2번 징수하였고, 가을 분은 다음연도 상반기에 징수하였음을 알 수 있다. 米, 眞荏, 水荏은 가을에 1번 징수하였으며 당해연도 가을의 작황 상태를 보고 다음 연도에 징수하였다.[46] 평역미도 1년에 두 번, 여름과 가을에 징수하는데 당해연도 여름 징수분은 당해연도 하반기에, 가을 징수분은 다음연도에 징수하였다. 또한 1895년도 가을분과 1896년 여름분은 1896년에 징수되었고, 1896년 가을분은 1897년도 상반기에 징수된 것이 확인된다. 한편 기존 사찬자료에는 1896년도에 동포세를 신설하면서 평역미와 계초 등이 혁파된 것으로 기록되어 있다.[47] 하지만 동포세가 징

46)『公文編案』44, 1898년 3월, 牧使 李秉輝 第三號 報, "… 每於秋成之時에 隨其農形之優劣ᄒᆞ야 逐年執卜ᄒᆞ고 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

수된 것은 1897년 하반기로, 실제로는 동포세가 이때 혁파된 것으로 보인다.

다음 세입 항목으로는 환곡과 관련되어 있는 還穀耗穀條와 留庫還米條, 軍作米가 확인된다. 조선후기 환곡은 본래 목적이 진휼에 있었으나, 取耗補用이 가능하게 되면서 부세 기능으로 바뀌게 되었다. 이때 발생한 還穀耗穀은 지방 경비의 부족한 재정을 보충하는 데 쓰였다. 하지만 고종은 1895년에 다시 본래의 기능을 되살리는 방향을 모색하여 환곡을 社還으로 개칭하고 이를 개혁하고자 하였다.[48]

제주지방의 환곡은 다른 세목처럼 바로 혁파되지는 않았고, 1896년까지 운영되었다. 환곡 또한 당해연도 가을분은 다음연도에 징수되는데 1896년 성책에는 1895년도 還耗穀이 기록되지 않았다. 이는 1895년 2월에 제주목사 李鳳憲이 당시 오랜 흉년으로 還耗穀 일부는 5년으로 停退하고, 나머지는 모두 탕감하여 구휼하기를 요청한 것이 수락되었기 때문이다.[49] 이러한 이유로 성책에는 1895년의 還耗穀이 기입되지 않은 것으로 보인다.

軍作米는 면포 대신 쌀로 징수하는 것이다. 18세기 영조때 흉년을 대비하여 곡물을 비축하고자 만들어졌다. 이는 비변사가 관장하였는데, 거둬들인 군작미의 절반은 수납, 방출하면서 耗米를 받다가, 만약 給代하는데 부족하면 耗米를 보충해서 사용하였다.[50] 『탁지지』에 京畿, 湖西, 嶺南, 湖南, 湖南檢營의 군작미 會錄 수효가 기록되어 있다.[51] 하지만 『탁지지』에는 제주지방에 대한 기록은 없다. 하지만 당시 각 고을에 진휼곡을 비축하라고 법제화된 시기이기도 하였고,[52] 1893년도 『禾北鎭助防將書目』에 "포폄장계를 배에 싣고 떠난 포폄장계와 군작미를 싣고 간 각 사공 등의 배가 포구를 출발하여 육지로 떠났다는 수정문서를 상송

47) 金錫翼, 『耽羅紀年』 권4, 1896년, "罷平役米及鷄草等 新設洞布"

48) 송찬변, 「韓末 社還制의 成立과 運營」, 『韓國史論』41·42, 서울대학교 국사학과, 1999, 790쪽.

49) 『承政院日記』 3055책, 고종 32년(1895) 2월 5일, "卽見濟州牧使李鳳憲謄報, 則備陳連年歉荒之狀, 還耗穀中各樣上下條一千四百二十一石零, 除減不得, 限五年停退, 而還摠三千九百七十石零, 指徵無處, 島農失稔, 民情可悶, 陸穀則方議設船運, 以便貿遷, 上項還耗穀中, 各樣上下條, 與已停退難徵條, 合三千三百九十八石零, 竝許蠲蕩, 以示朝家體恤之意, 何如? 奉旨依允."

50) 丁若鏞, 『經世遺表』, 卷12, "軍作米者 英宗己酉 備局提調尹淳奏曰 棉貴而米賤 請各營軍布 皆令作米 以時收放 自備局句管 以備凶荒 乙卯己巳 連續作米 至庚 敎曰軍作米十萬石 折半收放取耗若給代不足 以耗條補用 …."

51) 『度支志』, "軍作米會錄數爻 京畿二千石 湖西二萬石 嶺南五萬石 湖南二萬八千石 湖南檢營五千八百五十石零 折半糶糴 年年取耗 耗數與元數相當 則報本廳 發賣以錢 會錄 已上 軍作米十萬五千八百五十石零 折半糶糴取耗"

52) 『大典通編』, "續 各邑賑穀, 每年隨力備儲 … 增 始, 以戶·兵曹應納布木, 換米三南, 名以軍作米, 糶糴如他還上例, 以備荒, 備邊司句管"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한다."는 기록[53]이 있는 것으로 보아 제주지방에서도 군작미를 거두어 도외로 보냈던 것으로 보인다.

다음으로는 耗代租가 있다. 이는 별저미와 관련이 있는 것으로 보인다. 별저미는 정조 23년(1799)에 흉년에 대비하여 해당 牧으로 하여금 별도로 비축한 쌀만 섬을 삼읍에 나누어 보관하게 하였다. 순조 10년(1810)에 비변사 관문에 따라 호남 연안의 여러 고을에 옮겨 구휼함에 따라 별저미가 점차 소모되었다. 換作租가 8,000섬, 해마다 耗穀條로 800섬을 운반하여 와서 공용에 보태었다.[54]

순조 10년(1810) 6월에 전라 전감사 이명응은 다음과 같이 보고하였다.

> 제주 別儲牟米의 실제 수량이 8,673石이 된다. 마땅히 本色과 耗를 함께 납부해야 되는데, 재해를 입어 이전곡까지는 독촉할 수 없고, 牟 1石을 租 2石 7斗 5升으로 換作하여 가을에 거두고 곡명을 濟州牟代租로 칭하여 비변사에서 구관하겠다.[55]

이와 관련된 사료로 『全羅道濟州牟代租成冊』이 있다.[56] 본 사료는 광서20년(1894) 2월에 작성된 것으로, 전라도의 각 고을의 租還分, 耗의 수, 合留庫 수가 기록되어 있다. 마지막 장에 총계로 租還分 2,282石 8斗 4升 7合 8夕, 耗의 값 228石 3斗 8升 4合 8夕과 甲寅補賑租로 加入된 142石 11斗 1升 5合 2夕을 합한 牟代租 총 371石이 濟州로 매년 보냈다고 기록되어 있다.[57] 이는 <표 1>에 보이는 乙未耗代租 371石과 일치한다. 즉, 회계법이 제정되기 전까지는 전라도에서 제주지방으로 별저미에 대한 값을 지속적으로 보냈으며, 제주지방에서는 이를 재정수입으로 삼았던 것이다.

---

53) 『禾北鎭助防將書目』, "褒貶狀啓載去 沙工李辰杓 軍作米過涉沙工金大成等 船隻出浦 文書修正上送 光緖十九年五月十五日 助防將高", 제주민속자연사박물관 소장.

54) 李元鎭, 『耽羅誌草本』 夏, "別儲米 正廟己未 特軫島中之荐歉 令該牧別備米萬石分留三邑 純廟庚午 因備局關 移哺湖沿諸邑 漸致消融 只餘換作租八千石每年耗條八百石輪來 以補公下"

55) 『備邊司謄錄』 200책, 순조 10년(1810) 6월 6일, "見全羅前監司李冕膺報本司辭緣, 則以爲, 濟州別儲牟米輸來實數, 爲八千六百七十三石零, 當以本色竝耗捧納, 而右沿牟麥, 近被黃孟之災, 移轉穀物之竝督, 實無其路, 牟米一石代, 以租二石七斗五升從便換作, 待秋收捧, 穀名則何以稱之, 磨勘於何衙門爲辭矣, 本道元牟還, 數旣夥然, 而今以近萬石移轉牟, 添付竝督, 其勢實難, 依狀請準折換租, 待秋捧納, 名以濟州牟代租, 句管於本司之意, 分付何如, 上曰, 依爲之"

56) 『全羅道濟州牟代租成冊』(奎16207).

57) 『全羅道濟州牟代租成冊』(奎16207), "… 合參百柒拾壹石 濟州年例入送"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 광무시기 제주의 세입 항목 분석

1896년 아관파천 이후 고종은 황제로 즉위하고 대한제국을 선포하여 舊本新參의 원칙하에 개혁을 추진하였다. 광무개혁이 갑오개혁을 부정하는 데에서 출발하였지만 그 개혁 자체를 부정할 수는 없었다.[58] 이 시기에는 왕권이 강화되어 정부에 속해 있던 세입원들이 황제의 독자적인 재원이 되거나 황실로 이속되었다. 많은 세입원이 황실재정으로 들어갔기 때문에 탁지부는 지세와 호세에 의존하여야 했고, 세입원 중에서 지세가 차지하는 비중이 가장 컸다.[59]

<표 2>는 1897년도 하반기부터 1903년도까지 세입 항목의 과세수량을 정리한 것이다. <표 3>은 1897년 하반기부터 1903년도까지의 세입 항목의 징수액을 정리한 것이다. 이 두 표를 통해 세입 항목을 분석하고, 해당 기간의 특징을 살펴보고자 한다.

<표 2> 1897년 하반기~1903년 세입 항목의 각 과세수량 변동표[60]

구분		세목	1897 7~12월	1898	1899	1900	1901	1902	1903
제주목	1	洞布	7,845	8,011	8,011	8,011	8,011	8,011	8,011
	2	場火稅米 [改詳定]	1,000.	1,000.	1,000.	1,000.	1,000.	1,000.	1,000.
	3	畓白米 [改詳定]	97.11.	97.11.0.2.	97.11.0.2.	97.11.0.2.	97.11.0.2.	97.11.0.2.	97.11.0.2.
	4	釜稅鹽	26.11.	25.12.6.	25.12.6.	25.12.6.	25.12.6.	25.12.6.	-
	5	大船	78隻	78	70	-	-	-	-
	6	小船	31隻	32	32	-	-	-	-
	7	烙馬(私商馬)	450匹	200	83	90	90	90	90
	8	終達地稅皮穀	-	22.	22.	22.	22.	22.	22.
	9	終達地稅	-	11.	11.	11.	11.	11.	11.
제주	1	地稅米 [改詳定]	217.	214.11.	214.11.	214.11.	214.11.	214.11.	214.11.

58) 이윤상, 「日帝에 의한 植民地財政의 形成過程-1894~1910년의 세입구조와 징세구조를 중심으로-」, 『한국사론』14, 서울대학교 국사학과, 1986, 284쪽.

59) 이윤상, 위의 논문, 1986, 289쪽.

60) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」에서 1897년부터 1903년도 각 세입 항목의 과세수량을 지역별로 구분, 정리하여 기입하였다. 곡물 및 鹽의 경우, 0石 00斗 0刀 0合으로, 단위 구분은 온점으로 구분하여 기입하였다. 이외 나머지 단위는 1897년 7~12월에만 기입하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분		세목	1897 7~12월	1898	1899	1900	1901	1902	1903
군	2	畓白米 [改詳定]	61.01.4.	60.01.6.6.	60.01.6.6.	60.01.6.6.	60.01.6.6.	60.01.6.6.	60.01.6.6.
	3	衙位畓白米 [改詳定]	4.08.5.	5.08.	5.08.	5.08.	5.08.	5.08.	5.08.
	4	稅鹽	4.01.9.	4.01.6.	4.01.6.	4.01.6.	4.01.6.	4.01.6.	-
	5	終達地稅米 [定摠]	11.	-	-	-	-	-	-
대정군	1	洞布	2,592	2,713	2,713	2,713	2,713	2,713	2,713
	2 61)	地稅皮穀 [改詳定]	223.12.	-	-	-	-	-	-
		地稅米	-	223.13.2.	223.13.2.	223.13.2.	223.13.2.	223.13.2.	223.13.2.
	3	畓白米 [改詳定]	39.08.2.	39.08.2.	39.08.2.	39.08.2.	39.08.2.	39.08.2.	39.08.2.
	4	軍山稅	20.	20.	20.	20.	20.	20.	20.
	5	田結白米 [改詳定]	11.12.3.	10.03.3.4.	10.03.3.4.	10.03.3.4.	10.03.3.4.	10.03.3.4.	10.03.3.4.
	6 62)	梁黍及米 [改詳定]	3.00.5.	-	-	-	-	-	-
		梁黍稷小米	-	3.00.6.	3.00.6.	3.00.6.	3.00.6.	3.00.6.	3.00.6.
	7	稅鹽	24.02.4.	24.02.4.	24.02.4.	24.02.4.	24.02.4.	24.02.4.	-
	8	官田稅粟 [定摠]	1.05.3.	1.05.3.	1.05.3.	1.05.3.	1.05.3.	1.05.3.	1.05.3.
	9	毛洞場稅皮穀 [定摠]	117.13.7.	117.13.8.	117.13.8.	117.13.8.	117.13.8.	117.13.8.	117.13.8.
	10	毛洞禁場稅 皮穀	12.	22.	22.	22.	22.	22.	22.
	11	査出官畓白米	-	3.06.8.	3.06.8.	3.06.8.	3.06.8.	3.06.8.	3.06.8.
정의군	1	洞布	4,126	4,243	4,243	4,243	4,243	4,243	4,243
	2	地稅米 [改詳定]	27.02.5.	27.02.5.	27.02.5.	27.02.5.	27.02.5.	27.02.5.	27.02.5.
	3	山稅米 [改詳定]	20.	20.	20.	20.	20.	20.	20.
	4	畓白米 [改詳定]	69.14.	69.14.	69.14.	69.14.	69.14.	69.14.	69.14.
	5	地歸島儲積 岳稅[定摠]							
	6	稅鹽	31.09.	9.09.	9.09.	9.09.	9.09.	9.09.	-

61) 1897년에 지세피곡을 1898년부터 지세미로 받은 듯 보인다. 지세에 대한 곡물의 변경으로 보아 같은 세입 항목으로 구분하였다.

62) 1897년도의 세입 항목 명칭은 梁黍及米이고, 1898년~1903년에는 梁黍稷小米이다. 세입 항목의 명칭에 변화가 있지만, 거두는 양과 代錢이 비슷하기 때문에 같이 묶어 정리하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 3> 1897년 하반기~1903년 징수액[63]

구분		세목	1897 7~12월	1898	1899	1900	1901	1902	1903
제주목	1	洞布	11,591[64]	23,784.	24,033.	24,033.	24,033.	24,033.	24,033.
	2	場火稅米	7000.	7000.	7000.	7000.	7000.	7000.	7000.
	3	畓白米	1466.	1,466.02.	1,466.02.	1,466.02.	1,466.02.	1,466.02.	1,466.02.
	4	釜稅鹽	53.4.6.	77.5.2.	77.5.2.	77.5.2.	77.5.2.	77.5.2.	-
	5	大船	234.	210.	210.	-	-	-	-
	6	小船	49.6.	64.	64.	-	-	-	-
	7	烙馬(私商馬)	243.	180.	74.70.	81.	81.	81.	81.
	8	終達地稅皮穀	-	77.	77.	77.	77.	77.	77.
	9	終達地稅	-	88.	88.	88.	88.	88.	88.
제주군	1	地稅米	1736.	1,717.8.7.	1,717.8.7.	1,717.8.7.	1,717.8.7.	1,717.8.7.	1,717.8.7.
	2	畓白米	901.4.	901.6.6.	901.6.6.	901.6.6.	901.6.6.	901.6.6.	901.6.6.
	3	衙位畓白米	68.50.	83.	83.	83.	83.	83.	83.
	4	稅鹽	12.3.8.	13.3.2.	13.3.2.	13.3.2.	13.3.2.	13.3.2.	-
	5	終達地稅米	66.	-	-	-	-	-	-
대정군	1	洞布	3,829.68	7,972.5	8,169	8,169	8,169	8,169	8,169
	2	地稅皮穀	895.4.2.5.	-	-	-	-	-	-
		地稅米	-	895.3.2.	895.3.2.	895.3.2.	895.3.2.	895.3.2.	895.3.2.
	3	畓白米	593.2.	593.2.	593.2.	593.2.	593.2.	593.2.	593.2.
	4	軍山稅	60.	60.	60.	60.	60.	60.	60.
	5	田結白米	177.3.	153.3.4.	153.3.4.	153.3.4.	153.3.4.	153.3.4.	153.3.4.
	6	梁黍及米	21.2.3.	-	-	-	-	-	-
		梁黍稷小米	-	24.3.2.	24.3.2.	24.3.2.	24.3.2.	24.3.2.	24.3.2.
	7	稅鹽	72.4.8.	72.4.8.	72.4.8.	72.4.8.	72.4.8.	72.4.8.	-
	8	官田稅粟	4.06.	5.4.5.	5.4.5.	5.4.5.	5.4.5.	5.4.5.	5.4.5.
	9	毛洞場稅皮穀	353.7.4.	412.7.	412.7.	412.7.	412.7.	412.7.	412.7.
	10	毛洞禁場稅皮穀	36.	77.	77.	77.	77.	77.	77.
	11	査出官畓白米	-	51.8.	51.8.	51.8.	51.8.	51.8.	51.8.
정의군	1	洞布	6,096.165	12,553.5.	12,729.	12,729.	12,729.	12,729.	12,729.
	2	地稅米	217.3.7.5.	217.3.7.5.	217.3.7.5.	217.3.7.5.	217.3.7.5.	217.3.7.5.	217.3.7.5.
	3	山稅米	160.	160.	160.	160.	160.	160.	160.
	4	畓白米	1049.	1049.	1049.	1049.	1049.	1049.	1049.
	5	地歸島儲積岳稅	9.	9.	9.	9.	9.	9.	9.
	6	稅鹽	71.1.1.	28.8.	28.8.	28.8.	28.8.	28.8.	-

63) 『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」의 내용 중 1897년 7~12월부터 1903년까지의 과세수량의 代錢한 징수액을 표로 정리한 것이다. 단위는 0냥 0전 0푼 0리, 단위 구분은 온점으로 하였다.
세입 항목은 代錢價로 기입되어 있다. 19세기 이후 상품화폐경제의 발달로 인하여 조세가 금납화되고 있었다. 하지만 제주지방은 『탐영사례』에 지출액이 곡물의 수량으로 작성된 것으로 보아 19세기 중반까지는 아직 현물납이 행해졌다. 조세의 금납화는 1894년 갑오개혁 이후가 되어서야 시행된 것으로 여겨진다. 한편, 전국적으로 『신식화폐발행장정』 시행으로 은본위인 신식화폐를 통용하게 하였는데, 제주지방에서는 1906년까지 엽전으로 징수, 유통되고 있었다. 이때 엽전의 시장가와 법정가의 시세차익은 지방관의 부정수입이 되었다(神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 22쪽).

64) 본래 동포세는 호총 수 7845호에 대해 23,535냥을 징수, 당해연도 추분 11,767냥 5전을 징수해야 했다. 하지만 전체 징수액(23,535냥)에서 353냥이 축났기 때문에 실제로 전체 23,182냥이고, 이중 추분 11,591냥을 징수하였다. 마찬가지로 대정현 총 징수액 7,776냥 중 116냥 6전 5푼이 축났기 때문에, 징수분 7,659냥 3전 6푼이다. 이중 추분 3829냥 6전 8푼을 징수하였다. 정의현 또

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주지방에서는 이 시기에 와서야 갑오개혁 때 실시해야 했던 재정 정책이 본격적으로 시행되었다. 그 특징은 다음과 같다. 첫째, 다양한 세입 항목이 줄어들었다. <표 1>의 1896년도의 세입 항목과 <표 2>의 세입 항목을 비교했을 때, 제주목 13항목에서 9항목, 제주군 12항목에서 4항목, 대정군 17항목에서 11항목, 정의군 9항목에서 6항목으로 감소한 것을 확인할 수 있다. 항목이 줄어든 이유로는 이제까지 현물로 거둬들였던 柴, 草, 炭 등을 징수하지 않았기 때문이다. 지용명서를 보면, 이 항목들을 더 이상 현물로 징수하지 않고, 직접 구입하여 사용한 것이 확인된다. 이외에 戶鷄, 戶草, 眞荏, 水荏 등도 폐지되었다.[65]

<표 2>를 통해 각 행정구역 별로 거둬들인 세원을 살펴보면, 제주목에서의 단독 세입으로는 장화세, 선세, 낙마세, 終達地稅, 終達地稅皮穀이 있다. 終達地稅는 본래 1897년에는 제주군의 세입원이었는데, 1898년부터 제주목의 세입원이 되었다. 제주군의 단독 세입으로는 衙位畓白米, 대정군의 세입으로는 官田稅粟, 軍山稅, 毛洞場稅皮穀, 毛洞禁場稅皮穀, 梁黍稷小米, 田結白米가 있다. 정의군의 세입으로는 山稅米, 地歸島儲積岳稅가 있다. 답백미, 세염은 1목 3군에서 모두 징수하였고, 동포세는 제주목, 정의군, 대정군에서 거두었다. 반면, 지세미의 경우에는 3군에서만 거두고 있다.

둘째, <표 2>를 보면, 재원의 안정적 확보를 위해 과세수량이 改詳定되거나 定摠되었다. 이는 1895년에 제정된 회계법에 의거, 조세의 신설과 세율의 변경은 모두 법률로 정하게 된 것과 관련 있는 것으로 보인다.

1897년에 改詳定된 것으로는 1월에는 제주목의 답백미 97석 11두 2홉이 97석 11두, 8월에는 제주목의 장화세 1,000석, 제주군의 지세미 217석, 답백미 61석 1두 5도, 아위답백미 4석 8두 5도, 대정군의 지세피곡 223석 12두, 답백미 39석 8두 2도, 전결백미 11석 12두 3도, 梁黍及米 3석 5도, 정의군의 지세미 27석 2두 5도, 산세미 20석, 답백미 69석 14두가 있다. 정총된 것으로는 제주군의 종달지세미 11석, 대정군의 군산세 20석, 관전세속 1석 5두 3도, 모동장세피곡 117석 13두 7도, 저적악지귀도세(지귀도저적악세)가 있다.

한 총 징수액 12,378냥 중 185냥 6전 7푼이 축났다. 징수분 12,192냥 3전 3푼 중 추분 6,096냥 1전 6푼 5리를 징수하였다.

65) 고창석, 「『濟州府令辭要覽』 解題」, 『제주도사연구』 6, 제주도사연구회, 1997, 168쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

셋째, 제주지방에서 독자적으로 운영되었던 평역미가 중앙정책에 의해 호구세인 호포세로 실시되었다. 본 성책에서는 호포세가 동포세로 쓰였다. 동포세는 전체 세입 항목에서 75%정도 차지한다.

동포세는 대원군 집정 초에 군정의 정비를 위해 실시한 것이다. 1871년에 동포세를 발전시켜 호포라고 개칭하여 신분에 상관없이 호당 2냥씩 거두었는데, 갑오개혁 과정에서 호당 3냥으로 인상하였다. 이때 호적제도가 미비된 상태에서 漏戶가 많아 정부에서는 정확한 과세를 하기가 어려웠다. 때문에 정부에서는 매년 군수의 보고를 토대로 군 단위로 호포전의 부과액을 결정하였다.[66]

이전 조선후기 제주지방의 군정은 다른 지방과 달랐다. 군정세는 평역미로 대신하였다. 평역미로 1896년 전년도 가을과 당해연도 여름에 거둬들였던 세액이 제주목 8,695냥, 제주군 2,442냥 2전, 대정군 905냥 4전, 정의군 5,986냥으로 총 9,333냥 6전이었다. 동포세는 제주목 23,535냥, 대정군 7,776냥, 정의군 12,378냥으로 총 43,689냥이다. 이러한 차이는 평역미는 제번인이라는 수취대상자가 정해져 있었고, 호포세는 모든 호에서 거둬들였기 때문에 평역미로 거둬들였을 때보다 세액이 증가한 것으로 보인다.

당시 정부는 재정확충 및 사회통제를 위해 호구를 철저히 조사하였다.[67] 호구조사는 1896년에 제정한 「호구조사규칙」에 따라 매년 시행되었다. <표 4>는 1897년 하반기부터 1903년까지 성책에 기재된 호수와 1906년도 기준으로 작성한 정부 보고용 호수, 牧府 장부에 기입된 호수, 1906년에 실제로 조사한 호수를 정리한 것이다. 1897년 이전, 1897년 하반기, 1898년~1903년의 호수 변화는 성책에서 확인된 호수를 정리한 것이고, 1906년도의 호수는 『제주도현황일반』에 기재된 것을 정리한 것이다.

66) 김옥근, 앞의 책, 1992, 41쪽.

67) 한국역사연구회 토지대장연구반 편, 『대한제국의 토지제도와 근대』, 혜안, 2010, 23~27쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 4> 1897~1906년 호수 변화[68]

郡	성책 기재			제주도현황일반(1906년)		
	1897년 이전	1897년 하반기	1898~1903년	정부 보고용	목부 장부상	1906년 실제
제주목	6,326	7,845	8,011	8,011	13,681	16,803
대정군	1,375	2,592	2,723	2,713	4,084	4,911
정의군	2,810	4,126	4,243	4,243	4,573	6,347
계	10,511	14,563	14,977	14,967	22,338	28,061
동포세	31,533냥	43,689냥	44,931냥	44,901냥	-	50,228.9냥

1897년도 이전의 호구수는 제주목 6,326호, 대정군 1,375호, 정의군 2,810호이다. 1897년에 조사하여 추가로 찾아낸 호가 제주목 1,519호, 대정군 1,217호, 정의군 1,316호이다. 따라서 1897년 하반기 각 총 호수는 제주목 7,845호, 대정군 2,592호, 정의군 4,126호이다. 또 1898년 하반기에 다시 추가 조사하여 제주목 166호, 대정군 131호, 정의군 117호가 증가하여, 8,011호, 2,723호, 4,243호가 되었다. 1906년의 『제주도현황일반』를 보면, 정부 보고용으로 기입한 戶數, 목사 장부에 기록한 호수, 실제로 조사한 호수가 각각 다르다. 정부 보고용으로 기입한 호수는 성책의 1898년도와 같은 수로 1906년도까지 이어졌다.[69]

실제로 징수한 동포세와 정부에 보고하여 납부한 세액도 달랐다. <표 4>에서 성책상의 동포세액과 1906년 정부보고용 동포세액은 호구당 매 3냥씩하여 총계를 산출 기입한 것이다. 1906년의 실제 조사징수액은『제주도일반현황』에 기록된 동포세액을 기입한 것이다. 1906년의 실제 조사 호구에 3兩씩 징수하면 총 84,183兩이 산출된다. 그런데 <표4>에서는 실제 조사징수액이 50,228냥 9전으로 확인된다. 대략 1호당 1.79냥으로 3냥보다 적은 액수로 징수되었다.

1906년도에 실제로 호수를 조사하기 전까지는 목부 장부상에 기록된 호수와 금액을 기준으로 백성들에게 징수했을 것으로 보인다. 목부 장부상의 호수로 1호당 3냥씩 거두면 총 67,014냥이 되어, 정부 보고용 상납액과는 약 2만냥 차이가 난다. 1호당 약 1.79냥씩 목부 장부상 호수에 대입하여 징수액을 계산하면 약

68)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」,「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」에 기입된 1897년 7월~12월부터 1903년까지의 호구수와 神谷卓男,『濟州島現況一般』의 24쪽, 25쪽에 기입된 표를 함께 재구성하였다.

69) 대정군의 경우, 성책과 정부보고용의 수가 10호 차이가 나지만, 오기인 것으로 보인다. 실제는 성책에 적힌 수인 2,723호로 1906년까지 정부에 보고되었을 것으로 추측된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

30,085냥이 되어 오히려 정부보고용 상납액이 약 1만냥 정도 더 많다. 1.79냥의 경우 상납액보다 적어서 관리에게 이득이 없고, 3냥씩일 경우 상납액과의 차이가 너무 난다. 이러한 이유로 1906년 실제 조사징수액에서 1호당 세액을 3兩보다는 감하여 징수했듯이 목부 장부상 호당 세액은 3兩과 1.79兩 사이에서 징수되었던 것으로 보인다.

이처럼 지방정부는 중앙에서는 모르는 隱戶를 만들어 정부보고용과 실제징수액을 다르게 하였다. 이들 간의 차액은 공마대전 및 궁중 진상물 등 부족한 지방경비를 보충하는 데 쓰였다.[70] 또한 관리들의 재정기반을 유지하는데도 쓰였다.[71]

넷째, 중앙정책으로 호포세와 더불어 지세 중심으로 세금이 일원화 되고 있었다. 하지만 제주지방에서는 지세 징수의 비율이 적었고, 조선전기부터 다른 지방과 다르게 지세가 운영되었다. <표 3>에 기입되어 있는 지세 세목으로는 제주목의 장화세, 답백미, 종달지세, 종달지세피곡, 제주군의 지세미, 아위답백미, 답백미, 대정군의 지세미, 답백미, 군산세, 전결백미, 관전세속, 毛洞場稅皮穀, 毛洞禁場稅皮穀, 梁黍稷小米, 정의군의 지세미, 답백미가 있다.

1907년 6월에 지세를 조사하여 기록할 때, 제주관내 각 군의 토지는 無結數이고 지세, 답세, 장화세 등 명목으로 나눠 기록하였다. 징수는 小米, 白米, 細粟皮牟 등으로 定率計摠하여 왔기 때문에 다른 지방과는 다르게 정리하였다.[72] 다른 지방의 경우에는 지세를 지역명, 결수, 세율, 세액으로 정리하였는데 제주지방은 郡名, 面名 또는 場名, 稅目, 數量, 稅率, 稅額으로 정리, 기입하였다.

제주도 지세 목록은 다음과 같다. 제주군은 구좌, 신좌, 중면, 신우, 구우면을 面名으로 구분하고 각 면의 세목을 지세로 기입하였다. 1~6소장과 산장은 장화세로 구분하고, 納畓·도답·원답·명답·서귀답·모동답·마답·지답·홍화답·대답·판답·명답·아위답은 답세로 구분하였다. 지세와 장화세는 小米로, 답세는 白米로 징수, 대전하였다.

---

70) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 26쪽.

71) 김태웅, 앞의 책, 2012, 304~305쪽.

72) 『光武十年全羅南道寧光郡務安府戶總成冊』(奎21690), 「全羅南道稅務監府管下各郡結摠及稅金幷錄成冊」, "濟州管內各郡은 一通히 無結數이옵고 地稅畓稅場火稅等名目을 分錄ᄒᆞ야 徵收ᄒᆞᆫ 以小米白米細粟皮牟等으로 定率計摠ᄒᆞ왓기 別爲繕入於編末홈."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

대정군은 좌면, 중면, 우면 각 면에서 지세, 답세, 답지세로 각각 징수하였다. 지세는 細粟으로, 답세는 白米로 답지세는 小米로 징수, 대전하였다. 군산은 지세로, 7~8소장과 모동장은 장화세로, 대수답·양로포답·법화답·개수답·고산답은 답세로 구분하였다. 군산지세는 皮牟로, 장화세는 細粟으로 징수, 대전하였다. 정의군은 좌면, 동중면, 서중면, 우면은 지세로, 9~10소장·천미장·산장은 장세로, 서귀답·대답·홍화답은 답세로 구분하였고, 지세는 小米, 장세는 半皮牟, 답세는 白米로 징수, 대전하였다.

장화세는 3군에서 장화세 세목으로 구분되어 있는 것이 확인된다. <표 3>을 보면 3군의 장화세는 각 군에서 징수하지 않고, 모두 제주목에서 징수하였다는 것을 알 수 있다. 또한 대정군에 있는 毛洞場에서 징수한 세목은 1897~1903년에는 장화세, 毛洞場稅皮穀, 毛洞禁場稅皮穀이었다. 제주목에서는 장화세를 징수하고, 대정군에서는 毛洞場稅皮穀과 毛洞禁場稅皮穀을 징수하였다. 1907년에 징수한 세목은 장화세미 하나로 구분, 징수되었다. 1897년~1903년에 징수한 답백미의 경우에는 1907년도에 각 군마다 구분한 畓名과 별반 다르지 않았을 것이라 생각된다.

한편, 1906년 기록을 보면 자본력이 있고 연안 편리한 곳에 양호한 경지를 소유한 자에게는 과세가 없고, 무자본으로 산골에서 힘들게 일하는 자에게는 세금을 부담시키고 있다고 하였다.[73] 이러한 문제는 이전에도 제기된 것이었다. 1841년에 제주목사 이원조도 "오래되어 비옥한 것에는 세금이 없고, 새로 경작하여 메마른 것에는 세금이 있으니, 地稅로 말하자면, 재산이 있는 자는 가만히 있고 세금을 바치는 자는 유독 토지가 없는 가난한 백성들이니, 이러한 것에 길들여져 가난한 자는 더욱 가난하게 되고, 부유한 자는 더욱 부유하게 되는 상황에 이르게 되었다."라고 하였다. 그리고 3읍의 밭을 통틀어 세금을 거둬들이는 방법으로 해결하고자 하였다.[74]

이러한 문제는 結을 대상으로 세금을 거두지 않았기 때문으로 보인다. 다른 지방에서 결에 따라 세금을 부과했던 것에 비해 제주지방에서는 조선 전기부터 토

73) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 29쪽.

74) 李源祚,『耽羅錄』中, 1841년 11월 16일, "… 舊而腴者無稅 新而瘠者反稅 … 以地稅言之 則有財産者自在 而納稅者 獨無土之貧民 馴致 貧者益貧 富者益富 … 莫如通三邑之田 定爲收稅之規 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지가 척박하고 재해가 심해 정규세법에 의해 세금을 거두기 힘들었다.[75] 조선후기에 收稅式이 총액제로 바뀌어도 농사의 풍흉에 따라 상, 중, 하총으로 정하여 세금을 거두게 하였다. 또한 목사가 농지를 다시 측량하기를 청하면, 밭이 많은 자는 전결법을 적용받길 꺼려 사정을 상세히 알리지 않았다. 어사들이 의론에 휩쓸려 고치기를 그만두고 종전의 관례를 따르도록 하였던 것[76]도 결국 結을 대상으로 세금을 거두지 못하게 한 요인이 되었던 것으로 보인다.

다섯째, 지세와 호포세 외에 제주지방만의 독특한 장화세, 공마대전, 흑우진상, 낙마세, 浦稅 등이 확인된다. 이들 세금은 중앙재정정책에 따라 내부, 내장원, 통신원 등 징수 소관처가 바뀌어 성책에서 세입액이 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 기존대로 지방에서 거두어 탁지부로 이관된 것은 장화세 등의 지세, 동포세, 낙마세가 있다. 탁지부 소관에서 타 기관으로 옮긴 것은 선세와 세염이 있다. 선세는 통신원, 세염은 내장원으로 이관되었다. 본래 내장원 소속으로는 공마대전가, 흑우진상 등이 있다.

장화세미는 제주목에서 징수하였다. 장화세는 場稅와 火稅를 합쳐 부르는 말이다. 場稅는 목장세인데 목장 안에서 경작을 범한 곳에 대한 수세이다. 火稅는 산의 울창한 나무를 벌목하여 불태워 농사를 지은 곳에 대해 세금을 거둔 것이다. 장화세는 가을 농사의 형편을 살펴 다음해에 대한 세액을 집복하였다.[77] 임술민란 후 찰리사 李建弼이 장화세를 1,330석으로 定總하여 절목을 만들었다.[78] 하지만 다시 집복 형세에 따라 연마다 세액을 다르게 징수하였다가 민소가 생겨 다시 1896년에 1천석 가량으로 定總하였다.[79] 그런데 제주목사 李秉輝는 定總한 것을 생각하지 않고, 농사형편에 따라 마음대로 본래보다 과다하게 집복하였다.

---

75) 尹耆東,『增補耽羅誌』乾, 濟州, 田結, "年分除災數 略從實數 收納若干斗 而實非正稅之法 …."

76) 尹耆東,『增補耽羅誌』乾, 濟州, 田結, "… 前使啓請改打量 則多田者恐用田結 甘心貊道 反以爲未諳事情. 御史又動於浮議 而啓停止 遵古制 …."

77)『公文編案』44, 1898년 3월, "本島土地所出場火稅云者ᄂᆞᆫ 場稅則場田犯耕處의 收稅者也요 火稅則山腰樹木을 斫伐燒燼ᄒᆞ야 作農處의 捧稅者也라 每於秋成之時에 隨其農形之優劣ᄒᆞ야 逐年執卜ᄒᆞ고…."

78) 『公文編案』44, 1898년 3월, "例入于應捧者 已爲幾百年所 而壬戌民擾後 癸亥察理使 李建弼 捄弊也에 依民願場火稅總을 以一千三百三十石으로 定總成節目隨行者 亦爲幾年矣러니…."

79)『內部來文』5, 1898년 3월 9일, "… 往在壬戌民擾以後에 以一千三百石原定總ᄒᆞ야 使各其耕作人輸納이다가 至庚午分 因民訴ᄒᆞ와 隨年形執卜 年各不同이더니 頃在丙申更張後에 以一千石假量으로 報于度支部定新式이온바 …"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이것이 문제가 되어 방성칠의 난이 발생하였다.

장화세는 <표 1>을 보면 1895년 가을분(을추장화세미)은 1896년에, 1896년 가을분(병추장화세미)은 1897년 상반기에 거두었다. 을추장화세미는 1,437석 1두 1도로 매 석 7냥 2전씩 총 10,346냥 9전 2푼 8리를 거둬들인 것을 확인할 수 있다. 이후 병추장화세미는 1897년 상반기에 1,638석 1두 2도 3홉으로, 총 9,828냥 4전 9푼 2리를 거둬들였다. 그런데 <표 2>의 세입 항목에서 1897년 하반기에 장화세 1천석이 징수된 것이 확인된다. 1896년분을 상반기에 징수하였기 때문에 1897년 하반기에는 징수되지 않았어야 했다. 그런데도 장화세가 징수된 것은 1897년에 8월에 1천석으로 改詳定이 되면서 전년도의 풍흉에 상관없이 당해연도에 징수하는 것으로 정해졌기 때문으로 보인다.[80]

장화세는 공토인 목장을 개간, 경작한 것에 대해 징수한 소작료이다. 공마대전은 이들 경작자에게 부과하는 부가세로, 제주에서 바치던 공마를 돈으로 대신 납부하게 한 것이다.[81] 이는 1895년부터 시행되었다.[82] 공마는 418필로 필당 대전 20냥씩 거두어 8,360냥이다.[83] 탁지부 소관이 아닌 내장원 소관이기 때문에 본 성책에서는 확인할 수 없으며, 貢馬價不足支給으로 세출 항목에서 확인된다. 공마대전은 매년 세액 8,360냥을 정식으로 상납하였다. 그중 3,795냥은 목장에서 농사짓는 백성에게서 거둬들였다. 나머지 4,565냥은 탁지부에 납부하는 公錢 중에서 충당하게 하였다.[84] 1903년부터는 公錢 중에서 보충한 것을 동포세에서 충당하였다.[85] 1906년에는 총액 8,360냥에서 목장에서 징수하는 것이 5,000냥, 나머지 3,360냥은 동포세로 거두었다.[86] 이때까지 총 징수액은 유지되었음이 확인된다.

烙馬稅는 상민이 판매차 출륙할 때 말에 낙인하는 세로,[87] 말 수출세를 말한다.

---

80)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 建陽二年自七月至十二月牧君應入支用會計冊, "錢七千兩場火稅一千石代 丁酉八月改詳定戊戌正月定摠"

81) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 22쪽.

82) 金錫翼,『耽羅紀年』 권4, 1895년, "罷貢馬以代錢上納"

83)『濟州郡』(1899년), 貢獻, "貢馬四百十八匹 每匹代錢二十兩式"

84)『全羅南北道各郡報告』3, 1902년 2월 3일, "本院所納本州貢馬代錢八千三百六十兩은 皆是恒年定式之上納이온바, 三千七百九十五兩은 各場土厚耕食民人等處收捧ᄒᆞ옵고 四千五百六十五兩은 度支部所納公錢中扣除하여 充數이옵ᄂᆞᆫᄃᆡ…"

85)『全羅南北道各郡報告』4, 1903년 12월 12일, "… 折半은 排捧於民村ᄒᆞ고 折半은 依已前馬價之公錢中劃下例ᄒᆞ야 今於本牧洞布錢中 執數充納이온 즉 …."

86) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 24쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1897년도 상·하반기 사상마 405필, 1898년 200필, 1899년 83필, 1900년에서 1903년까지 90필로 9전씩 징수하였다.

浦稅(浦主人稅)는 일종의 영업 유통세이다. <표 1>의 항목에서 대정군 1896년 丙春各浦稅及槎船稅, 1897년 丙秋各浦主人稅及槎船稅가 확인된다. 갑오개혁기에 정부는 지방 재정에 대한 통제책으로 지방재정의 일부를 이루는 포구세, 시장세 등 무명잡세를 혁파하고자 했다.[88] 하지만 이는 혁파되지 않았고 농상공부에서 관할하다가 궁내부, 내장원, 각궁에서 하나씩 복구하여 징수하기 시작하였다.[89] <표 1>에는 대정군 외 다른 지역에서의 浦稅는 확인이 되지 않는다. 이미 농상공부로 이관되었던 것으로 판단된다. 1897년 하반기 세입 항목에 없는 것으로 미루어 보면, 대정군의 浦稅도 1897년에 농상공부로 이관되었다가 어느 시기에 내장원으로 이관된 것 같다.[90] 1901년에 浦·漁基·魚網稅, 魚藿口文 등이 봉세관 강봉헌에 의해 조사되어 징수된 것이 확인된다.[91]

浦稅는 특정한 포구주인에게서 징수되는 것이 아닌 포구 전체를 대상으로 하는 것이다.[92] 그런데 1903년 이후[93] 제주지방에서는 이와 다르게 운영되었다. 제주지방의 포주인세는 홍종우 제주목사가 만든 것이다. 포주인을 대상으로 牧에서 해마다 포주인이 갖는 특권을 매각하여 얻은 수입이었다. 즉, 포구 전체가 아닌, 포주인을 대상으로 제주목의 세입 항목으로 진상물 비용에 충당한다는 명목으로 징수하였다.[94] 실제로는 제주목사의 개인용도로 사용하였던 것으로 짐작된다.[95] 포주인은 각 어장의 도매상으로 해산물을 매매할 때 판매자와 구매자 사이에서

87) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 光武六年自七月至十二月牧君應入支用會計冊, 應入秩, 濟州牧, "商民이 興販次로 出陸下는 馬에 烙印稅되 隨所出記入喜"

88) 김태웅, 앞의 논문, 1991, 100쪽.

89) 이윤상, 「1894~1910년 재정 제도와 운영의 변화」, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1996, 180쪽.

90) 이윤상은 農商工部에서 관할하다가 어느 시점에서 내장원으로 징수관이 넘어갔다고 하였다(이윤상, 위의 논문, 1996, 189쪽).

91) 『光武五年 濟州牧三郡各浦魚基魚網稅及魚藿口文成冊』(奎 20674)

92) 이윤상, 위의 논문, 1996, 189쪽.

93) 포주인제도는 洪鍾宇가 창설한 것으로(神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 31쪽), 홍종우의 제주목사 재임시기는 1903년 1월부터 1905년 4월이다.

94) 神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 31쪽.

95) 神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 30쪽, 32쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

수수료를 받고, 浦民을 대상으로 해세를 징집하여 내장원에 납부하였다.[96] 이때 포주인이 중간에 세금을 착복하거나 매매자 사이에서 횡포를 부리는 폐단이 있었다.[97]

흑우진상은 내장원 소속으로, 제향희생으로 매년 춘절에 상납하였다.[98] 관련 내용은 <표 5>의 세출 항목에서 확인된다. 갑오개혁 이후 전국적으로 현물 조세가 혁파되었음에도 불구하고, 제주지방에서는 여전히 진상품을 올리고 있었다. 1906년까지도 매년 흑우 45두, 補牛 2두, 전복, 편포, 표고, 비자열매, 각종 감귤 등이 진상되었다.[99]

船稅는 大船과 小船에 대한 세금이다. 大船은 1897년 78척(234냥), 1898년과 1899년에는 70척(210냥)이었고, 1척당 3냥이다. 小船은 1897년 31척(49냥 6전)이었고, 1척당 1냥 6전이다. 1898년~1899년도에 32척(64냥), 1척당 2냥으로 조정되었다. <표 3>의 세입 항목에서 1900년부터 징수되지 않는 것이 확인된다. 1900년 10월에 내린 국내선세규칙에 의거, 선세위원을 제주지방에 파견하여 3군의 세금을 징수하고 통신원에 납부하게 하면서, 더이상 제주목에서 세금을 징수하지 않았다.[100]

稅鹽, 釜稅鹽은 탁지부 소관이었는데, 중앙에서는 1901년에 내장원으로 移屬됐고,[101] 제주지방에서는 1903년에 이속되었다.[102] 세염은 지세를 鹽으로 받은 것으로 보인다.[103] 釜稅鹽은 소금 솥에 부과한 것으로,[104] 소금을 생산하는 자에게 받

96) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 30쪽.

97) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 32쪽.

98)『訓令存案』10, 訓令三號, 1904년 7월, "本牧所貢黑牛ᄂᆞᆫ 係是太廟祭享犧牲으로 每年春節에 依例上納ᄒᆞ야 …."

99) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 33쪽.

100) 『관보』, 제1712호, 1900년 10월 23일, "國內船稅細則 第一條 光武三年 勅令第三十二號 第四條에 依ᄒᆞ야 船稅委員을 各地方에 派遣ᄒᆞ야 各樣船隻의 收稅等節을 準規管幹ᄒᆞᆯ 事 第二條 船稅委員의 管轄區域은 左와 如ᄒᆞᆫ 事 … 濟州船稅委員 大靜 旌義 … 第十條 徵收ᄒᆞᆫ 船稅金은 開具淸冊ᄒᆞ야 通信院으로 按月納上ᄒᆞ되 憑票와 領收証을 粘付ᄒᆞ고 年度와 月當을 消詳區別ᄒᆞ야 毋或錯雜ᄒᆞᆯ 事"

101)『公文編案』92, 訓令 十三道觀察使, 1901년 5월 7일, "… 度支部所管均役廳漁鹽藿海稅를 各郡吏校輩가 憑藉均稅ᄒᆞ고 疊稅濫捧이 寧不慨歎이리오. 從今以後로 均役稅를 付屬于宮內府ᄒᆞ고 …."

102)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計成冊」, 應入秩, 濟州牧, 濟州郡, 大靜郡, 旌義郡, "鹽稅는 以海稅로 納于內藏院"

103)『濟州郡』(1899년)에 "結摠 鹽四石一斗六刀 地稅鹽"이라 표현하고 있다.

104)『濟州郡』(1899년), 結摠 "鹽 二十五石十二斗六刀 鹽釜稅"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

은 세금인 듯하다.[105]

제주목에서 1897년 하반기까지는 釜稅鹽이 26石 11斗에, 53냥 4전 6푼이었는데, 1898년부터는 25石 12斗 6刀에, 77냥 5전 2푼이 되면서, 세금이 증가하였다. 거둬들인 鹽의 무게는 줄었지만, 1石당 거둬들인 대전가는 증가하였다. 종달리의 소금생산의 규모는 1906년 당시, 종달리에만 솥 32基가 있었다. 제주도에 유통된 소금의 절반은 종달리의 製鹽으로 공급되었고, 나머지는 진도에서 수입되었다.[106] 이를 통해 제주지방의 최대 소금 생산지는 종달리였으며, 제주목 釜稅鹽의 주 세입원이었음을 알 수 있다.

제주군에서 거둬들인 소금의 무게는 1897년 하반기 稅鹽 4石 8斗 9刀, 12냥 3전 8푼에서 1898년부터 4石 1斗 6刀, 13냥 3전 2푼으로 줄어들었지만, 石당 대전가는 증가하였다. 대정군은 稅鹽 24石 2斗 4刀代 72냥 4전 8푼으로 증감이 없고, 정의군은 稅鹽 31石 9斗代, 71냥 1전 1푼에서 1898년부터 9石 9斗代 28냥 9전으로 세수가 급격히 감소하였다. 이는 정의군 소속의 종달리가 제주군으로 행정구역이 변경되었기 때문인 것으로 보인다. 1897년 종달리의 지세미는 제주군에서, 세염은 정의군에서 징수하였는데, 1898년에 종달리의 지세가 제주목으로 완전히 이속되면서 제주군에서 쌀로 징수한 것을 그대로 제주목에서 쌀로 징수하고, 정의군에서 소금으로 징수한 것을 제주목에서는 皮穀으로 과세대상을 변경하여 징수한 것으로 보인다.[107]

이외에 庖稅도 있다. 庖稅는 제주목 소재 도축장에서 도축된 소 240수, 대정군 80수, 정의군 100수에 대한 세금으로 매 척당 4냥 5전씩 징수하였다.[108] 이는 내장원에서 징수하는 것으로 본 성책에는 기입되지 않았다. 본래 제주목에서는 庖稅를 잡세라 하여 혁파하였다. 하지만 내장원에서는 1904년에 제주목 소재 도축장에서 도축된 소 240척에 대해 1902년~1904년 3년간의 미납분을 독촉하였다.[109]

---

105)『各郡狀題』2, 1903년 12월 24일, "負商姜益壽等狀 以矣等以鹽商爲業 而派員之濫索之弊 禁斷事題 煮鹽者納釜稅 貿鹽商納石稅 節目卽然 汝矣不知節目而有此訴向事"

106) 神谷卓男,『濟州島現況一般』, 1906, 55쪽.

107)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 建陽二年自七月至十二月牧君應入支用會計冊, "終達地稅皮穀 二十二石代 旌義郡移來"; "終達地稅米十一石代 濟州郡移來"

108)『訓令存案』6, 훈령 1호, 1902년 11월 10일, "… 濟州郡每年屠牛二百四十隻 大靜郡八十隻 旌義郡一百隻 每隻稅金四兩五錢式 一依該委員句管收捧是遣 各庖肆許屠를 自今以後로는 自郡으로一幷勿侵事"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지방정부에서 이미 갑오개혁으로 혁파되었던 잡세까지도 재정확충이라는 명목으로 중앙에서는 징수했던 것이다.

109)『訓令存案』10, 훈령 제4호, 1904년 10월 21일, "本牧所在庖肆每年屠牛二百四十隻 每隻稅金四兩五戔式 一年合錢一千八十兩은 係是正供으로 年例上納 而載在章程이니눌 … 則本牧이 以庖稅로 歸之雜稅革罷云ᄒᆞ니 如此不經之說이 從何而出이며 本院訓令을 到付이되 亦無報辭ᄒᆞ니 揆以法意에 不覺寒心이기로 玆庸更訓ᄒᆞ니 令到卽時에 六七八三年未納을 一一督刷ᄒᆞ야 罔夜輸納이되 如是令申之後에 若復如前漫忽이면 責應有歸矣리니 凜遵毋誤ᄒᆞ야 俾免生梗케ᄒᆞ미 爲宜事."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅲ. 광무시기 제주지방 세출 항목 분석

1. 제주 관아 경비

세출은 정부가 행한 모든 지출을 말한다. 갑오개혁 이후 지방재정이 중앙에 의존하게 되면서, 지방행정비의 경비를 모두 내부 예산에 계상하여 이를 外劃의 방식으로 해당 관청에서 지급하였다.[110]

<표 5> 1897~1903년 세출액[111]

구분		내용	1897년		1898년		1899년		1900년	
			상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
경상	지방관아경비	濟州牧 經費	2206.02.1.	2294.37.6.	2091.87.2.	2173.92.4.	2120.5.	2065.46.2.	2111.22.	2110.92.
			4500.39.7.		4,265.79.6.		4,185.96.2.		4,222.14.	
		濟州郡 經費	-	481.62.9.	797.34.	792.66.	795.	825.	825.	8250
			481.62.9.		1,590.		1,620.		1,650.	
		大靜郡 經費	803.56.6.6.	791.38.6.6.	827.34.5.4.	822.66.	825.	825.	825.	825.
			1594.95.3.2.		1,650.00.5.4.		1,650.		1,650.	
		旌義郡 經費	837.18.6.6.	791.38.6.6.	827.34.5.4.	822.66.	825.	825.	825.	825.
			1628.57.3.2.		1,650.00.5.4		1,650.		1,650.	
	기타	進上黑牛47首價	99.40.	-	98.70.	-	98.70.	-	98.70.	-
			99.40.		98.70.		98.70.		98.70.	
		黑牛上納經費(黑牛船價及上納旅費)	59.40.	-	59.40.	-	59.40.	-	59.40.	-
			59.40.		59.40.		59.40.		59.40.	
		戶籍上納經費	48.20.	-	48.20.	54.04	-	54.04	-	54.04
			48.20.		102.24.		54.04.		54.04.	
		貢馬價不足支給	-	-	913.	913.	-	913.	-	913.
			-		1,826.		913.		913.	
		進上費及船價駄價下	300.	-	-	300.	-	300.	-	300.
			300.		300.		300.		300.	
		檢事室 10月12日至12月條俸雜給下	-		-		-		-	
		檢事室經費	-		-		-		-	

110) 김옥근, 앞의 책, 1992, 109쪽.

111) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」의 내용 중 1897년부터 1903년의 성책 중 세출액을 표로 정리한 것이다. 단위는 0원 00전 0리 0호, 단위 구분은 온점으로 하였다.

112) 1900년 성책의 세출항목을 더한 실제 값은 11,307원 94전 6리 8호이다. 성책에 기입된 금액으로 작성하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분		내용	1897년		1898년		1899년		1900년	
			상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
경상외	기타	檢事室修理費	-		-		-		-	
		郵遞司	-		-		-		-	
		여비	-		104.27.5.	-	30.6	100.89.4.	-	
					104.27.5.		131.49.4.			
		기타	1640.54.1.6.	2073.52.1.	-		5.20.	64.80.	-	
			3714.06.2.6.				70.			
		控除額	-	-	-	398.57.	-	557.31.	-	710.66.6.8.
			-		398.57.		557.31.		710.66.6.8.	
계[112]			12433.61.5.		12044.99.1.8.		11289.90.6.		11308.25.6.8.	

구분		내용	1901년		1902년		1903년	
			상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
경상	지방관아경비	濟州牧 經費	2111.22.	2110.92.	2111.22.	2161.	2161.	2161.
			4,222.14.		4,272.22.		4,322.	
		濟州郡 經費	825.	825.	825.	795.	795.	795.
			1,650.		1,620.		1,590.	
		大靜郡 經費	825.	825.	825.	825.	825.	825.
			1,650.		1,650.		1,650.	
		旌義郡 經費	825	825	825	825	825	825
			1,650.		1,650.		1,650.	
	기타	進上黑牛47首價	98.70.	-	98.70.	-	235.	-
			98.70.		98.70.		235.	
		黑牛上納經費(黑牛船價及上納旅費)	59.40.	-	59.40.	-	-	-
			59.40.		59.40.		-	
		戶籍上納經費	-	54.04.	-	54.04.	-	54.04.
			54.04.		54.04.		54.04.	
		貢馬價不足支給	-	913.	-	913	-	913
			913.		913.		913.	
		進上費及船價駄價下	-	300.	-	300.	-	300.
			300.		300.		300.	
		檢事室 10月12日至12月條俸雜給下	-	314.37.6.	-		-	
			314.37.6.					
		檢事室經費	-		627.99.8.	577.99.8.	628.	578.
					1,205.99.6.		1,206.	
경상외		檢事室修理費	-		468.76.	-	-	
					468.76.			
		郵遞司신설비	-		-	166.	618.80.	-
					166.		618.80.	
		여비	54.	120.60.	-		-	
			174.60					
		기타	-	436.30.	-	437.16.3.4.	106.	-
			436.30.		437.16.3.4.		106.	
		控除額	-	949.86.7.	-	-	-	-
			949.86.7.		-		-	
계			12472.42.3.		12895.27.9.4.		12644.84.	

<표 5>는 1897년 하반기에서 1903년까지의 세출액을 정리한 것이다. 세출 항목은 빈도수와 출처 별로 구분할 수 있다. 빈도수 별은 크게 경상 지출과 경상외

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지출로 나뉜다. 경상비는 미리 계획에 따라 이뤄지는 예산으로 매년 지출되는 것이다. 해당 항목으로는 제주목·제주군·대정군·정의군 경비, 진상 관련 경비, 호적상납경비, 검사실경비가 있다. 경상 외의 지출로는 여비(1898년, 1899년, 1901년), 구호비(1899년 표도구급비, 실화호휼전), 정의군예촌실화호휼전(1901년), 주둔소 수리비(1902년), 우체사 신설비(1901년, 1902년) 등이 있다.

출처 별로는 지방관아 경비로 예산이 계상된 것과 기타 경비가 있다. 기타 경비로는 外劃되어 지출된 것과 부득이하게 公錢에서 지출된 것이 있다. 外劃된 것으로는 부임여비, 우체사 신설비, 검사실 경비, 구호비 등이 있다. 부임여비의 경우에는 내부예산에 計上된 것이고, 우체사 신설비, 검사실 경비는 훈령에 의해 公錢에서 해당 관청으로 보내게 했다. 이외 구호비 등은 내부예산에 미리 計上된 것이 아니기 때문에 내부의 예비비로 지출된 것으로 보인다. 공마대전, 흑우상납비용, 진상비, 호적상납비 등은 1895년 이후 해당 비용을 처리할 곳을 정하지 못하여, 부득이하게 公錢에서 지출하도록 한 것이다.[113]

<표 5>를 보면, 연간 세출액은 최저 11,289원 90전 6리에서 최고 12,895원 27전 9리 4호로 확인된다. 이중 세출액 비중이 가장 큰 것은 1목 3군의 관아 경비로, 경상비 중 목·군 경비는 1897년도 66.7%를 제외하면, 89.5%~100%가 지출되었다. 1목 3군의 관아경비를 보면 거의 일정하다는 것을 알 수 있다. 이는 1896년 8월 반포된 칙령 제36호와[114] 1897년 9월 12일에 반포된 칙령 제29호에 의거하여,[115] 1목 3군의 경비지출 범위가 정해졌기 때문이다.

먼저 칙령 제36호와 관련한 관아경비와 기타 경비로 나누어 살펴보고자 한다. <표 6>은 칙령 제36호와 칙령 제29호에 기입된 제주지방 관제 및 봉급경비를 정리한 것이다.

113)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 報告書 第14號, "乙未更張以後에 各項公納를 一併革罷ᄒᆞ고 新式이 未及確定之時에 各樣經用이 亦無定規ᄒᆞ야 諸般公下가 間多做錯이옵고 至於地方制度頒布之後에도 貢馬代錢及黑牛上納費用一年 進上費戶籍上納等費가 旣非制度內磨鍊者則無他變通ᄒᆞ와 不得已挪用於本牧公錢ᄒᆞ고 …."

114)『관보』, 제397호, 1896년 8월 4일.

115)『관보』, 제741호, 1897년 9월 12일.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 6> 제주지방 관제·봉급·경비[116]

官名	額數	一 人 月俸	一年總計	칙령 제29호 (1897. 9.12.)
牧使	1인	125원	1,500원	
主事	2	15	360	3인/540원
巡校	8	4	384	
書記	8	6	576	
通引	4	3	144	
使令	8	3	288	
使傭	4	3	144	
使僮	3	3	108	
客舍直	1	1	12	
鄕校直	1	1	12	
享祀費			100	
廳費			250	
旅費			90	
合計			3,968	4,148원

名目	5等員數	年俸	칙령 제29호 (1897. 9.12.)
郡守	1인	600원	
鄕長	0	0	1인/72원
巡校	2	96	
首書記	1	84	
書記	4	240	
通引	2	72	
使令	4	144	
使傭	2	72	
使僮	1	36	
客舍直	1	12	
鄕校直	1	12	
享祀費		60	
廳費		100	
旅費		50	
合計		1578	

<표 6>을 보면, 제주목의 경우에는 지방관아 재정 예산이 1년 총계 3,968원으로 정해져 있다. 1896년 12월 6일에 시행된 칙령 제6호에 의거, 죄수식비 항목이 추가되고,[117] 칙령 제29호가 반포되면서 예산의 범위는 4,200원대로 늘어났을 것으로 생각된다. 죄수식비 항목은 제주목에서만 지출항목으로 정해져 있어, 다른 3군에는 반영되지 않았다.

1) 인건비

1목 3군 관아 경비에서 인건비가 가장 많이 지출되었다. 이 시기에 행정구획 조정뿐만 아니라 중앙에서 파견된 중앙관리의 명칭 및 수도 변화하게 되었다. 칙령이 시행되기 이전 제주에 파견되었던 중앙관리로는 제주목에는 목사·판관·교수·심약·한학·왜학·유구학 등이 파견되었고, 대정·정의현에는 현감·훈도 등이 파견되었다. 실무는 이·호·예·병·형·공방 육방으로 나누어 집행되었고, 수령의 신변에서 호소와 사환에 응하는 통인이라는 것이 있었다.[118]

116) 칙령 제36호와 칙령 제29호에 있는 표를 재구성하였다.

117) 『高宗實錄』권34, 고종 33년(1896) 12월 6일, "勅令第六號 地方各道罪囚食費 被服費 押牢給料 罪囚埋葬費豫算件 裁可頒布"

118) 김동전, 「18세기 제주도의 행정과 도로」, 『耽羅巡歷圖硏究論叢』, 濟州市 耽羅巡歷圖硏究會, 2000. 40쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 6>에서 알 수 있듯, 제주목의 관리로는 목사 1인·주사 3인·순교 8인·서기 8인과 잡무를 보는 통인 4인·사령 8인·사용 4인·사동 3인, 객사직 1인, 향교직 1인이 있다. 3군에는 각 군수 1인, 향장 1인, 순교 2인, 수서기 1인, 서기 4인, 통인 2인, 사령 4인, 사용 2인, 사동 1인, 객사직 1인, 향교직 1인이 있다. 제주목과 제주군의 객사직과 향교직이 겹치는데, <표 7>을 보면 이들에 대한 월급은 제주군에서 지출되었다.

<표 7> 제주목·3군의 봉급 및 잡급의 월급[119]

	봉급	금액	잡급	금액
제주목	牧使	125원	通引	3원
	主事	9원	使令	3원
	巡校	4원	使傭	3원
	書記	6원	使僮	3원
3군	郡守	50원	通引	3원
	鄕長	6원	使令	3원
	巡校	4원	使傭	3원
	首書記	7원	使僮	3원
	書記	5원	客舍直	1원
			鄕校直	1원

1896년에는 관리 축소로 인해, 특히 관노 등이 없다는 불만에 탁지부에서는 각 읍의 관노를 명칭만 변화시켜서 각 읍에서 편의에 따라 마련하라는 지침을 내렸다.[120] 이는 인원 감축에 따른 문제를 각 지방에 전가하는 조치로 정해진 예산 외의 관리 월급을 자의적으로 마련하게 한 것이다.[121] 1906년에도 예산 삭감으로 관리 수를 줄이려고 하였지만 실제로는 그렇지 못하였다.

<표 8>은 1897년 칙령 제29호에 의해 규정된 관원의 수, 1906년 당시 인건비

119)『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」, 「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」에서 제주목, 제주군, 대정군, 정의군에서 봉급 및 잡급 부분만을 정리하였다.

120)『公文編案』 60, 1896년 2월 7일, "視察官 權知淵 質稟 … 地方經費表中에 官奴名色은 無ᄒᆞ오난ᄃᆡ 各郡形便을 採ᄒᆞ온즉 觀察府所在郡은 限四五名과 五等郡의ᄂᆞᆫ 差等ᄒᆞ와셔 二三名式 有ᄒᆞ여야 衙內使喚과 點火等節에 窘阮을 免ᄒᆞᆯ 터이오니 參量處分을 伏望홈 … 指令 … 各邑官奴段은 變其名稱ᄒᆞ고 便宜從略磨鍊事"

121) 유정현, 앞의 논문, 1992, 93쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

예산 삭감으로 다시 규정한 관리의 수, 1906년도 기준 조사한 실제 관리의 수를 정리한 것이다.

<표 8> 1897년 칙령 제29호의 관리 수와 1906년도의 관리 수 비교[122]

제주목			
官名	칙령 제29호	1906년 규정	1906년 실제
牧使	1인	1인	1인
主事	3	3	3
巡校	8	4	17
書記	8	4	13
通引 이하	19	10	38

3군			3군		
			제주	대정	정의
官名	칙령 제29호	1906년 규정	1906년 실제		
郡守	1	1	1		
鄕長	1	1	1		
巡校	2	3	4	3	4
書記	5	3	6	6	4
通引 이하	11	6	15	12	6

칙령 제29호와 비교했을 때 1906년에는 예산이 삭감되어 관리 인원 수가 축소되었다. 하지만 실제로 조사한 바에 의하면, 제주목의 경우 칙령 제29호에 기재된 수보다 순교는 9인, 서기는 5인, 통인 이하는 19인 이상 많았고, 제주군에서는 순교 2인, 서기 1인, 통인 이하 4인 증가, 대정군에서는 순교 1인, 서기 1인, 통인 이하 1인 증가하였다. 정의군에서는 순교 2인 증가, 서기 1인 감소, 통인 이하 5인 감소하였다.

칙령 제29호에 의거, 관원에 대해 월급을 지급하여야 했는데, 실제 관원 수에 못 미치는 예산으로 월급을 지급해야 했다. 1906년에는 실질적으로는 관리들이 정해진 급료를 받지 못하거나 소수에게만 봉급을 주기도 하고, 하인 중 사령의 경우에는 월급 1원을 받는 자도 있었다. 당시 5인 가족 하루 생활비가 60원 정도가 된다고 하는데, 관리의 월급으로는 충분치 않아 그 부족분을 부정한 방법으로 백성에게 얻으려고 하였다.[123]

2) 廳費

<표 9>는 제주목과 3군의 1898년 1년 廳費 지출액을 항목별로 정리한 것이다.

122) 1897년에 반포한 칙령 29호의 관리 수와 1906년 6월 기준으로 작성된 『濟州島現況一般』의 10~11쪽의 내용을 표로 정리한 것이다.

123) 神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 12쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 9> 제주목·3군의 廳費 내역별 1년 경비[124]

제주목	금액	제주군	금액	대정군	금액	정의군	금액
柴價	128.46.	柴價	53.4.	柴價	57.89.	柴價	53.14.
炭價	19.26.	炭價	14.32.	炭價	8.25.	炭價	7.64.
油價	68.40.	油價	24.44.	油價	30.88.	油價	30.
白紙價	14.62.	白紙價	4.86.	白紙價	4.80.	白紙價	5.26.
白壯紙價	7.20.	筆價	2.16.	筆價	2.16.	筆價	2.16.
筆價	7.20.	墨價	1.52.	墨價	1.44.	墨價	1.44.
墨價	3.50.						
印朱價	1.20.						
계	**249.84.**	**계**	**100.7.**	**계**	**105.42.**	**계**	**99.64.**

<표 10>은 1898년의 廳費를 월별로 정리한 것이다.

<표 10> 제주목·3군의 廳費 월별 경비[125]

내용	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
제주목	30. 4.	30. 4.	22. 16.	15. 52.	15. 52.	15. 74.	15.52.	15.52.	15.52.	22.16.	22.6.	30.4.
제주군	13.18.	13.18.	9.04.	5.52.	5.52.	5.98.	5.52.	5.52.	5.52.	8.96.	8.10.	14.66.
대정군	13.18.	13.18.	8.96.	5.52.	5.52.	5.52.	5.52.	5.52.	8.96.	8.96.	11.40.	13.18.
정의군	13.18.	13.18.	8.96.	5.52.	5.52.	5.98.	5.52.	5.52.	5.52.	8.96.	8.60.	13.18.

廳費는 관아 필요 물품을 현물 수취 대신 구입한 경비이다. <표 6>의 廳費 1년 총계를 보면, 제주목 250원, 각 군 100원이다. 성책에서는 제주목 249원 84전, 제주군 100원 7전, 대정군 105원 42전, 정의군 99원 64전이 지출되었음이 확인된다. 廳費 1년 총계 예산 범위 내에서 지출하려고 한 것으로 보인다. 청비 세부 내역을 살펴보면 특정 물품, 즉 柴, 炭, 油, 白紙, 白壯紙, 筆, 墨, 印朱을 구매하였다. 3군에서는 백장지, 인주는 물품 구입비로 산정되지 않았다.

<표 9>를 보면, 가장 많이 지출된 품목은 柴價, 油價, 炭價 순이다. 제주목은 柴價 약 51%, 油價 약 27%, 炭價 약 7%이고, 제주군은 柴價 약 53%, 油價 약

124)『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」,「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」에서 제주목, 제주군, 대정군, 정의군에서 廳費를 1년 총 경비로 정리하였다. 단위는 0원 00전 0리 0호로, 단위구분은 온점으로 하였다.

125)『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034),「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」,「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」에서 제주목, 제주군, 대정군, 정의군에서 廳費 부분을 월별 경비로 정리하였다. 단위는 0원 00전 0리 0호로, 단위구분은 온점으로 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

24%, 炭價 약 14%이다. 대정군은 柴價 약 54%, 油價 약 29%, 炭價 약 7%이고, 정의군은 柴價 약 53%, 油價 약 30%, 炭價 약 7%이다. 또한 <표 10>을 보면, 廳費는 1월, 2월, 12월이 지출액이 많다. 이는 柴, 油, 炭이 취식과 관아의 야간 등화에 필요한 관아 일상 所用에 더하여 동절기 난방을 위해 사용되었기 때문이다.

해당 청비 물품은 이전 시기에는 요역에서 거두었거나 보민고와 평역고 등 倉庫에서 지출되었던 항목이다.[126] 해당 물품들을 1897년부터는 현물을 거두는 대신 값을 지불하여 구입했음을 알 수 있다. 이외의 물품 구입비는 성책에 기입되지 않았는데, 이를 마련하기 위해 백성들에게 별도의 세금을 징수했을 것으로 여겨진다.

3) 죄수식비

<표 11>은 1898년도의 월별 죄수식비를 정리한 것이다. 죄수식비는 押牢 월급과 죄수에게 지급된 식비로 구성되어 있다.

<표 11> 1898년 월별 죄수식비[127]

내용	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
監獄 押牢 1人	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
罪人 朴子厚 食費	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90
罪人 金用完 食費					0.48	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90
罪人 白鶴彈 食費						0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90
유배죄인 崔亨順 외 11명(7월~12월) 6원 38전 4리씩												76.6 0.8.
유배죄인 李世植 (7월~12월 25일)												88.5 1.4.

죄수식비가 경비로 지급되게 된 배경은 1896년 11월 청의서의 내용을 통해 알 수 있다.

126) 보민고에서 紙價, 柴草防給代 등이나 평역고에서 眞荏蕩減代, 戶鷄蕩減代, 柴木蕩減代, 柴草蕩減代, 燈油價, 文書紙價, 筆墨債 등이 지출되었다. 권인혁, 앞의 논문, 1996, <표 5> 보민고의 매년 지출내역과 <표 7> 평역고의 매년 지출내역 참고.

127) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」, 「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」에서 제주목에서 죄수식비 부분을 월별 경비로 정리하였다. 단위는 0원 00전 0리 0호로, 단위구분은 온점으로 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(상략) 죄수로 말하면 그 혈족이 없거나 重律에 처하여 오래 투옥할 경우에는 식비와 피복비를 지출한 후에 비록 죄를 지은 사람이라도 위생하는 것이 타당할 듯하여 죄수가 이미 있기에 압뢰가 있기로 지방13도와 제주목의 죄수식비와 피복비와 압뢰급료와 인천 등 4항구 죄수피복비를 예산하고 죄수 중에 物故한 자가 혈육이 없어 매장하기 어려운 경우에는 매장비를 지출하기로 칙령안을 회의에 제출하고 설명서를 첨부함. (중략) 칙령 36호의 지방경비표에 죄수식비가 없는데, 해당 관청에 죄수가 당연히 있어 식비가 발생하기 때문에 해당 비용을 예산표 세목을 구별하여 별지에 첨부함.[128]

상기 청의서는 같은 해 12월에 재가되어 칙령 제6호로 반포되었다.[129] 이때부터 칙령 제6호에 의거, 압뢰 급여와 죄수식비가 지출되었다. 그런데 식비 외에도 피복비, 죄수매장비 등이 연간 지출되어야 하는데, <표 11>을 보면, 압뢰 1인 급료와 죄수식비만이 지출된 것이 확인된다.

<표 11> 관련 죄수식비의 세부 내용은 다음과 같다. 1898년 1월부터 감옥에 있는 朴子厚에 대한 식비가 12월까지 매달 90전이 지출되었다. 박자후는 농민으로 제주 저지사람이다. 姦所에서 奸夫와 奸婦를 직접 잡아 打殺한 죄로 제주군 감옥에 수감되었고 1898년 6월 3일에 태 100대, 징역 3년에 처하였다.[130] 金用完은 제주 용담에 살고 직업은 농민이다. 절도죄로 제주군 감옥에 수감되었고 5월 15일에 훈칙에 의거하여 태 100대, 종신형에 처하였다.[131] 김용완에 대한 식비는 1898년 당시 5월에는 48전, 6월부터 12월까지 매월 90전이 지출되었다. 6월에는 白鶴彈이 잡혀 와서 12월까지 식비 매월 90전이 지출되었다. 백학탄은 본래 경상

128)『各部請議書存案』1, 1896년 11월, "… 罪囚로 言ᄒᆞ오면 其支族이 無ᄒᆞ거나 重律에 當ᄒᆞ야 久囚ᄒᆞᄂᆞᆫ 境遇에ᄂᆞᆫ 食費及被服費를 支撥ᄒᆞᆫ 然後에야 雖罹罪罟ᄒᆞᆫ 生靈이라도 衛生ᄒᆞᄂᆞᆫ 道에 妥當ᄒᆞ올듯ᄒᆞ오며 罪囚가 旣有ᄒᆞᆫ즉 押牢가 不無ᄒᆞᆯ기기로 地方十三道와 濟州牧의 罪囚食費及被服費와 押牢給料와 仁川 東萊 德源 慶興 四港口罪囚被服費를 預算ᄒᆞ옵고 罪囚中에 或物故ᄒᆞᆫ 者가 支族이 無ᄒᆞ야 收埋키 難ᄒᆞᆫ 境遇에ᄂᆞᆫ 埋葬費를 支出치아니치못ᄒᆞᆯ기기로 此段 勅令案을 會議에 提出ᄒᆞ오며 說明書를 添附홈 … 勅令 第三十六號의 第二表中各道及濟州牧의 經費表에ᄂᆞᆫ 罪囚食費가 無ᄒᆞ오나 各該官廳에 罪囚가 應有ᄒᆞᆯ지니 食費가 不無ᄒᆞᆯ지라 故로 該費의 預算表細目을 區別ᄒᆞ야 別紙에 添付홈"

129)『高宗實錄』, 고종 33년(1897) 12월 6일.

130)『光武四年 刑名簿』(奎21278), "朴子厚 年四十 住濟州楮旨 職農 親獲奸夫奸婦於姦所ᄒᆞ야 打殺於門外罪濟州郡獄囚 光武二年五月十五日奉訓飭笞一百懲役三年에 處홈"

131)『光武四年 刑名簿』(奎21278), "金用完 年四十四 住濟州龍潭 職農 三犯竊盜罪濟州郡獄囚 光武二年五月十五日奉 訓飭笞一百懲役終身에 處홈"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

도 출신으로 당시 제주 일도리에 거주하였다. 직업은 笠工이고 방성칠의 난 때 隨從한 죄로 제주군 감옥에 수감되어, 태 100, 징역 15년에 처하였다.[132]

12월에 죄수식비가 증가하였다. 유배인의 식비가 늘었기 때문이다. 崔亨順, 徐周輔, 鄭丙朝, 李台璜, 金經夏, 李範疇, 李容鎬, 張允善, 韓善會, 金思燦, 金允植, 李承五에 대한 7월부터 12월조의 식비가 12월에 일괄하여 각 6원 38전 4리씩 지출되었다.

최형순은 1895년에 고종주 등과 함께 정부 당국자를 암살할 계획에 참여한 자로 人命律謀殺罪에 해당되어 종신유형에 처해졌다. 이후 1895년 4월 19일에 제주목에 유배되었다.[133] 서주보, 정병조, 김경하, 이태황, 이범주는 을미사변에 연루된 자들로, 서주보, 정병조, 김경하, 이태황은 流終身에, 이범주는 10년 유형에 처해졌고, 1896년에 제주군으로 配所되었다.[134]

이용호, 장윤선, 한선회, 김사찬은 1896년에 이근용이 주도한 역모사건에 공모한 자들이다.[135] 이용호, 장윤선은 特旨流七年罪人으로, 한선회, 김사찬은 유형10년죄로 1897년 3월에 配所되었다.[136] 김윤식은 황후를 폐위한다고 선포한 죄, 이승오는 황후를 폐위하고 告廟文을 지어 올린 죄로[137] 각각 1897년 12월에 流終身형으로 제주목에 定配되었다.[138]

李世植은 1897년 8월에 법부 검사로 있으면서 한선회 등의 옥사에 도망친 사람을 잡는다는 핑계로 돈을 받은 일로 종신유형에 처해졌다.[139] 그는 1898년 3월에 제주도로 유배갔다가[140] 8월에 추자도로 이배되었다.[141] 하지만 <표 11>의 항목

---

132)『光武四年 刑名簿』(奎21278), "白鶴彈 年三十九 住慶尙道金田 現住濟州一徒 職笠工 房逆作亂時 爲耳目隨從罪 濟州郡獄囚 光武三年九月三日奉 訓飭笞一百懲役十五年에 處ᄒᆞᆷ"

133)『高宗實錄』권33, 고종 32년(1895년) 4월 19일, "… 被告田東錫과 崔亨植과 高致弘과 李汝益과 徐丙奎와 李永培와 金漢英과 張德鉉과 崔亨順과 金乃吾와 李乃春과 曺龍承과 尹震求와 鄭祖源과 高宗柱의 所爲ᄂᆞᆫ 人命律謀殺罪에 該當ᄒᆞᆫ지라 … 崔亨順은 竝流終身에 處ᄒᆞ고 … 謀殺罪人 張德鉉 崔亨順은 竝濟州牧 … 流配ᄒᆞ다"

134)『高宗實錄』권34, 고종 33년(1896) 4월 18일.

135)『高宗實錄』권35, 고종 34년(1897) 2월 1일.

136)『高宗實錄』권35, 고종 34년(1897) 3월 15일.

137)『高宗實錄』권35, 고종 34년(1897) 4월 21일.

138)『高宗實錄』권36, 고종 34년(1897) 12월 20일.

139)『高宗實錄』권37, 고종 35년(1898) 1월 7일.

140)『法部來案』13, 1905년 11월 1일. "照會 第十四號 流終身罪人 李世植이 曾於光武二年三月 發配濟州라가 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

에서 1898년 12월 25일까지 식비가 지출된 것으로 보아 실제로는 8월이 아닌 12월에 이배된 것으로 보인다.

4) 향사비

<표 12>는 1898년의 향사비를 각 향사제물가 내용별로 정리한 것이다. 제주목과 대정군, 정의군에서 사직대제, 석전제, 둑제, 한라산제, 성황발고제, 여제, 풍운뇌우제의 제물가로 지출된 것이 확인된다. 제주군에서는 제주목에서 이를 시행했기 때문에 지출되지 않았다. <표 6>의 향사비 1년 총계는 제주목 100원, 대정군, 정의군 각 60원씩이다. 실제로는 제주목 97원 88전, 대정군, 정의군 각 60원 5리 4호를 사용하여, 향사비 1년 총계 예산 범위 내에서 사용되고 있음이 확인된다.

<표 12> 1898년 향사비[142]

내용	제주목	대정군, 정의군
사직대제 제물가	6원 28전	6원 90전 6리 6호
석전제 제물가	69원 24전	38원 23전 8리 8호
성황발고제 제물가	88전	1원 88전 8리
여제 제물가	9원 6전	12원 97전 2리
둑제 제물가	6원 28전	-
한라산제 제물가	5원 6전	-
풍운뇌우제 제물가	2원 12전	-
계	100원	60원 5리 4호

<표 12>를 보면 제주목·대정군·정의군에서 행해진 제사는 4종류로 사직대제, 석전제, 성황발고제, 여제이다. 이중 석전제의 제물가 지출이 가장 많다. 다음은 여제, 사직대제, 성황발고제 순이다. 제주목에서만 지내는 제사는 둑제, 한라산제, 풍운뇌우제가 있다.

석전제는 공자를 비롯한 儒賢들을 모시고 지내는 제사이다. 성책을 통해 양력 3월과 9월에 지낸 것이 확인된다. 사직대제는 토지신과 곡식신에게 지내는 제사

141) 『承政院日記』 3099책, 고종 35년(1898) 7월 14일(양력8월 30일), "濟州郡流終身罪人李世植, 移配于楸子島"

142) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」와 「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」 중 향사비 부분을 정리한 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 석전제와 마찬가지로 양력 3월과 9월에 지냈다. 둘다 국가 주요행사인데 석전제는 中祀, 사직대제는 大祀이다. 그런데 <표 12>의 지출액을 보면, 석전제 1년 경비 69원 24전, 사직대제 6원 28전으로 석전제의 규모가 사직대제보다 더 컸던 것으로 보인다. 조선 중기 목사 李源祚의『耽羅錄』의 내용을 통해 석전제의 규모를 알 수 있다.

> 석전제를 봉행했다. 유생으로 제향에 참여한 자가 100여 인, 兒童으로 이것을 보고 익히는 자가 30~40인이니 섬 안의 衣冠이 성대하게 모인 것이 지극히 가상하였다. 하지만 제사 지낸 고기를 보냄에 冊室과 中廳, 아래로는 三班 下隷에 이르기까지 두루 미쳐 거의 不敬에 가까웠지만 고을의 例가 이와 같아서 갑자기 고칠 수가 없다고 한다.[143]

위의 내용을 보면, 당시 석전제에 참여하려는 자가 많았다. 이것이 고을의 예라고 한 것으로 보아 1898년에도 다른 제사보다 큰 규모로 시행되었을 것으로 보인다. 석전제는 지방에서는 향교에서 제사를 지냈고, 대내외적으로 향교의 중요성을 알리는 행사로 지방 유생들에게 중요한 행사였기 때문에[144] 설행 규모가 컸던 것으로 여겨진다.

여제는 無祀鬼神에 대해 지내는 제사로 양력 4월과 10월에 지냈다. 1년 제물가 지출액은 제주목 9원 6전, 대정군・정의군 각 12원 97전 2리이다. 성황발고제는 이러한 여제를 행하기 3일 전에[145] 성황신에게 고유제를 지내 무사귀신을 모아달라고 부탁했던 의식이다.[146] 특히 전염병이나 가뭄 등 민생과 관련된 재앙이 발생했을 때도 여제를 지냈기 때문에[147] 한라산제, 풍운뇌우제보다도 규모가 컸던 것으로 보인다. 지출액은 제주목 88전, 대정군・정의군 각 1원 88전 8리이다.

---

143) 李源祚,『耽羅錄』上, 1841년 8월 6일, "行釋奠祭 儒生參享者 百餘人 兒童觀光者 亦三四十人 島中衣冠之盛 極爲嘉尙 而膰肉之饋 遍及於冊室中廳 下至三班下隷 殆近於褻瀆 而州例如此 不可卒改云"

144) 조성윤,「19세기 濟州島의 國家 儀禮(祭祀)」,『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996, 245쪽.

145)『太宗實錄』, 권32, 태종 16년(1416) 8월 5일, "禮曹啓厲祭發告祭法。 前三日城隍發告祭, 自今就風雲雷雨壇致祭, 從之"

146) 이욱,「조선시대 국가사전과 여제」,『종교연구』19, 한국종교학회, 2000, 165쪽.

147) 이욱, 위의 논문, 2000, 158~159쪽.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

풍운뇌우제는 바람, 구름, 우레, 비 등의 자연현상에 제사를 지낸 것으로, 양력 9월에만 시행되었다. 지출액은 5원 6전으로 1년에 1번만 시행되기 때문에 사직대제(1회당 3원 14전)보다 제물가 규모는 크다. 민생과 관련된 자연신으로[148] 특히 제주지방의 농업과 아주 밀접한 관련이 있기 때문에 주요한 제사로 여겼던 것으로 보인다. 둑제는 軍旗인 纛에 제사를 지내는 것으로, 양력 3월과 10월에 지냈다. 제물가 지출액은 6원 28전으로 국가 방위에 중요한 역할이었기 때문에[149] 사직대제와 같은 수준의 규모로 제사를 지냈던 것으로 보인다.

한라산제는 태종 18년(1418)부터 지냈다.[150] 성종 1년(1470)에 제주목사로 부임한 李約東은 예전에는 廟가 없었고, 한라산 정상에서 제사를 지냈었는데, 얼어죽은 사람이 많아 산천단에 漢拏山神廟를 창건하여 제를 지냈다.[151] 숙종 29년(1703)에는 제주목사 이형상이 한라산만이 祀典에 누락되어 있어 올리기를 청하였다. 이에 치악산, 계룡산의 제례와 축문식에 따라 정월, 2월, 7월에 설행할 것을 청하고 윤허를 받았다.[152] 1898년에는 양력 3월과 9월에 행해졌고, 1년 제물가로 5원 6전이 지출되었다.

관아 경비에서 향사비로 예산이 책정되지 않은 기우제 제물가가 지출되었다.[153] 1897년 성책에 계상된 제주목 기우제 제물가 62원 54전 4리(1900년 성책에서 朱記된 경비: 62원 55전)와 정의군 기우제 제물가 18원 34전이 지출되었다. 해당 지출금에 대해 1900년 7월 22일에 '내부소관인 지방 각 군의 기우제를 미리 公錢 중에서 예산외 지출하였다.'는 내용의 청의서를 議政府贊政度支部大臣 趙秉式이 議政府議政 尹容善에게 제출하였다.[154] 즉, 주요 향사비 외에 제사가 필요하

148) 한형주, 「조선시대 국가제사의 시대적 특성」, 『민족문화연구』41, 고려대학교 민족문화연구, 2004, 16쪽.

149) 조성윤, 앞의 논문, 1996, 248쪽.

150) 『太宗實錄』 권35, 태종 18년(1418) 4월 11일.

151) 李源祚, 『耽羅誌草本』 春, 壇廟條, "漢拏山神廟 在南城外二十里 舊無廟行祭于山頂人多凍死 牧使李約東時創建于此"; 金錫翼, 『耽羅紀年』 권2, 1470년, "牧使李約東建漢拏山神廟 先是 每祭于山頂 人多凍死 至是 爲立廟壇 於州南小山下 {卽山川壇}"

152) 『肅宗實錄』 권38, 숙종 29년(1703) 7월 29일.

153) <표 19> 1898~1903년 기타 세출 항목 참고.

154) 『各部請議書存案』 15, 1900년 7월 22일, "內部所管地方各府郡雩祀費를 預算外支出 請議書 第八十二號 本月十八日 內部大臣第一百十九號照會를 接準ᄒᆞ온즉 內概 數年以來로 方農之節에 亢旱이 太甚ᄒᆞ야 檐事可憫ᄒᆞ온지라 地方各府郡으로셔 雩祭를 設行ᄒᆞ고 該費額을 課年請求ᄒᆞ얏기 各該報告書를 據ᄒᆞ야 謄附仰佈ᄒᆞ오니 照亮後 該費額二千七百三十二元十九戔을 預算外支出ᄒᆞ오셔

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

다고 여겨진 경우에는 별도로 지출을 책정할 수 있었고, 사후에 보고했던 것으로 보인다.

5) 여비

<표 13>은 내부예산에 계상되어 公錢으로 해당 관리에게 지급한 여비이다. 1898년~1901년의 성책에서 확인되는 항목을 정리한 것이다.

<표 13> 1898~1901년 관아경비 외 여비[155]

(상): 상반기 지출, (하): 하반기 지출

연도	내용	지출액
1898	牧使 朴用元 赴任旅費(상)	36원 67전 5리
	主事 柳漢錫 赴任 旅費(상)	16원 80전
	濟州郡守 金熙胄 赴任 旅費(상)	20원 60전
	大靜郡守 愼莪祜 赴任 旅費(상)	30원 20전
1899	旌義郡守 金在鏞 赴任 旅費(상)	30원 60전
	察理事回還旅費(하)	36원 67전 4리
	大靜郡守 蔡龜錫赴任旅費(하)	30원 2전
	牧使 李庠珪赴任旅費(하)	22원 40전
	主事 李憲植 赴任旅費(하)	11원 80전
1901	濟州郡守 金昌洙 赴任費(상)	21원 10전
	濟州牧使 李在護 赴任費(상)	21원 10전
	主事 朴英緖 赴任費(상)	11원 80전
	察理使 旅費(하) 6월10일~7월15일	70원 20전
	隨員2人 旅費(하) 6월10일~7월15일	50원 40전

各其郡公錢中計勘케 ᄒᆞ심을 爲要等因이온바 査該費額이 自各其郡으로 俱係挪用이온즉 不得不支出勘簿이기로 別紙調書를 從ᄒᆞ야 預備金中支出ᄒᆞᆷ을 會議에 提出事 . 預備金支出調書 一金二千七百三十二元十九戔 地方各府郡雩祀費 各府郡雩祭費已用額明細書" 아래의 표는 전라남도 부분만 발췌하여 정리한 것이다.

지역명	광무 원년(1896년)	합계
제주	22處, 62元 55戔	62元 55戔
정의	8處, 18元 3戔 4里	18元 34里
계	80元 85戔 4里	80元 50戔 4里

155) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」 중 관아경비 외 여비 부분을 정리한 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 14>는 1898년 지용명서에서 확인되는 지방관아경비에 포함된 여비를 정리한 것이다.

<표 14> 1898년 관아 경비 내 여비 내역[156]

구분	월	내용	금액
제주목	4	牧使 李秉輝 遞任旅費	23원 43전 2리
		主事 李豊植 遞任旅費	11원 20전
	5	舊左面 社還 分給 主事1人 下人2人 7日 旅費	4원 34전
		新舊右面 社還 分給 主事 1人 下人 2人 10日 旅費	6원 20전
	8	一所牛場執卜 監色 金基洙 等	1원 80전
		巡校 朴瀅銓 因公上京	14원 22전4리
	9	漢拏山祭 獻官 執事	64전
		演平金完洙押來 巡校姜京洙及下人等	1원14전
	10	橘果計數時 主事一人色吏一人下人四名	6원88전
		城山浦放穀巡校朴瀅銓及下人一名	90전
		八火曉諭巡校韓弼臣及下人一名	65전
		山場劃界巡校金佐圭及下人一名	1원5전
		城山浦次放穀巡校金炳厚及下人一名	1원50전
		大靜還作錢董督巡校高一瑞及下人一名	1원30전
		旋義還作錢董督巡校李永息及下人一名	1원
	11	各場點烙時 主事一人色吏一人	7원36전
		槐伊山 査實巡校朴瀅銓及下人	72전
	12	薦新 進上上納旅費	4원 79전 6리
	계		89원 15전 1리 2호[157]
제주군	4	州六場新火田禁斷 巡敎2人 下人2人 23日 旅費	11원4전
		東三場稅米董督巡敎1人 下人1人 5日 旅費	1원20전
		西三場稅米董督巡敎1人下人1人9日旅費	2원16전
	5	新左面社還分給時 郡守及下人2人 4日 旅費	4원84전
	6	逆黨白鶴彈在因逃躲時 捕捉 巡敎2人 下人2人 12日 旅費	5원76전
	8	造水里高己松獄事檢驗時官吏旅費	10원
	11	城山浦貿太日船放送時官吏旅費	7원
	12	楸子島李世植移配時押去巡敎旅費	8원
계			50원
대정군	4	七八兩場新火田禁斷巡敎2人下人2人15日旅費	7원 20전
		七八兩場場稅米董督巡敎2人下人2人12日旅費	5원 76전
	5	三面社還分給時郡守及下人2人十日旅費	12원 4전
	8	造水高己松獄事覆檢時官吏旅費	12원
	11	還作錢董督巡校旅費	2원 16전
		七十兩場馬漸落時官吏旅費	10원 84전
	계		50원

156) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武二年一月至六月牧郡經費出給支用明書」, 「光武二年七月至十二月牧郡經費出給支用明書」에서 여비 부분을 정리한 것이다.

157) 지용명서에 11월 제주목 여비 명목의 합계는 8원 11전으로 오기되었다. 실제 11월 제주목 계는 8원 8전으로, 전체 제주목 1년간 여비는 89원 12전 1리 2호가 된다. 하지만 표에는 제주목 1년간 여비를 계산할 때 지용명서에 기입된 11월 제주목 여비로 합산하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분	월	내용	금액
정의군	4	九十兩場新火田禁斷巡敎2人下人2人12日旅費	5원 76전
		九十兩場場稅米董督巡敎1人下人1人10日旅費	4원 80전
	5	四面社還分給時郡守及下人2人十二日旅費	14원 44전
	11	新村康生林獄事檢驗時官吏旅費	17원
		還作錢董督巡校旅費	1원 20전
		九十兩場馬漸落時官吏旅費	6원 80전
	계		50원

관리의 여비는 <표 13>과 <표 14>에는 관리등급, 거리, 일수에 대한 내용이 없어 구체적인 산출내역은 알 수 없지만, 칙령 제77호 국내여비 지급규정에 의해 지급되었다. 다음은 총 9조로 되어 있는 칙령 제77호 국내여비 지급규정 중 일부 내용이다.

제1조 내국여비는 관리가 공무로 본 邦內를 여행할 때 발생한 일절 경비를 보충하기 위하여 지급함.

제2조 轎馬費는 里程을, 汽船費는 海里程을(1海里는 대략 4리로 함), 日費는 日數에 준하여 지급 가능함.

여비등급	一等	二等	三等	四等	五等
관등	勅任官 1等	勅任官 2·3·4等	奏任官	判任官	雇
轎馬費 每十里	6兩	3兩 5戔	2兩	1兩 25分	7戔 5分
汽船費 每一海里	5戔	4戔	3戔	2戔 5分	2戔
日費 每一日	20兩	12兩 5戔	6兩 5戔	3兩 5戔	2兩 5戔

제4조 里程이 50리를 충족하지 아니하는 여행에는 日費를 지급하지 아니하되 단 공무편의에 의하여 여행중 투숙을 요할 때는 그 투숙의 일수에 응하여 일비를 지급 가능함.

제6조 부임여비는 轎馬費, ·汽船費, 日費의 10分의 5를 더하여 지급 가능함.

제7조 여행중에 廢官, 身故, 退官의 명을 받은 자는 전관의 예를 준하여 舊任地의 여비를 지급 가능하되, 단지 이 경우에는 100리를 1일에 折算하여 그 일수에 응하여 일비를 지급하니 그 100리에 충분하지 아니할 때 零數는 10일로 계산 가능함.[158]

158)『관보』, 칙령 제77호, 1895년 4월 8일, "第一條 內國旅費ᄂᆞᆫ官吏가公務로本邦內를旅行ᄒᆞᄂᆞᆫ時에當ᄒᆞ야旅行中一切費用에充ᄒᆞ믈爲ᄒᆞ야給홈, 第二條 內國旅費ᄂᆞᆫ 左開區別에 從ᄒᆞ니 轎馬費ᄂᆞᆫ 里程을 汽船費ᄂᆞᆫ 海里程을 (一海里ᄂᆞᆫ略四里에 當홈) 日費ᄂᆞᆫ 日數를 準ᄒᆞ야 給ᄒᆞ미 可홈 … 第四條 里程이五十里에充치아니ᄒᆞᄂᆞᆫ旅行에ᄂᆞᆫ日費를給지아니호ᄃᆡ但公務便宜에依ᄒᆞ야旅行中에셔投宿을要ᄒᆞᄂᆞᆫ時ᄂᆞᆫ其投宿의日數에應ᄒᆞ야日費를給ᄒᆞ미可홈 … 第六條 赴任旅費ᄂᆞᆫ轎馬費汽船費及日費의十

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

먼저 <표 13>의 지방관아 경비외의 항목을 보면, 부임여비는 제주지방에 도임할 때 발생하는 여비이다. 내부에 계상된 것을 탁지부의 훈령에 의거하여 제주목에서 중앙관리에게 公錢으로 지급하였다.

1898년에는 제주목사 朴用元, 제주군수 金熙胄, 대정군수 愼載祜의 부임여비가 지출되었다. 1899년에는 정의군수 金在鏞 부임여비, 찰리사 朴用元 회환여비, 대정군수 蔡龜錫 부임여비, 제주목사 李庠珪, 주사 李憲植의 부임여비가 지출되었다. 1901년에는 제주군수 金昌洙, 제주목사 李在護, 주사 朴英緖 부임여비, 찰리사 黃耆淵 여비가 지출되었다.

李秉輝는 1896년 6월에 제주목사에 임용되었다.[159] 1898년 2월에 의원면직하였지만[160] 4월 2일에 법부에서 방성칠의 난과 관련하여 대정군수 채구석과 함께 체포하였다.[161] 한편, 채구석은 1895년에 대정현감으로 도임하여[162] 지방제도 개편으로 대정군수가 되었다. 1898년 4월 채구석과 이병휘가 함께 압송되었는데 이때 제주목에서 이병휘의 체임여비가 지출된 것은 <표 14>에서 확인되지만 채구석에 대한 여비는 확인되지 않는다. 채구석의 압송비용은 법부에서 지출되었을 것으로 여겨진다.[163]

박용원은 이병휘 다음으로 2월에 목사로 임명되었다.[164] 3월에 찰리사로 임명되어[165] 1898년 4월에 제주도에 부임하였다.[166] <표 13>에서 박용원의 부임여비 36원 67전 5리가 지출된 것이 확인된다. 1899년에 제주목사 직을 그만두고, 찰리사 또한 임기를 마쳐[167] 1899년 12월에 회환하였다.[168] 이에 대한 경비로 회환여

分의五을增給ᄒᆞ미可홈 第七條 旅行中에廢官身故又退官의命을受ᄒᆞᆫ者ᄂᆞᆫ前官의例를準ᄒᆞ야舊任地가지의旅費를給ᄒᆞ미可호ᄃᆡ但此境遇에ᄂᆞᆫ百里를一日에折算ᄒᆞ야其日數에應照ᄒᆞ야日費를給ᄒᆞ니其百里에充치아니ᄒᆞᄂᆞᆫ零數ᄂᆞᆫ一日로算ᄒᆞ미可홈 ….”

159)『承政院日記』3072책, 고종 33년(1896) 6월 26일.

160)『承政院日記』3092책, 고종 35년(1898) 1월 30일(양력 2월 20일).

161) 金允植,『續陰晴史』, 1898년 4월 2일, “舊牧(李秉輝)大靜郡守, 法部拿致查覈”

162)『관보』, 제36호, 1895년 5월 12일.

163) 平理院裁判長署理平理院判事 許薦가 公貨를 犯用한 수령 申贊熙를 부평군에서 압송할 때 해당 押付地, 里數, 압송하는 순검, 청사 명수를 기입하여 법부에 해당 여비를 지급 요청하였다(『司法稟報(乙)』44, 報告書 第九十八號, 1904년 8월 10일). 이처럼 채구석에 대한 압송 여비 또한 법부에서 지출되었을 것이다.

164)『高宗實錄』권34, 고종 33년(1896) 8월 5일.

165)『高宗實錄』권37, 고종 35년(1898) 3월 8일;『承政院日記』3092책, 고종 35년(1898) 1월 30일(양력 2월 20일).

166) 金允植,『續陰晴史』, 1898년 4월 5일, “蒼龍船來, 新牧使朴用元搭赴任”

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

비 36원 67전 4리가 지출되었다.

다음으로 임명된 제주목사는 李庠珪이다. 1899년 12월 1일에 제주도에 도임했다.[169] 부임 여비로 22원 40전이 지출되었다. 다음 목사는 이재호이다. 1901년 5월 5일에 임명되었고,[170] 1901년 5월 31일에 제주에 도임했다.[171] 여비 21원 10전이 지출되었다. 이재호 다음으로 1902년에 尹錫仁이 임명되어[172] 9월 4일에 도임하였다.[173]

그런데 윤석인에 대해서는 여비 지출이 확인되지 않는다. 정부는 잦은 관리 교체와 흉년으로 예산이 부족하게 되자 1901년 12월 12일에 지방주사 외 각 관찰사, 목사, 부윤, 군수의 부임여비 지급을 정지하여 經用에 보충하겠다는 내용의 칙령 제22호를 반포·시행하였다.[174] 때문에 윤석인 때에 와서는 예산이 책정되지 않았던 것이다.

1898년에 제주군수 김희주의 부임여비로 20원 60전이 지출되었다. 김희주는 1897년 12월 29일에 제주군수로 임명되어,[175] 1898년 1월 21일에 도임하였다.[176] 1901년에 김희주가 정의군수로 임명되면서, 김창수가 제주군수로 임명되었다.[177] 김창수는 목사서리도 겸행하게 되어 3월 1일에 도임하였다.[178] 부임여비로 21원 10전이 지출되었다. 1898년 3월에 대정군수로 신재호가 임명되고[179] 4월 2일에

---

167)『承政院日記』3112책, 고종 36년(1899) 8월 30일(양력10월4일).

168) 金允植,『續陰晴史』, 1899년 12월 1일, "遞牧使(朴用元)出江頭, 酒內五部之民, 獻酒肴泣別, 可見遺愛之在民也"

169) 金允植,『續陰晴史』, 1899년 12월 1일, "新牧使李庠珪一行及金鐘夏任弘基鄭東源等皆搭來";『관보』, 제1451호, 1899년 12월 22일.

170)『관보』, 제1881호, 1901년 5월 8일.

171)『관보』, 제1909호, 1901년 6월 10일.

172)『관보』, 제2265호, 1902년 7월 30일.

173)『관보』, 제2314호, 1902년 9월 25일.

174)『各部請議書存案』19, 1901년 12월 12일, "近日地方各官吏가 數遞ᄒᆞ야 迎送이 頻繁ᄒᆞᆯ 뿐더러 當此歉荒ᄒᆞ야 經費가 窘絀ᄒᆞ오니 除各地方主事外에 各觀察使牧使府尹郡守의 赴任旅費ᄅᆞᆯ 姑爲停止ᄒᆞ야 以補經用之萬一홈이 妥當키로 此段勅令案을 會諭에 提呈事 …."

175)『承政院日記』3091책, 고종 34년(1897) 12월 6일(양력 12월29일).

176) 金允植,『續陰晴史』, 1898년 2월 21일, "今日濟州新郡守金熙胄到任"

177)『承政院日記』3129책, 고종 37년(1900) 12월 29일(양력 1901년 2월17일).

178) 金允植,『續陰晴史』, 1901년 3월 2일, "朝聞濟州新郡守金昌洙兼行牧使署理 罔夜下木浦 乘土船來泊別島"

179)『관보』, 제0895호, 1898년 3월 12일.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

도임하였다.[180] 이에 대한 부임여비로 30원 20전이 지출되었다. 그 다음 대정군수로 다시 채구석이 임명되어, 부임여비 30원 2전이 지출되었다. 1899년 2월에 김재용이 정의군수로 임명되어,[181] 4월 16일에 도임하였다.[182] 부임여비 21원 10전이 지출되었다.

1901년 6월 신축민란 이후 제주도 민정이 불안정하여, 중앙에서는 제주민의 편의를 강구하고 실태를 파악하기 위해 찰리사 黃耆淵을 파견하였다.[183] 같은 해 7월 12일에 도민의 소요는 가라앉았다. 하지만 아직도 李在守를 따르는 자들이 있다는 황기연의 보고에 따라 법부에서 해결하도록 하고 찰리사 황기연을 서울로 즉시 올라오게 하였다.[184] <표 13>을 보면, 황기연이 서울로 올라가기 전까지 즉, 6월 10일부터 7월 15일까지 제주지방에서 지냈던 여비 70원 20전과 그와 함께 동행한 隨員 2명의 여비 50원 40전이 지출된 것이 확인된다.

다음은 관아경비에서 지출된 여비이다. <표 14>를 보면, 각각 제주목 89원 13전 2리, 제주군 50원, 대정군 50원, 정의군 50원이 지출된 것을 확인할 수 있다. 앞의 <표 6>의 여비 1년 총계인 제주목 90원 이내, 각 군 50원에서 지출되었다. 도내에서 출장을 다닌 군수 1인과 하인 2인, 주사 1인과 하인 2인, 순교 1인과 하인 1인의 1일 여비 또한 국내여비 지급규정에 따라 지급된 것으로 보인다. 출장을 다닐 때 행정관리와 하인이 함께 다녔다. 군수 1인과 하인 2인의 일비는 합하여 약 1원 21전, 주사 1인과 하인 2인은 62전, 순교 1인과 하인 1인은 24전이 지급되었다.

다음으로는 <표 14>의 여비 내역을 통해 당시 관리들이 수행하였던 행정 업무를 알아보고자 한다. 체임여비는 관아 경비에서 지출되었다. 공무차 중앙으로 간 경우와 천신 진상 상납차 서울로 출장을 갈 때 발생한 여비도 관아 경비에서 지출되었다. 제주군 1~6소장, 대정군 7·8소장, 정의군 9·10소장에 새로 화전을 만드는 것을 금지하기 위해 순교 및 하인이 파견되었다. 또한 세금을 董督하기 위해 제주군·대정군·정의군에 순교와 하인을 파견하였다. 장화세와 관련하여 각

180) 金允植,『續陰晴史』, 1898년 4월 2일, "新任大靜 朝天愼裁祐 擧本郡守同舟而來"

181)『관보』, 제1182호, 1899년 2월 10일.

182)『관보』, 제1325호, 1899년 7월 28일.

183)『高宗實錄』권41, 고종 38년(1901) 6월 5일.

184)『高宗實錄』권41, 고종 38년(1901) 7월 12일.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

군에서 관할 구역을 董督하였다. 還作錢의 경우에는 제주목에서 대정군과 정의군의 還作錢을 董督하기 위해 관리를 파견하였고, 대정군·정의군에서도 자체적으로 董督하기 위해 관할 지역에 순교를 파견하였다.

제주목에서는 사환 분급을 위해 주사와 하인이, 3군에서는 군수와 하인이 파견되었다. 사환은 1894년에 환모전이 結稅로 편입되면서 폐지되었다. 다만 실제로는 환곡의 본래기능인 賑資가 남아 있었고, 진휼을 위해 기존의 환곡제 대신 사환제가 성립되었다.[185] 제주지방에서도 진휼창, 보민고, 사창 등의 환곡이 사환으로 바뀌었다.[186] 사환은 1895년에 탁지부에서 사환조례를 내려 일률적으로 각 지역에 설치하게 하였는데 지역에 따라서는 반발이 심하였다.[187]

제주지방도 예외는 아니었다. 1898년 4월 3일 목사 李秉輝가 제출한 질품서를 보면, 처음에는 흉년이 들었을 때 예전의 총수에 따라 환곡을 거두어 분급해야 했다. 즉 환곡의 총수를 줄이면 그만큼 분급량이 줄어들기 때문에 제주백성들은 사환으로 변경하는 것을 반대했었다. 하지만 방성칠의 난 이후로 환곡을 줄이는 것이 편리하다는 이유로 社還으로서 里還으로 바꾸기를 원하였다. 환곡은 3군에 총 1만 6,581석 14두 1작이 있었다. 이 중 제주군 2천석,[188] 대정·정의 각 1천석으로 도합 4천석은 사환조례에 따라 里還으로 만들었고,[189] 나머지 1만 1,354두 1승은 發賣하여 상납하게 하였다.[190]

사환제는 본래 面에 두어 해당 면의 公穀을 삼고 궁핍한 백성의 賑貸를 위해 설치한 것이다. 이를 위해 社倉에는 社首와 守倉을 두고, 里에는 保正을 두었으

185) 송찬변, 앞의 논문, 1999, 789~790쪽.

186)『大靜郡邑誌』(1899년), "糶糴 賑恤倉 前日還米所捧庫今爲社還以下同 補民庫 司倉"

187) 송찬변, 앞의 논문, 1999, 800쪽.

188) 제주군의 社還은 구좌면 400석, 신좌면 250석, 중면 440석, 신우면 200석, 구우면 500석으로 총 2,000석으로 구성되어 있다.『濟州郡』(1899년)

189)『公文編案』44, 第一號 質稟, 1898년 4월 3일, "本島三郡還總을 依章程作爲社還이옵견과 向承本部訓飭內에 大邑二千石 小邑一千石이온바 伊時民情즉 還穀之減總은 固所不願者 若當凶歲 則賴此賑濟에 依前總捧分이다ᄒᆞ옵기 以此由具報ᄒᆞ야 至承認可之令ᄒᆞ고 以原數로 糶糴이옵더니 今之逆變之後에 衆民이 皆願以社還으로 改作里還之意로 有所衆願이온즉 誠若里還之境이면 便是家家還也라 . 臥置不動은 不見是圖즉 何足有賴於凶年之救活耶아 . 然則衆民이 亦曰到今事機가 還穀減總즉 猶爲便利이다 輿論이 齊騰이다온 三郡時在還都總一萬六千五百八十一石十四斗一勺內의 濟州郡二千石 大靜旌義各一千石 合四千石 依章程石數ᄒᆞ야 作爲里還ᄒᆞ고 餘在還總則待處分擧行之意로 玆에 報稟ᄒᆞ오니 査照ᄒᆞ오셔 指令ᄒᆞ시믈 望홈."

190)『公文編案』44, 1898년 5월 27일, "… 餘在一萬一千三百五十四斗一升은 此是實存穀이니 準時直發賣輸上이고 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

며 분급은 社首가 하도록 하였다.[191] <표 14>를 보면, 분급이 5월에 실시되었음이 확인된다. 그런데 분급을 社首가 하지 않고 제주목에서는 구좌면·신우면·구우면에 주사와 하인 2명, 제주군에서는 신좌면에 군수와 하인 2명, 대정군에서는 3면(좌면, 중면, 우면)에 군수와 하인 2명, 정의군에서는 4면(좌면, 동중면, 서중면, 우면)에 군수와 하인 2명이 파견되고 있음을 알 수 있다. 이는 사환조례를 만들 당시에는 취지가 지방관의 간섭을 방지하는 것이었는데, 실제로는 그러지 못하고 있음을 보여준다.[192]

<표 14>를 보면, 진상에 쓰일 귤의 수를 세기 위해 주사와 색리, 하인이 파견되었다. 이는 이전까지는 제주목사의 사적 막료[193]인 裨將이 해왔던 일로,[194] 관제 개편으로 인해 主事에게 일임된 듯하다.

한편, 1895년 5월에 탁지부가 전라도 관찰사에게 내린 공문을 보면 모든 진상물품은 궁내비에서 지출하고 外邑에서 다시 지출하지 않도록 하였다.[195] 하지만 앞의 <표 5>를 보면 따로 進上費와 그에 대한 운반비(進上費船價駄價下)로 300원이 지출되었다. 진상비와 관련된 운반비, 여비 등에 중점을 둔 지출인 듯하다. 왜냐하면 薦新은 土産을 따르도록 하였고 태묘에 薦進하는 것이기 때문에 이전처럼 현물로 진상하도록 하였기 때문이다.[196]

薦新의 진상품으로는 山橘, 唐柚子, 柚子, 橙子橘, 乳柑, 柑子, 唐金橘, 金橘 등

---

191)『관보』, 제76호, 1895년 5월 28일, "第一條 社還은 從來還穀을 各面에 分置ᄒᆞ야 該面의 公穀을 삼고 窮節貧民의 賑貸ᄒᆞᆷ을 爲ᄒᆞᆷ. … 第四條 社倉에 社首一員과 守倉一人을從公差定ᄒᆞᆫ 後 該管地方官에게 報告ᄒᆞ거든 地方官이 社首圖章一顆를 成給ᄒᆞ야 憑據ᄒᆞ기 便케ᄒᆞ고 倉厥의 簿書鎖鑰은 社首외 守倉이 分掌ᄒᆞ야 增減과 擅便ᄒᆞ믈 得지못 ᄒᆞᆷ … 第十二條 每里에 保正一人식 置ᄒᆞ야 社還穀保存ᄒᆞᄂᆞᆫ 方法을 保委호ᄃᆡ 萬一保內에셔 逃亡ᄒᆞᄂᆞᆫ者가 有ᄒᆞ면 一里가 均排ᄒᆞ야 充足ᄒᆞ고 社首가 排保式과 請米狀을 對照ᄒᆞ야 節次ᄃᆡ로 支散호ᄃᆡ 保證이 不實ᄒᆞ거나 情弊가 別有ᄒᆞᆫ 者ᄂᆞᆫ 支給ᄒᆞ믈 得지 못 ᄒᆞᆷ …."

192)『관보』, 제76호, 1895년 5월 28일, "八道所在各樣還穀을 社還이라 改稱ᄒᆞ야 民으로 ᄒᆞ야곰 羅糶ᄒᆞ야 耗를 除케ᄒᆞ고 地方官이 干涉지말게 ᄒᆞᆯ 件을 本年三月十二日에 總理大臣과 本大臣이 上奏ᄒᆞ야 裁可ᄒᆞ시믈 經ᄒᆞ기로 玆에 社還條例를 左갓티 定ᄒᆞᆷ. 第一條 社還은從來還穀을各面에分置ᄒᆞ야該面의公穀을삼고窮節貧民의賑貸ᄒᆞᆷ을爲ᄒᆞᆷ."

193) 裨將은 제주목사를 보조하는 무관으로 幕裨나 佐幕으로도 불리었고, 신임목사의 추천에 의해 임명되어 목사와 혈연이나 지연 등으로 맺어진 사람으로 제주목사의 사적인 막료집단이다(백종진, 「조선후기 제주지역 마애석각 연구」, 제주대학교 대학원 석사학위논문, 2013, 68~69쪽).

194) 金仁澤,『大靜縣衙中日記』, 1817년 8월 5일, "… 果園計數者 本縣有六果園 橘柚梔子等種 各成實後 自營送裨 計數以去 則自縣必依數上營 以爲封進 果直漢 每多寃懲之端 官無所用"

195)『公文編案』13, 1895년 윤5월 26일, "凡御供進上所需 乃王室之費也 以宮內費 由本部豫算計納 一應進上諸種 皆入於此中 不當由外邑更有進獻"

196)『公文編案』13, 1895년 윤5월 26일, "薦新段 從土産也 乃是薦進太廟者也"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이 있다.[197] 이 외에도 전복, 편포, 표고, 비자 열매 등이 진상되었다. 이러한 진상물에 대한 구입비는 앞의 <표 5>의 세출 항목에는 보이지 않는다. 이를 구입하기 위한 예산이 없기 때문에 동포세의 유용액에서 사용되거나 진상물 구입 명목으로 세금을 징수하여 진상물 구입에 사용하였다. 이 과정에서 관리들이 개인적인 부정 수입을 챙기는 폐단이 발생하였다.[198]

<표 14>를 보면, 죄인을 잡을 때도 여비가 지출되었다. 앞서 죄수식비에서 언급한 白鶴彈이 옥에서 탈주하여 제주군 순교 2명과 하인 2명이 그를 다시 체포하기 위해 발생한 12일 동안의 여비가 지출되었다. 또한 옥사에서 일어난 일을 검시하기 위한 여비가 지출되었다. 8월에는 제주목 신우면 조수리 高己松 사건으로 제주군과 대정군에서 관리를 파견하였고, 11월에는 제주목 신우면 신촌리 康生林의 사건으로 정의군에서 관리를 파견하였다. 제주군에서 유배왔던 李世植을 다시 추자도로 이배할 때도 순교에게 경비를 지급하였다.

<표 14>를 보면, 방곡령과[199] 관련하여 10월에 제주목에서 성산포로[200] 2차례 파견된 순교와 하인에게 지급된 경비로 1차 90전, 2차 1원 50전이 지출되었다. 11월에는 제주군에서 일본무역선을 放送하기 위해 파견된 관리에게 7원이 지급되었다.

---

197) 『濟州郡』(1899년), "薦新 山橘, 唐柚子, 柚子, 橙子橘, 乳柑, 柑子, 唐金橘, 金橘"

198) 神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 33쪽.

199) 제주지방의 경우에는 본래 土穀을 出陸할 수 없었다. 하지만 제주목사 이병휘가 방곡령을 시행하는 척하면서 뇌물을 받아 곡물을 풀어 백성들의 원망이 심하였고, 이는 민요로 이어졌다. 이에 찰리사 박용원이 파견되었고, 해결책으로 대두의 방출을 허가하지 않는 방곡령을 시행하였다(『濟州島防穀事』, 奎26061). 이에 대해 1898년 10월 4일 일본공사가 제주도 방곡령에 항의하며 철회를 요구하였고(『舊韓國外交文書』 4, 日案 4, 1898년 10월 4일, (문서번호 4850)), 동월 6일에 외부대신 박제순이 일본공사에 제주도 방곡령을 철회한다고 하였다(『舊韓國外交文書』 4, 日案 4, 1898년 10월 6일조, (문서번호 4854)). 이후 제주 성산포에 2차례나 순교들이 파견되었다. 동월 9일에 박용원이 민생 안정과 세금 누수 방지를 위해 방곡령 해지를 철회할 것을 요구하였다(『沿途各郡案』 2, 1898년 10월 9일). 철회는 받아들여지지 않았고, 1899년에 오히려 일본공사가 한국 정부에 일본상인의 손해에 대해 배상을 요청하자(『舊韓國外交文書』 4, 日案 4, 光武 3년 12월 1일조, (문서번호 5432)), 정부는 다시 반박하는 문서를 보냈다(『舊韓國外交文書』 3, 日案 4, 光武 3년 12월 1일조, (문서번호 5778)).

200) 성산포는 일본인 어선이 모이는 곳으로, 일본인과의 무역이 행해졌던 곳이다.(金允植, 『續陰晴史』, 1898년 3월 7일, "城山卽日本人魚船所聚也") 제주군의 해안선은 길지만 항만으로 사용하기에는 적합하지 않았고, 대정군에서도 구색을 갖춘 것은 있지만 큰 배를 정박하기에는 충분치 않았다. 성산포와 서귀포는 제주지역에서 큰 배를 정박할 수 있는 곳인데, 서귀포는 물이 깊고 해협이 넓지만(神谷卓男, 『濟州島現況一般』, 1906, 52~59쪽.) 위치상 남쪽에 위치하고 있어 대일무역으로는 위치상 적합하지 않았던 것 같다. 그래서 일본과 가까운 성산포에서 대일무역이 행해진 듯 보인다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 제주 관아의 기타 경비

다음은 제주지방 관아경비 외의 세출 항목을 살펴보도록 하겠다. 먼저 진상비를 올려보내기 위해 쓰인 경비로, 黑牛上納經費(黑牛船價及上納旅費)와 進上費及船價, 흑우진상가, 공마부족가가 있다.

1895년에 제주목의 貢牛馬船價와 越海粮은 輪船을 제주로 보내서 운반하도록 하였다.[201] 이에 대한 지출로 앞의 <표 5>를 보면, 黑牛上納經費는 1897년부터 매년 59원 40전씩, 進上費及船價는 1898년 하반기부터 300원씩 지출된 것이 확인된다.

흑우진상가는 흑우를 상납하기 위해 마을에서 흑우를 구입하기 위한 비용이다. 앞의 <표 5>를 보면, 1897년 상반기에는 흑우 47수에 대해 99원 40전, 1898년~1902년 각 상반기까지 흑우 47수에 대해 각 연도별로 98원 70전씩, 1903년 상반기에는 235원이 흑우 구입비로 지출되었다. 1898~1902년에는 1수당 2元 1戔씩, 1903년에는 5元(25냥)씩이다.

성책을 보면 제주목에서 제대로 세금을 징수하여 흑우를 구입하여 내장원에 상납한 것으로 보인다. 하지만 실제로는 흑우를 화폐가 아닌 생물로 바치기 때문에 상납하는 과정에서 소가 폐사하는 경우가 많았다. 내장원 입장에서는 소를 받지 못한 것이기 때문에 이를 미납으로 처리하였다. 1902년에 내장원에서는 흑우 47수가 미납되었고, 1899년 이후로 연체 미납된 것이 101수에 이른다고 하였다. 백성들에게 미납된 소를 납부하라고 하면 부담이 되기 때문에 미납 101수와 계묘조(1903년) 47수, 합 148수를 매 25냥씩 하여 本牧 포세위원 任弘琦를 통해 상납하게 하였다.[202]

미납분 101수에 대해서는 기록이 없어 확실히 알 수 없지만, 1903년 흑우 47수

---

201) 『公文編案』 13, 1895년 6월 12일, "濟州貢牛馬船價及越海粮段 當派送輪船於該州運來 不當從陸勿爲會減"

202) 『訓令存案』10, 訓令 第二號, 1902년 11월 12일, "本院所管本牧年例進上黑牛四十七隻을自亥以後로每多愆滯ᄒᆞ야其所未納이乃至爲一百一隻ᄒᆞ니莫重進上之物을何不趁卽准納ᄒᆞ고 積年稽滯에 若是漫漶인지 揆以事體에 不覺慨歎인지라 此不容不卽當督納인바 第念該牛之已所愆納이 厥數夥多인즉 今以查牛責納이면 遠島民情이 不無難便이기로 每隻代錢二十五兩式特爲許代이고 玆庸訓令ᄒᆞ니 到卽未納牛一百一隻과 來癸卯條四十七隻合一百四十八隻을 每隻二十五兩式計數准付于本牧庖稅委員任弘琦ᄒᆞ야 使之罔夜輸納케 ᄒᆞ고 更無至如前稽忽之弊를 爲要 . 內藏院卿議政府贊政度支部大臣臨時署理 李容翊 濟州牧使尹錫仁座下 光武六年十一月十二日"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

에 대해서는 흑우를 생물이 아닌 代錢하여 징수되었음이 앞의 <표 5>를 통해 확인된다. 즉, 1903년 이전까지의 흑우진상가는 흑우를 마을에서 구입한 비용에 대한 것이었고, 1903년에 지출한 흑우진상가 235원은 5원씩 흑우 47수에 대한 값으로 포세위원에게 직접 상납한 것이다. 그런데 1904년에는 代錢하여 납부하는 것은 예에 어긋나고 흑우진상으로 國典에 실려 있기 때문에 바꿀 수 없다고 하여, 다시 1903년과 1904년의 흑우 94수와 미납 101수, 총 195수를 생물로 다시 상납하도록 하였다.[203] 흑우진상은 매해 미납분과 연체가 발생하여 이를 독촉하는 공문이 1906년과 1907년에도 확인된다.[204] 이처럼 제주민들은 당시 흑우를 代錢으로 납부하였음에도 불구하고 다시 생물로 진상해야 했고, 생물이 제대로 도착하지 않으면 그것 또한 부채가 되어 갚아야 되는 이중고를 겪었다. 이러한 폐단은 흑우뿐만이 아니라 다른 진상품에도 적용되었을 것이다.

공마대전의 일부를 公錢에서 충당하고 있었는데, 공마부족가는 이 충당분을 말하는 것이다. 매년 공마대전가 8,360냥 중 4,565냥은 탁지부에서 납부하는 公錢으로 충당하였는데, 이를 원으로 환산하면 913원이 된다. 1897년부터 발생하여 1903년까지 꾸준히 공마부족가로 하반기에 지출되었다.

그런데 1902년 2월 전라남북도각군보고서를 보면, 제주목사는 해마다 지출했던 공마부족가가 제대로 내장원에 전달되지 않아 탁지부에서 扣除하기를 요청하였다.[205] 같은 해 4월 1일, 내장원에서는 제주목사에게 지금 탁지부에서 납부하는 公錢 중에서 扣除하라는 제주목사의 요청을 공마대전 액수가 모호하기 때문에,

---

203)『訓令存案』10, 訓令 二號, 1904년 6월 8일, "本牧所貢 黑牛는 係是廟享犧牲所用으로 國朝定式이 極嚴且重이거늘 挽近에 或以病瘦稚弱으로 苟充其數ᄒᆞ야 多有致斃者 極爲惶悚이러니 代錢之說을 倡始者有之ᄒᆞ야 今以代錢願納 則此非貢例之重嚴ᄲᅮᆫ더러 國典所載를 豈容變改也리오 玆庸訓令ᄒᆞ니 到卽進貢 黑牛 癸卯甲辰 兩年條 九十四匹과 己亥以後 未納條 一百一匹 合一百九十五匹을 罔夜上納ᄒᆞ야 無或遲緩生梗케 ᄒᆞ미 爲宜事"

204)『訓令存案』12, 訓令 濟州牧使 趙鍾桓 座下 第四號, 1906年 6月 18日, "本牧進貢黑牛九年度條二十六匹 十年度條四十七匹合七十三匹上納事로 以訓以指가 非止一再이거ᄂᆞᆯ 莫重進上을 何如是遲인지 揆以事體에 不覺慨歎이기로 玆庸荐訓ᄒᆞ니 到卽黑牛七十三匹을 罔夜上送ᄒᆞ야 俾爲及時需用케 ᄒᆞᆷ이 爲宜事",『訓令存案』13, 訓令 濟州郡守 尹元求 座下 第一號, 1907年 3月 5日, "本郡所在年例進上黑牛ᄂᆞᆫ 乃係享需所用ᄒᆞ야 其所緊重이 自是迥別인 바 現今需用이 萬萬時急이기로 玆庸訓令ᄒᆞ니 到卽丁未條四十七匹과 年來未納條二十四匹 合七十一匹ᄅᆞᆯ 罔夜上送ᄒᆞ야 以爲及時排用케 ᄒᆞ되 毋或有稽忽生梗之弊ᄒᆞᆷ이 爲宜事"

205)『全羅南北道各郡報告』3, 1902년 2월 3일, "本院所納本州貢馬代錢八千三百六十兩은 皆是恒年定式之上納이온바, 三千七百九十五兩은 各場土厚耕食民人等處收捧ᄒᆞ옵고 四千五百六十五兩은 度支部所納公錢中에 扣除ᄒᆞ와 充數이옵ᄂᆞᆫᄃᆡ, 本部에셔는 不爲會減ᄒᆞ와 以逐年未納으로 記載이온니 追後公納愆滯事, 星火嚴督을 在所難免이온바 玆以據實報告ᄒᆞ오니, 査照ᄒᆞ오셔 轉照于度支部ᄒᆞ시와 卽爲扣除訓飭케ᄒᆞ시믈 伏望 光武六年二月三日 濟州牧使李在護 內藏院卿閣下"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

해당 錢을 査正한 實數대로 해마다 내장원에 납부하라고 하였다.[206] 즉, 제주목에서 보낸 공마부족가를 탁지부에서 내장원으로 보내지 않았고, 이러한 폐단은 다시 제주민들이 갚아야 하는 부담이 되었던 것으로 보인다.

호적상납경비는 <표 5>의 세출 항목을 보면, 1897년 상반기에 48원 20전, 1898년 상반기 48원 20전, 1898년~1903년 각 하반기에는 54원 4전이 지출되었다. 호적은 국가가 주민들의 신분을 구별하기 위해서 또는 役이나 貢物의 부과 등을 목적으로 호구의 상태를 조사, 파악한 일종의 장부로 고대부터 부분적으로 행해져 왔으나 조선시대에 와서 본격화되었다.[207]

『경국대전』에 의하면 매 3년마다 작통 5호를 1통으로 하여, 戶曹, 漢城府, 해당 읍의 상급기관인 道, 해당 邑에 보관하게 하였다.[208] 갑오개혁으로 신분제도가 철폐되고, 1896년에 「戶口調査規則」과 「戶口調査細則」이 시행되면서 호적제도는 이전과 다르게 변화하였다.[209] 「호구조사규칙」에 의하면 10호를 1통으로 하였고, 매년 1월내로 한성부의 5서와 각 부, 목, 군에서 수취 수정하여 2월내로 한성부와 각 해당 도 관찰부에 송치하면 한성부에서는 3월내에 내부에 납입하고, 내부에서는 5월에 호적 및 통표를 편집하여 그를 上奏하였다.[210] 이로써 매년 3년마다 실시했던 호구조사를 매년 실시하게 되었다.

또한 「호구조사세칙」에 의하면, 각 부·목·군에서 호적을 작성하여 발급한 후에 한 부를 謄書하여 관찰부에 보내면 관찰부에서는 각 읍에서 받은 호적은 해당 府에 보존하고 한 부를 등서하여 內部에 제출하게 하였다.[211] 1896년 지방제도

---

206) 『全羅南北道各郡報告』3, 1902년 2월 3일, "… 本院所納貢馬代錢八千三百六十兩, 係是査定實數是去乙, 今此度支部所納公錢中, 扣除之報, 事甚模糊 該錢依査正實數 逐年准納本院向事 四月一日"

207) 김동전, 「조선후기 제주 대정현 호적중초의 기초적 연구」, 『역사민속학』19, 한국역사민속학회, 2004, 112쪽.

208) 『經國大典』, "每三年, 改戶籍, 藏於本曹·漢城府·本道·本邑"

209) 김동전, 위의 논문, 2004, 114쪽.

210) 『관보』, 제420호, 1896년 9월 4일, "勅令 第六十一號 戶口調査規則 … 第二條 十戶를聯合ᄒᆞ야 一統을 作ᄒᆞ고 該統內에 文算이 有ᄒᆞ고 行爲端正ᄒᆞᆫ 人으로 統首를定ᄒᆞ야 一統內人民을 領率홈. … 第三條 戶籍과 統表ᄂᆞᆫ 漢城五署와 各府牧郡에셔ᄂᆞᆫ 每年一月內로 收聚修正ᄒᆞ야 二月內로 漢城府와 各該道觀察府에 送致ᄒᆞ면 漢城府ᄂᆞᆫ 三月內로 內部에 呈納ᄒᆞ고 各道觀察府에ᄂᆞᆫ 四月內로 內部에 呈納ᄒᆞ면 內部에셔 五月內로 戶籍과 統表를 編集ᄒᆞ야 上奏케홈 …."

211) 『관보』, 제423호, 戶口調査細則, 1896년 9월 3일, "第一款 戶籍 … 第十一條 各府牧郡에셔 戶籍成給ᄒᆞᆫ 後에 一本을 謄書ᄒᆞ야 觀察府에 送致ᄒᆞ면 觀察府에셔ᄂᆞᆫ 各邑所納ᄒᆞᆫ 戶籍은 該府에 存案ᄒᆞ고 一本을 謄書ᄒᆞ야 內部에 呈納홈. 但漢城府에셔ᄂᆞᆫ 五署區域內戶籍을 該府에 存案ᄒᆞ고 一本을 謄書ᄒᆞ야 內部에 呈納홈 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

개편으로 전도 23부가 13도로 개정되면서 각 도에 관찰사를 두고 그 首府의 위치를 정하였다. 전라남도의 수부 위치는 光州에 있었다.[212] 즉, 제주목과 3군은 전라남도에 속하기 때문에 제주지방에서 작성한 호적은 광주에 보내졌다. 이에 따라 발생한 경비가 호적상납비이다.

중앙 정부의 훈령에 의거하여 外劃으로 지출된 항목으로 검사실조 경비와 우체사 신설비가 있다. 검사실조경비는 1901년부터 지출되었다. 1901년에 8월 2일에 법부소속인 제주목검사시보 설치비를 제주지방 公錢에서 지출하도록 청의하였다. 제주도는 멀리 떨어져 있어 擬律할 때 매일 착오가 있으므로 법률에 익숙한 사람을 검사시보로 정하여 제주도에 보냈다. 이와 관련하여 1901년 8월부터 12월까지 해당 員의 봉급과 잡급, 청비, 수리비, 기선비, 여비 등을 예산 외로 지출하고 해당 액수를 牧의 公錢 중에서 월에 따라 劃用하도록 하였다.[213]

<표 15>는 법무소관 제주목판결소 검사시보 봉급 등의 5개월조 지출명세서이다. 해당 지출명세서의 금액은 579원 21전 6리이다.

<표 15> 1901년 검사시보 월급 등 5개월 지출명세서[214]

관명	等級	員數	1인 봉급	合計
檢事試補	奏任五等一級	1인	291원 66전 6리	291원 66전 6리
雇員		1인	30원	30원
廳使		1명	20원	20원
使令		2명	20원	40원
廳費			10원	100원
修理費			50원	50원
汽船費		海里 500里	30원	30원
旅費		13日 半程	17원 55전	17원 55전
合計				579원 21전 6리

212)『內部請議書』4, 地方制度改正에 關ᄒᆞᆫ 請議書, 1896년 8월 4일, "勅令 第三十六號 第一條 全國 二十三府ᄅᆞᆯ 十三道로 改正ᄒᆞ고 各道에 觀察使ᄅᆞᆯ 置ᄒᆞ니 그 首府位置ᄂᆞᆫ 第一表와 如ᄒᆞ고 官吏와 經費ᄂᆞᆫ 第二表와 如홈 . 第一表 道 全羅南道/ 位置 光州 …."

213)『各部請議書存案』19, 1901년 8월 2일, "… 內開 各地方裁判所에 檢事試補을 不得不從當差送이오나 至於濟州牧ᄒᆞ야는 處在海島中ᄒᆞ야 凡於擬律之際의 每有錯誤之端ᄒᆞ야 一時尤急ᄒᆞ기로 法律에 嫻熟ᄒᆞᆫ 人으로 選擇ᄒᆞ야 檢事試補一人을 差送ᄒᆞ옵고 自本年八月로 十二月至 該員의 俸給과 所屬員役給料와 廳費修理費汽船費旅費等 五百七十九元二十一ᄉᆞᆼ六里 明細書ᄅᆞᆯ 玆에 繕呈ᄒᆞ오니 照亮 後 卽爲預算外支出ᄒᆞ와 右款額을 該牧公錢中 隨月劃用ᄒᆞᆯ 事로 自貴部揮揮該牧ᄒᆞ심을 爲要等因이온바 査地方檢事旣在官制ᄒᆞ고 亦係選送이온즉 該俸給與所屬經費ᄅᆞᆯ 不得不支撥이기로 別紙調書ᄅᆞᆯ 從ᄒᆞ야 預備金中支出ᄒᆞᆷ을 會議에 提出事"

214)『各部請議書存案』19, 1901년 8월 2일, '光武五年七月 日 法部所管 濟州牧裁判所 檢事試補 雇員廳使 使令 俸雜給及廳費 修理費 汽船費 旅費 自八月以 十二月至 合五朔條預算外 支出明細書'의 표이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

앞의 <표 5>를 보면, 실제 지급된 금액은 314원 27전 6리이다. 이는 검사시보가 당초 8월에 제주에 부임하지 않고 10월 12일에 왔기 때문으로 보인다. 이후 1902년 검사실 경비는 총 1,205원 99전 6리로, 상반기 627원 99전 8리, 하반기 577원 99전 8리이다. 별도로 상반기에는 검사실 수리비용 468원 76전이 지출되었다. 1903년에는 상반기 628원, 하반기 578원이 지출되었다.

우체사는 1895년에 농상공부에서 관할하다가[215] 1900년에 통신원에서 관할하게 되었다.[216] 1895년에 제주에는 2등사로 설치한다는 규정이 있었는데[217] 정작 1902년 7월에서야 제주목에 우체사가 설치되었고, 그해 8월부터 우체 업무가 실시되었다.[218] 우체사 신설비는 1905년 8월 15일부터 12월 말일의 경비를 각 해당 사가 있는 소재 군의 公錢에 합하여 劃付하는 것으로 하여 총 784원 80전이었다.[219] 하지만 1902년에 166원만 납부하였고, 미납액 618원 80전은 1903년 7월에 지급된 것이 확인된다. 즉, 우체사 신설비는 1903년 하반기가 되어서야 모두 지출되었다.

이상 제주지방의 세출항목을 성책 등의 실증적 자료를 통해 살펴보았다. 성책에 기입된 세출항목의 경우에는 정해진 법령 및 규정에 의거하여 인건비, 청비, 죄수식비, 향사비, 여비 등의 관아 경비와 그 외 경비가 지출되었다. 이 항목의 세부 내용에서 제주지방에서의 세출 특징을 찾을 수 있었다. 그 특징은 다음과 같다. 첫째, 석전제·여제·풍운뇌우제·둑제에 대한 지출이다. 中祀인 석전제가 大祀인 사직대제보다 규모가 컸던 것은 석전제가 지방유생들에게 중요한 행사로 인식된 것에 기인한 것이다. 여제와 풍운뇌우제는 민생과 관련된 것이고, 둑제는

---

215) 『관보』, 勅令第125號 , 1895년 윤5월 28일, "第一條 郵遞司ᄂᆞᆫ 農商工部大臣의 管理에 屬ᄒᆞ야 郵遞業務의 執行을 掌홈"

216) 『관보』, 제1637호, 1900년 7월 27일, "勅令第二十八號 郵遞司官制 第一條 郵遞司ᄂᆞᆫ 通信院總辦의 管理에 屬ᄒᆞ야 郵遞業務의 執行을 掌ᄒᆞᆯ 事 …."

217) 『관보』, 제398호, 1896년 8월 5일, "第二條 郵遞司ᄂᆞᆫ一二等으로分ᄒᆞ야位置ᄒᆞᄂᆞᆫ區域은左와如홈 … 二等司 … 濟州 …."

218) 『관보』, 제2259호, 1902년 7월 23일, 「通信院告示第七號 濟州牧에 郵遞司ᄅᆞᆯ 設置ᄒᆞ고 本年八月十五日븟터 郵務ᄅᆞᆯ 實施ᄒᆞ니 人民은 洞悉ᄒᆞ야 郵遞物을 出付ᄒᆞᆯ 事 光武六年 七月 十九日 通信院總辦 閔商鎬」

219) 『訓令存(編)案』 7, 通牒, 1902년 12월, 「通牒 通信院總辦第八十六號照會ᄅᆞᆯ 接査ᄒᆞ와 瑞興碧潼慶州長興濟州五個郵遞司新設費ᄅᆞᆯ 自本年八月十五日至十二月末日條ᄅᆞᆯ 各該司所在郡公錢中都劃ᄒᆞᆯ事로 大臣勻教를 承ᄒᆞ와 玆左開仰佈ᄒᆞ오니 照亮後 該劃訓을 卽爲繕發ᄒᆞ심을 爲要 . 左開 … 濟州郵司 七百八十四元八十ᄎᆞᆫ … 光武六年十二月 日」

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주지방이 군사적 요충지로 중요했기 때문에 사직대제만큼의 예산을 지출했던 것으로 보인다. 둘째, 죄수식비 항목의 지출이다. 제주지방은 육지와 거리가 멀고 고립된 섬이라 죄인을 격리하기에 적합하였다. 때문에 갑오·을미시기에도 당시 중앙의 정치적 사건과 연관되어 제주지방으로 유배온 자들이 많았고 이에 대한 죄수식비가 지출되었다. 셋째, 장화세와 귤의 진상 관련 관리들의 출장비 지출이다. 장화세는 세입 항목 중 동포세 다음으로 많이 징수되었다. 이의 독촉과 진상물품인 귤의 수를 파악하기 위해 지방관이 자주 파견되었다. 넷째, 1898년 방성칠의 난과 1901년 민란과 관련하여 부임 및 체임되는 관리에 대한 여비와 민란에 대한 진상조사를 위해 파견된 찰리사 등의 여비가 지출되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅳ. 광무시기 제주지방 재정 추이와 의미

1. 제주의 재정운영 추이

앞서 Ⅱ장과 Ⅲ장에서 세입 항목과 세출 항목을 살펴보았다. 이를 종합하여 1896년부터 1903년의 재정운영 추이를 살펴보고 이들 항목 외에 제주지방에 영향을 끼친 요인에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

<표 16>은 1896년부터 1903년까지 제주지방의 연간 재정현황을 정리한 것이다. <표 17>은 <표 16>의 세입 항목을 항목별로 세세히 나누어 정리한 것이다. <표 18>은 1898년~1903년 기타 세입 항목에 대한 세입액이고, <표 19>는 1897년~1903년 기타 세출 항목에 대한 세출액이다.

<표 16> 1896~1903년 歲計[220]

연도	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903
세입 (전년대비 증가율(약 %))	20,003. 62.5.2.	13898.6 3.8.4. (-30)	13679.5 5.7. (-1)	12501.3 4.5. (-8)	12606.1 7.6. (0.8)	13238.1 2.5.5. (5)	14171.7 1.6.7. (7)	13633.7 8.9. (-3)
세출[221] (전년대비 증가율(약 %))	20,574. 54.0.4.	12433.6 1.5. (-39)	12044.9 9.1.8. (-3)	11289.9 0.6. (-6)	11308.2 5.6.8. (0.1)	12472.4 2.3. (10)	12895.2 7.9.4. (3)	12644.8 4. (-1)
세계잉여금[222] (전년대비 증가율(약 %))	-570.91 .5.2.	1465.02 .3.4. (356)	1634.56 .9.6. (11)	1211.43 .9. (-25)	1298.59 .7.2. (7)	765.70. 2.5. (-41)	1275.75 .6.9. (66)	988.94. 9. (-22)

220) 『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」을 바탕으로 정리한 것이다. 단위는 0원 00전 0리 0호, 단위 구분은 온점으로 하였다.

221) 1897년 성책에 나온 세출 항목의 값을 합하면 계산된 세출 값은 12,426원 61전 5리로, 이에 따라 계산된 잉여금은 1,472원 2전 3리 4호가 된다. 마찬가지로 계산한 1900년의 계산된 세출 값은 11,307원 94전 6리 8호, 계산된 잉여금 값은 1,298원 22전 9리 2호가 된다. 표에는 성책에 기입된 금액으로 작성하였다.

222) 표의 세입 값과 세출 값을 제한 잉여금은 1898년 1,634원 56전 5리 2호, 1900년 1,297원 91전 9리 2호, 1902년 1,276원 43전 7리 3호이다. 각 표에는 성책에 기입된 금액으로 작성하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 17> 1897~1903년 세입액 구성[223]

연도	1897 상반기	1897 하반기	1898 상반기	1898 하반기	1899 상반기	1899 하반기
징수	6485.21.7.4.	7413.42.1.	4368.90.	7630.73.0.5.[224]	4493.10.	7609.67.5.
(전년대비 증가율(약 %))	13898.63.84 (-)		11999.63.0.5. (-13)		12102.77.5. (0.8)	
기타	-	-	-226.81.1.3.	441.71.4.4.	-	-
예비비	-	-	-	-	398.57.	-
전년도이월금	-	-	1465.02.3.4.	-	-	-
소계	6485.21.7.4.	7413.42.1.	5607.11.2.1.	8072.44.4.9.	4891.67.	7609.67.5.
총계	13898.63.8.4.		13679.55.7.		12501.34.5.	

연도	1900 상반기	1900 하반기	1901 상반기	1901 하반기	1902 상반기	1902 하반기	1903 상반기	1903 하반기
징수	4493.10.	7556.13.5.	4493.10.	7556.13.5.	4493.10.	7556.13.5.	4493.10.	7517.71.1.
(전년대비 증가율(약 %))	12049.23.5 (-0.4)		12049.23.5 (-)		12049.23.5 (-)		12010.81.1 (-0.3)	
기타	-	-	247.22.2.5.	225.	150.78.6.	255.64.5.8.	347.22.1.1.	-
예비비	557.31.	-	716.66.8.[225]	-	949.66.7.[226]	-	-	-
전년도 이월금	-	-	-	-	765.70.2.5.	-	1275.75.6.9.	-
소계	5050.041.[227]	7556.13.5.	5456.99.0.5.	7781.13.5.	6359.25.5.5.	7811.78.0.8.	6116.07.8.	7517.71.1.
총계	12606.17.6.		13238.12.5.5.		14171.03.6.3.		13633.78.9.	

※ 단위: 0원 00전 0리 0호, 단위 구분은 온점으로 하였다.

※ 전년도 이월금은 전년도 세계잉여금이 이월된 것이다.

※ 예비비는 당해연도 경비 부족분을 보충하기 위해 전년도 하반기 예산에서 일부를 떼어 놓은 금액(控除額[228])으로, 당해연도 상반기에 계상된다.

※ 징수는 백성에게서 징수한 세금이고, 기타는 환입금 등 징수 세액 외의 것이다.

---

223) 『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」을 바탕으로 兩을 元으로 환산하여 정리하였다.

224) 1898년 성책에 기입된 징수액만 합하였을 때 계산된 징수액은 7,630원 73전 5리이다. 이에 따라 하반기 합계는 5,878원 44넌 9리 4호, 1898년 총계는 11,485전 56전 1리 5호이다. 표에는 성책에 기입된 금액으로 작성하였다.

225) 1900년 성책에서 다음연도 부족분을 위해 이월시킨 금액은 710원 66전 6리 8호이다. 1901년 성책에 기입된 금액 3,583냥 3전 4푼을 원으로 환산하여 작성하였다.

226) 1901년 성책에서 다음연도 부족분을 위해 이월시킨 금액은 949원 86전 7리이다. 1902년 성책에 기입된 금액은 4,748냥 3전 3푼 5리를 원으로 환산하여 작성하였다.

227) 1900년 표의 값을 합하면 실제 값은 5,050원 41전이다. 이에 따라 총계는 12,606원 54전 5리이다. 하지만 표에는 성책에 기입된 금액으로 작성하였다.

228) 본고 편의상 같은 개념으로 당해연도 세입 항목으로 계산된 것은 예비비, 세출 항목으로 기입된 것을 공제액이라 하겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 18> 1898~1903년 기타 세입 항목[229]

연도	내용	금액
1898년 상반기	舊牧使 李秉輝 以加下中 無糧	-226원 80전 4리 7호
1898년 하반기	乙秋稅米未捧 還入	207원 93전 2리
	丙秋稅米未捧 還入	233원 78전 2리 4호
1901년 상반기	牧使 3月條 俸給 中 3分 2 還入	83원 33전 3리 4호
	牧使 4月條 俸給 中 3分 2 還入	83원 33전 3리 4호
	牧使 5月條 俸給 中 3分 2 還入	80원 55전 5리 7호
1901년 하반기	本牧使月俸中 7月一朔減俸條 還入	225원
1902년 상반기	光武 5年 秋冬等 罪囚費 加頃條 因京部訓令還入	23원
	大靜郡守 月俸 3月6日~6月30日 3分2 還入	127원 78전 6리
1902년 하반기	牧使 月俸 3分2 還入	141원 66전 6리 8호
	濟州郡守 月俸 3分2 還入	12원 90전 3리 4호
	大靜郡守 月俸 3分2 還入	101원 7전 5리 6호
1903년 상반기	牧使 月俸 還入	147원 22전 1리 1호
	濟州郡守 月俸 還入	200원

<표 19> 1897~1903년 기타 세출 항목[230]

연도	내용	지출액
1897	乙未軍作米未下條 121石 3斗 3刀	390원 77전 4리
	乙未耗代租 本郡移下 90石	54원
	乙秋稅米未捧 277石 1斗 9刀 8合代 已入捧入中 而連督未刷 姑爲除減待畢刷還入次	391원 7전
	丙秋秋米未捧 194石 12斗 2刀 8合 已入捧入中 而亦未畢納 姑爲除減待畢刷還入次	233원 78전 2리 4호
	元年12月 至牧郡經用不足條下	570원 91전 5리 2호
	濟州牧 祈雨祭祭物價	62원 54전 4리
	旋義郡 祈雨祭祭物價	18원 3전 4리
	牧郡公下未區變條戶布磨鍊報告中會減條	1992원 94전 3리
1899	戊戌 故斃黑牛13首改封船價	5원 2전
	漂到淸人救及下記	64원 8전
1901	法部主事使令警部巡檢10人廳使10名下	382원 70전
	旋義郡 禮村失火戶恤典	30원 60전
	本年秋冬等罪囚費不足條下	23원
1902	兵丁 駐屯所 三處 修理費下	303원 83전
	大靜郡守 署理 兪兢煥 上納次 帶去한 領受証 上送	133원 33전 3리 4호
1903	光武五年 春夏等 會計冊 應入中 光武四年 秋等 支用中 扣除 加錄	6원
	光武五年 秋等 會計冊中 牧使 一朔減俸 加錄扣 已爲明細報告	100원

229) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」을 바탕으로 兩을 元으로 환산하여 정리하였다. 단위는 0원 00전 0리 0호로, 온점으로 구분하였다.

230) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 「光武七年七月至十二月牧郡應入支用會計冊」의 내용 중 1897년부터 1903년의 支用秩에서 기타 세출 내역만을 표로 정리한 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

당시는 재정일원화로 탁지부에서 예산을 징수하고 내려줘야 했다. 국고 및 은행제도가 미비했고 교통수단도 발달하지 않았기 때문에, 정부는 지방관청에서 세금을 징수하고 필요 경비를 제한 나머지를 탁지부에 상납하게 하였다. 제주지방의 경우에는 세계잉여금 전액을 전부 다음연도로 이월시키거나 필요 경비 외 豫備費條로 세금을 일부 남기고 상납하였다.

<표 17>에서 1898년 전년도 이월금 1,465원 2전 3리 4호, 1902년 전년도 이월금 765원 70전 2리 5호, 1903년 전년도 이월금 1,275원 75전 6리 9호는 <표 16>의 1897년, 1901년, 1902년의 세계잉여금이 이월된 것이다. 1899년 예비비 398원 57전, 1900년 예비비 557원 31전, 1901년 예비비 716원 66전 9리는 당해연도의 경비부족을 대비하기 위해 전년도 控除額이 이월된 것이다. 각각 1898년, 1899년, 1900년에 세출 항목에 計上되었다.[231] 따라서 1898년, 1899년, 1900년에는 하반기 예산액 중 일부는 공제액으로 처리하고 일부는 세계잉여금으로 탁지부에 상납되었다.

1896년(약 －570원), 1897년 상반기(약 －226원) 재정적자로 인해 경비부족분이 생겨, 다음연도인 1898년 상반기에 경비부족이 발생할 여지가 있다고 판단하여 세계잉여금 전액을 다음 연도로 이월한 것으로 보인다. 이후 1899년, 1900년, 1901년에는 세입과 세출에 변동이 없는 안정기에 들어섰다고 판단된다.[232] 다만 예기치 못한 경비부족분이 생길 수도 있어서 1898년, 1899년, 1900년에는 일부는 예비비로 이월하고, 일부는 상납했던 것으로 보인다.

1901년~1903년에는 세계잉여금 전액이 다음연도로 이월되었다. 1901년부터 검사실 경비가 경상비로 지출되었다. 1903년에는 1902년에 미처 지출하지 못한 우체사 신설비 미납분이 지출되었다. 이로 인해 새롭게 발생하게 되는 경상비와 예상 가능한 기타 지출이 각 차기연도의 예산에 計上되었을 것이다. 즉, 1901~1903년의 세출액은 1901년 이전에 이미 정해진 경상지출에 더하여 그 외 세출이 발생하게 되었다. 때문에 1902년과 1903년에 경비 부족액이 발생할 것으로 판단되어, 1901년과 1902년에 세계잉여금을 상납하지 않고 전액 차기연도로 이월시킨

231) <표 5> 1897~1903년 세출액 참고.

232) <표 5>를 보면, 1899년, 1900년 1901년에 경상외 기타 경비가 발생하였는데, 이는 예산을 편성할 당시인 1898년, 1899년 1900년에는 알 수 없는 경비이다. 이를 제외한 경상지출은 1899~1901년까지 일정하다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

것으로 보인다.

다음은 시기별로 재정실태를 살펴보고자 한다. 우선 1896년의 제주지방 재정현황을 알아보겠다. <표 20>은 1896년의 재정 내역을 정리한 것이다.[233]

<표 20> 1896년 제주지방 재정 내역[234]

1896년도 내역		금액
세입액		20,003원 62전 5리 2호[235]
세출 항목	乙未7月至建陽元年 5月12일 濟州府 經費	3,352원 18전 3리 9호
	建陽元年 5月12日至8月3日 濟州府 經費	1,204원 85전 8리 8호
	乙未7月至建陽元年3月23일 警務署經費	2,485원 67전 8리 3호
	乙未9月至建陽元年8月3일 濟州郡經費	748원 51전 2호
	乙未9月至建陽元年8月3일 大靜郡經費	1,218원 76전 3리 4호
	乙未9月至建陽元年8月3일 旌義郡經費	1,218원 76전 3리 4호
	建陽元年8月4日至12月 本牧經費	1,758원 23전 8리 4호
	建陽元年8月4日至12月 大靜郡經費	650원 23전 2리
	建陽元年8月4日至12月 旌義郡經費	615원 31전 2리
	乙未私封馬 175匹價下	3,192원
	丙申私封馬 287匹價下	4,330원
	계	20,574원 54전 4호
歲計		-570원 91전 5리 2호

1896년 재정수지는 -570원 91전 5리 2호로 적자로 운영되었다. 부족분은 다음 연도 상반기에 계상되었다. 적자가 된 이유는 당해연도뿐만 아니라 전년도인 1895년의 지방관아 경비를 지출해야 했기 때문이다. 1895년 행정구역 개편으로 1895년 7월부터 1896년 8월 3일까지의 제주부 경비, 1895년 9월부터 1896년 8월 3일 제주군, 대정군, 정의군 경비를 지출했다. 1896년에 행정구역이 다시 개편되면서 1896년 8월 4일부터 12월까지 제주목, 대정군, 정의군 경비가 지출되었다.

관아경비에 대해서는 탁지부에서 乙未八月度支部受來條로 8월에 2,036원 75전 2리를 교부하였지만 1895년도 경비를 보충하기엔 부족하였다. 또한 관원에게 주는 봉급은 제주부 관하 3읍 地稅丁錢에서 지출되어야 했다. 하지만 아직 지세가 구별이 되지 않아 군부가 징수하는 공마대전에서 일체 挪用하여[236] 당해연도의

233) 행정구역 변경으로 인해 세출 항목이 1897~1903년과 다르기 때문에 별도로 표를 만들었다.

234) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 建陽元年十二月至牧君應入支用會計冊에서 1896년도의 총세입액과 1896년도의 세출내역을 정리한 것이다.

235) 본 세입액은 1896년도 성책에 기입된 세입 항목의 총합 53,221냥 9전 9분 6리를 원 단위로 환산한 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

부족한 경비를 보충하려고 하였다. 하지만 挪用된 전체 금액이 입금되진 않았고 그중 일부인 12,085냥 8전 6푼[237]만이 제주지방 경비에 쓰였다. 하지만 이 또한 관아경비를 보충하기에는 부족하였다. 제주지방 관아경비 외 公錢에서 지출하도록 外劃된 경비로는 1895년 7월부터 1896년 3월 23일까지의 경무서 경비가 있다.[238] 이외에 1895년 미납된 私封馬 175匹價와 1896년 私封馬 287匹價도 지출되었다.

1897년도의 재정은 흑자로 운영되었다. 전년도 적자분과 상·하반기에 기타 세출로 미징수금, 기우제 제물가 등이 지출되었다. 세출액은 12,433원 61전 5리이고 세입액은 13,898원 63전 8리 4호이다. 기타 수입 없이 순수 징수액으로, 모든 세출액을 상쇄하고도 남을 정도로 많이 징수되었다. <표 16>을 보면 1897~1903년 중 1897년의 세입액이 가장 많다.[239] 상반기에는 전년도 하반기의 세금이 징수되었고, 하반기에는 동포세 등 새로 상정된 세원이 징수되었기 때문이다. 1897년은 구법과 신법이 공존하던 때로 예산집행의 과도기였다. 1896년부터의 누적된 세금 부담은 제주백성에게 과도한 부담을 주었고 1898년에 방성칠의 난이 일어나게 된 요인으로 작용하였다.

1897년 상반기 기타 지출로는 乙未軍作米未下條 390원 77전 4리, 乙未耗代租本郡移下 54원, 1895년 가을 稅米 중 징수하지 못한 乙秋稅米未捧條 391원 7전과 1896년도 가을에 징수하지 못한 丙秋稅米未捧條 233원 78전 2리 4호, 1896년 적자분 570원 91전 5리 2호가 있다. 乙未軍作米未下條와 乙未耗代租本郡移下條는 1895년 군작미와 1895년에 받았던 모대조 중 제주군으로 移下되어야 할 몫이 군부로 挪用되었던 것으로 보인다. 이는 전년도에 공마대전 중에 군부에서 挪用된

---

236) 『公文編案』 31, 訓令, 1896년 2월 6일, "本府支放은 當由本府管下三邑地稅丁錢中措劃矣니 未知如何區別이되 先以軍部所刷貢馬代錢一體挪用ᄒᆞ고 待地稅丁錢出秩ᄒᆞ야 計數上送ᄒᆞ미 可홈 . 濟州府觀察使 建陽元年二月六日"

237) <표 1> 1896년과 1897년 상반기 세입 항목 참고. 甲乙貢馬代錢中挪用來

238) 경찰 사무를 맡은 경무서는 내부 소속으로 1895년도에 제주지방에 경무청을 설치하여 경무관, 순검 50인을 두었다. 이후 갑오개혁 초기 새로운 법이 불편하여 민심이 좋지 않았고, 이에 불만을 표한 백성을 순검이 잡아가고 협박하자 민중들이 분노하여 1896년 3월에 경무청에 난입하여 파괴하였다(金錫翼, 『耽羅紀年』 권4, 1896년 3월).

239) 1896년에 세입과 세출이 가장 많다. 아직 징수처와 세입 항목이 정해지지 않았기 때문에 조선 후기의 세입 항목을 그대로 사용한 것 같다. 1896년 재정은, 이전과 다른 세입 항목으로 징수되고 있는 다른 연도와 비교하기에는 무리가 있으며, 세출 또한 행정구역이 변경전후를 포함하고 있어 다른 연도와의 비교는 무리가 있다고 본다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

예산의 미지급분과 상쇄하여 처리된 것으로 보인다. 乙秋稅米未捧과 丙秋稅米未捧은 1895년 가을과 1896년 가을분 중에 각 1896년도와 1897년 상반기에 징수하였다고 기록하고는, 실제로는 징수하지 못한 세금이었다. 이에 대해 우선 除減하여 지출항목으로 기입하고, 다시 추쇄하기를 기다려 이후에 환입 처리하고자 하였다.

1897년 하반기에는 기우제제물가가 지출되었다. 牧郡公下未區變條는 1897년 상반기에 목군의 구역이 정해지지 않아, 상반기 호포세를 징수하지 못하자 1897년 하반기에 전체 세입액에서 호포세 명목으로 중앙에 지출되었던 것으로 보인다.

1898년은 흑자로 운영되었다. 이유는 전년도가 흑자였기 때문에 전년도의 적자분이 이월되지 않았고, 호수 증가에 따른 동포세 증가와 기타 수입이 발생했기 때문이다. 세입 항목 구성을 보면, 매년 정기적으로 백성들에게 징수하는 세금은 상반기 4,368원 90전, 하반기 7,630원 73전 5호로 합 11,999원 63전 5호이다. 성책에서 상반기 應入秩에 기입된 것으로 제주목사 李秉輝가 환곡이나 진휼미 등 예산을 초과 지출한 것 중에 축낸 것이 있다. 금액은 1,134냥 6전 2푼으로 원으로 환산하면 226원 81전 1리 3호가 된다. 이 감소분은 세입 항목에 계상되었고 1898년도 상반기 재정수지의 적자요인이 되었다.

<표 18>의 1898년 하반기 기타 수입으로 1895년 가을 세미 중 징수하지 못한 금액 중 일부와 1896년도 가을에 징수하지 못한 것에 대한 환입금이 있다. 1895년과 1896년에 징수된 稅米가 실제로는 징수되지 못했기 때문에 앞서 1897년 상반기에는 세출 항목으로 계상되었다. 그런데 1895년에 징수하지 못한 稅米 1,995냥 3전 5푼 중 955냥 6전 9푼을 민간에서는 거두지 못했지만, 아전들 중 포흠한 자를 조사하여 207원 93전 2리가 還入되었다.[240] 마찬가지로 1896년에 징수하지 못한 징수분을 포흠자를 조사하여 233원 78전 2리 4호는 전액 환입되었다.[241]

---

240) 『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 光武二年七月至十二月牧郡應入支用會計成冊, "乙秋稅米 未捧277石1斗9刀8合代 錢1995兩3戔5分內 132石11斗2合代 錢955兩6戔9分 民間未捧尙未畢刷ᄒᆞ요 現於吏逋者査出後還入"

241) 『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 「光武八年 七月 建陽元年至光武七年六月牧郡應入支用會計冊」, 光武二年七月至十二月牧郡應入支用會計成冊, "丙秋稅米 未捧194石12斗2刀8合代 此兩行錢取考前等時報部ᄒᆞᆫ 建陽2年6月會計存案 則以連督未刷樣扣除 於會計支用秩 而昨年査實時 現於吏逋 故査懲後還入"

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1899년 재정은 흑자로 운영되었다. 세계잉여금은 전년도보다 약 25% 감소하였지만, 징수액은 전년도보다 약 0.8% 증가하였다. 전년도 세계잉여금 1,634원 56전 9리 6호가 당해연도에 이월되지 않고, 전부 상납되었기 때문에 전년대비 감소되었다. 1898년도 하반기에 호구조사로 증가한 동포세가 1899년 상·하반기 둘다 적용되었기 때문에 징수액은 전년대비 증가하였다. 또한 당해연도 경비부족분을 보충하기 위해 전년도인 1898년 하반기 控除額이 이월되어, 상반기 예비비로 398원 57전이 계상되었다. 마찬가지로 1899년에도 남은 금액을 전부 상납하지 않고, 557원 31전을 제외한 나머지 금액인 1,211원 43전 9리는 중앙에 상납되었다.

1900년 재정은 흑자이다. 세계잉여금은 전년대비 약 7% 증가하였다. 전년대비 세입액 증가율은 약 0.8%로, 전년보다 예비비가 약 39% 증가한 반면, 징수액은 전년대비 약 0.4% 감소하였다. 상반기 징수액은 전년도와 같은 4,493원 10전이지만, 하반기에는 선세가 통신원으로 이관되는 등 징수액이 전년도보다 53원 54전 감소하였다. 세출액은 전년대비 약 0.1% 증가하여, 세입액 증가율보다 적다. 1900년도에도 716원 66전 8리는 控除하여 이월시키고, 나머지 1,298원 59전 7리 2호는 상납하였다.

1901년의 재정 또한 흑자로 운영되었다. 총세입액에서 징수액은 변동이 없고 예비비(716원 66전 8리)와 기타 세입(247원 22전 2리 5푼) 증가로 총세입액은 전년대비 5% 증가하였다. 총세출액은 전년대비 10% 증가하였는데, 공제액(949원 66전 7리)과 기타 지출(436원 30전)이 늘었기 때문이다. 기타 지출은 3건이 확인된다. 먼저, 법부 주사 등에 대한 경비 382원 70전을 공전에서 지출하였다. 이는 신축민란으로 찰리사 황기연을 다시 서울로 올라오게 하고 대신 법부에서 해결할 것을 지시했을 때 투입된 주사와 순검 등의 인건비인 것으로 보인다. 그리고 정의군 예촌에 불이나 예비비로 민가에 恤典 30원 60전이 지급되었다. 마지막으로 본년 가을, 겨울에 죄수식비가 관아 경비 내에 계상된 것보다 지출이 많아 예비비로 공전에서 23원이 지출되었다. 이는 신축민란으로 수감된 죄수들이 증가하였을 것으로 보인다.

1901년 기타 수입(472원 22전 2리 5푼)은 <표 19>를 보면, 상반기 3월과 4월에 목사 봉급의 3분의 2, 5월 목사 봉급의 3분의 2, 그리고 하반기 목사 월봉 중 1개월 감봉분이 각각 환입된 것이다. 우선 상반기 3월, 4월, 5월 목사 봉급의 3분

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

의 2 환입금에 대한 내용은 다음과 같다.

목사 李庠珪가 1899년 12월 1일에 제주목사로 도임하였는데,[242] 1900년 12월에 세금을 많이 거두어 공용에 썼다고 한 것이 거짓으로 드러나 면직되었다.[243] 이때 이상규가 면직된 이후에 제주군수 金昌洙가 3월 1일에 도임하여 신임 제주목사인 李在護가 5월 31일에 도임하기까지[244] 牧使 署理를 겸하게 되었다. 이때 김창수에게 목사서리의 대가로, 다음의 규정에 의해 지급된 것이다.

> 地方官廳俸給及經費支給規程 제1조. 각 관찰사, 목사, 부윤, 군수, 주사, 총순의 俸銀은 도임일로 시작하여 지출함.[245]

> 地方官吏到任在任給由規則 제3 給由. 제12조. 府尹·郡守以下官吏, 말미를 얻어서 離任 날로부터 還任 날까지 해당 관리의 월급 3분의 1은 해당 署理에게 계산하여 지급하고, 再由일 때 당관 월봉 3분의 1을 그대로 서리에게 주고, 3분의 1은 해당 관원에게 지급하고, 3분의 1은 국고에 환납한다. 三由일때 당관 월봉 3분의 1은 서리에게 주고, 3분의 2는 국고에 환납한다.[246]

> 관원복무기율 제10조. 관원은 소속 장관의 허가 없이는 다른 사무를 겸행할 수 없으며 그 봉급을 꾀할 수 없다고 하였다.[247]

김창수는 신임목사가 도임하기 전까지 내부장관의 허락 하에 3월, 4월, 5월 동안 겸직을 하게 되었고, 목사 월급 중 3분의 1은 본인이 받고, 나머지는 국고로 환입하였다. 하반기 7월 한 달 감봉하게 된 이유는 1901년 관보 제1945호에 잘

---

242)『관보』, 제1451호, 1899년 12월 22일.

243)『관보』, 제1759호, 1900년 12월 17일.

244) 金允植,『續陰晴史』, 1901년 5월 31일, "新牧使李在護主事崔昌淳 大靜免官 封稅官姜鳳憲 新差大靜同來"

245)『관보』, 제397호, 1896년 8월 6일, "第一條 各觀察使와 牧使와 府尹과 郡守와 主事와 總巡의 俸銀은 到任日로 始ᄒᆞ야 支撥홈."

246)『內部請議書』5, 1896년 8월 7일, "第十二條 府尹·郡守以下官吏, 起自得由離任之日, 至還任之日, 計給當官月給三分之一於該署理, 再由之時當官月俸三分一, 仍給署理, 三分一支給於當官, 三分一還納於國庫. 而三由之時, 則當官月俸三分, 仍給於署理, 三分二還納國庫事. 但此條再由·三由, 照第八條事."

247)『高宗實錄』권32, 고종 31년(1894) 7월 16일, "… 官員服務紀律 … 第十條 官員非有本屬長官之許可, 不得兼行他事務, 以謀其俸給 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

설명되어 있다. 제주목사 이재호가 해당 군의 살인사건을 태만하여 검사를 행하지 않은 이유로 제주군수 홍희를 면관한 것은 格例를 위반한 것이기 때문에 목사의 7월 한 달 월급이 감봉되었다.[248]

1902년에도 흑자로 운영되었다. 세출의 경우 검사실경비와 우체사 신설비 등 증가로 전년대비 약 3% 증가했음에도, 세입액이 전년도 대비 약 7% 증가하였다. 세입액이 증가한 이유는 공제액 949원 66전 7리와 전년도 세계잉여금 765원 70전 2리 5푼까지 전부 이월되었고, 기타 수입 407원 11전 2리 2푼이 발생하였기 때문이다. 기타 수입은 모두 환입금이다. 하나는 전년도 하반기에 죄수식비 등이 부족하여 23원을 지출하였던 것을 다시 환입된 것이고 다른 하나는 대정군수의 월급 중 일부분이 환입된 것이다.

1899년도 7월에 죄수식비 경로를 탁지부로 변경하여 직접 해당 서장에게 출급하도록 하였다.[249] 때문에 내부에서 지출한 죄수식비는 1901년도 공전에서 지출한 죄수식비 부족분 23원이 훈령에 의해 탁지부로부터 다시 환입된 것이다.

다음은 대정군수 3월 6일부터 6월 30일까지 월급 3분의 2가 환입되었다. 1901년 5월 대정군수로 임명된 강봉헌[250]에 이어 1901년 6월에 임명된 허철[251]이 1902년 3월 7일에 의원면직하고, 같은 날 洪祐元이 임명되었다.[252] 4월 8일에 홍우원이 의원면직하면서 金一鉉이 임명되었다.[253] 김일현은 7월 27일에 의원면직하였고 南萬里가 임명되었다.[254]

그런데 1902년 5월 6일자 관보의 관청사항 치적에 대정군수는 허철로, 김일현은 '求禮郡守金一鉉 未赴任'으로 기재되어 있다.[255] 8월 23일자 관보에는 '大靜郡守 金一鉉 未赴任'으로[256] 기재되어 있다. 실제로 홍우원, 김일현은 제주도에 부

248)『관보』, 제1945호, 1901년 7월 22일, "濟州牧使 李在護 右ᄂᆞᆫ 管下濟州郡守洪희가 該郡殺獄事를 慢不行檢ᄒᆞ므로 壇斷免官ᄒᆞ믄 大違格例이기 是以로 一朔減俸에 處ᄒᆞᄂᆞᆫ 事 (七月十九日 內部)"

249)『司法稟報(乙)』19, 照覆 第十四號, 1899년 7월 24일, "貴第十二號 照會를 接準ᄒᆞ와 監獄署罪囚食費를 自度支部로 直爲出給該署長케 ᄒᆞ옵고 玆에 仰復ᄒᆞ오니 照亮ᄒᆞ시믈 爲要."

250)『承政院日記』3133책, 고종 38년(1901) 4월 10일(양력 5월 27일).

251)『承政院日記』3142책, 고종 39년(1902) 1월 28일(양력 3월 7일).

252)『관보』, 제2142호, 1902년 3월 8일.

253)『관보』, 제2170호, 1902년 4월 10일.

254)『관보』, 제2265호, 1902년 7월 30일.

255)『관보』, 제2192호, 1902년 5월 6일.

256)『관보』, 제2286호, 1902년 8월 23일.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

임하지 않은 것이다. 1902년에 대정군수 署理 兪兢煥가 전 대정군수 허철이 의원면직된 상반기 3월 7일부터 남만리가 도임하기까지 직무대행을 하였다.[257] 이에 따라 대정군수 월급을 서리 兪兢煥에게 3분의 1을 주고 나머지는 환입한 것이다.

마찬가지로 하반기에도 목사, 제주군수, 대정군수 월급이 3분의 2씩 환입되었다. 대정군수 자리는 남만리가 7월 27일에 임명되어 도임하기까지 7월 한 달 간 공석이었다. 대정군수 월급 중 3분의 1은 대정군수를 겸행한 署理에게 지급되었다. 1902년 8월 1일에 제주목사 李在護가 면직되고 尹錫仁이 임명되었다.[258] 윤석인은 당해 9월 4일에 제주도에 도임하였는데,[259] 같은 해 11월 8일에 사망하였다.[260] 칙령 제57호, 관등봉급령 제15조에 의거, 사망한 달인 11월 월급은 지급되었다.[261] 이후 洪鍾宇가 다음해 1월 26일 임명되어[262] 2월 24일에 도임하기까지[263] 1902년 12월 한 달간 제주목사 자리는 공석이었다. 당시 제주군수로 1902년 3월 7일에는 金昌洙가 임명되어[264] 4월 5일에 도임하였다.[265] 다음으로 같은 해 7월 23일에 宋錫珍이 임명되어[266] 9월 11일에 도임하였다.[267] 제주군수의 자리는 8월 한 달 공석이었다. 즉 한달 간 관리들의 공석으로 인한 직무대행 비용을 제한 월급이 환입된 것이다.

1903년에는 전년대비 세입액이 3% 감소하였다. 징수액은 稅鹽이 내장원으로 이관되면서 전년대비 0.3% 감소하였다. 기타수입은 목사와 제주군수의 월급환입금 347원 22전 1리 1호가 있지만 전년대비 약 14% 감소하였다. 기타 세출로 전년도 오기 작성한 것을 다시 바로 잡아 기입한 것이 있다. 광무 5년(1901) 控除금액으로 716원 66전 8리이 들어왔다. 실제로 1900년도에 공제한 금액은 710원

257) <표 19> 기타 세출 참조.
258)『관보』, 제2270호, 1902년 8월 5일.
259)『관보』, 제2314호, 1902년 9월 25일.
260)『관보』, 제2394호, 1902년 12월 27일, "濟州牧使尹錫仁十一月八日에 身故事."
261)『관보』, 官等俸給令, 1895년 3월 25일, "第十五條 廢官非職及身故時는 當月條의 全額을 給홈."
262)『관보』, 제2422호, 1903년 1월 29일.
263)『관보』, 제2501호, 1903년 5월 1일.
264)『承政院日記』3142책, 고종 39년(1902) 1월 28일(양력 3월 7일).
265)『관보』, 제2208호, 1902년 5월 24일.
266)『承政院日記』3148책, 고종 39년(1902) 7월 23일(양력 8월 26일).
267)『관보』, 제2335호, 1902년 10월 20일.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

66전 8리이다. 세입으로 6원 더 기록했기 때문에 1903년에 다시 바로잡아 세출 항목에 기입하였다. 또한 <표 19>에서 1901년 하반기에 목사의 1개월 감봉액 225원이 환입되었다. 이는 목사 월급은 125원인데 100원이 더 들어왔기 때문에 이를 바로잡아 지출항목에 기입하였다.

이처럼 제주지방 재정은 흑자재정으로 건전하게 운영된 것처럼 보인다. 하지만 1897년부터 내부에서 계상된 세금 외 내장원에서 징수하거나 혹우 등 현물로 진상해야 하는 세금도 있었다. 따라서 제주백성들이 부담한 세금이 줄었다고는 할 수 없을 것이다. 세출액도 1899년까지는 감소하였지만, 이후 정부에서 지방경비 외 기관들의 경비까지도 公錢에서 지출하게 하여 점점 증가하였다. 이러한 세출 증가는 세입 증가로 이어져 당시 제주백성들의 세금 부담은 컸을 것이다.

2. 수취체제의 폐해와 민란의 발생

1896년부터 1903년 기간에서 제주지방의 주요한 사건으로 1898년에 발생한 방성칠의 난과 1901년에 일어난 민란이 있다. 방성칠의 난은 제주도 밖에서 유입된 신흥종교인 남학당의 교도를 중심으로 화전민 등 제주백성이 일으킨 민란이다. 이병휘의 장화세 加執 등이 주요 요인이었다. 신축민란은 세금 징수의 폐단과 천주교회의 폐단이 원인이 되어 이재수를 중심으로 제주백성들이 일으킨 민란이다. 양란의 원인을 당시의 제주지방 재정 현황을 바탕으로 살펴보고자 한다.

1) 1898년 제주민란

1862년 임술민란 이후 장화세는 1,330석으로 定總되었다. 1870년에는 다시 집복형세에 따라 세액이 달라졌다가 을미개혁 이후 1천 석 가량으로 定總되었다.[268] 그리고 1897년 8월에 1천석으로 定總되었다. 그런데 제주목사 이병휘가 농사형편에 따라 병신분(1896년) 1,630석, 정유분(1897년) 1,800여 석으로 정부에 보고하였다. 이에 방성칠은 육지부에서는 혁파된 것을 제주에서만 징수하고 있고, 장화세

268) 『內部來文』 5, 1898년 3월 9일, "… 往在壬戌民擾以後에 以一千三百石原定總ᄒᆞ야 使各其耕作人輸納이다가 至庚午分 因民訴ᄒᆞ와 隨年形執卜 年各不同이더니 頃在丙申更張後에 以一千石假量으로 報于度支部定新式이온바 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

미 1천석 외의 것을 더 징수한다며, 장화세 혁파 또는 1천석으로 定總하기를 요청하였다. 이에 제주목사 이병휘는 병신분은 이미 국고에 들어갔고, 정유분은 斗당 3승씩 減給하여 주겠다고 하였다.[269] 하지만 목사의 해결책에 불만을 가진 방성칠은 장화세, 공마전, 동포, 염세, 지세 등 공납을 혁파할 것을 주장하며 이에 동조하는 백성들과 난을 일으켰다.[270]

이외에도 제주목사 이병휘는 동포세를 과다하게 징수하였고, 환곡을 마음대로 운영하였다.[271] 동포세의 경우 정부보고용 호수는 제주군 7,845호, 대정군 2,592호, 정의군 4,126호로 총 14,563호인데, 1906년 보고서 기록에 의하면 목부 장부는 각 13,681호, 4,084호, 4,573호로 총 22,338호이다. 이 차액은 지방재정으로 쓰이거나 개인 비용으로 쓰였다.

1895년에 환곡의 본래 기능인 사환제로 변경해야 했지만, 제주지방은 아직도 환곡으로 운영되었다. 1896년과 1897년 상반기 성책을 통해 환곡이 운영되고 있음이 확인된다. 1896년 乙夏留庫還米 204石 8斗 7刀 613냥 7전 4푼, 丙夏還耗還米 1176石 2斗 5刀 6合 3,528냥 5전 1푼 2리, 1897년 丙秋還耗 1,157石 8斗 5刀 3,472냥 7전이다. 그러나 동포세처럼 제주백성에게 실제로 징수된 금액은 성책에 기입된 還穀耗穀 및 留庫還米條의 징수액보다 많았을 것이다.

1898년 방성칠의 난이 일어나기 전, 1896년·1897년까지는 갑오개혁 이전의 수취체제로 징수되었다.[272] 갑오·을미시기의 재정개혁으로 방성칠 등은 세액이 감소될 것이라 여겼지만 오히려 장화세가 加執되는 일이 발생하였다. 또한 지방관청에서 징수하는 세금 외 군부 등 각 府에서 징수한 세금 등도 있어 제주백성들의

---

269) 『公文編案』 44, 第一號 報告, 1898년 3월 25일, "本島火田居陸人 房甲이가 本年正月의 嘯聚衆民ᄒᆞ야 抱狀來訴에 以爲島陸場火稅ᄂᆞᆫ 已自朝家革罷者 而惟獨本州에셔 收捧ᄒᆞ다ᄒᆞ고 場火稅米一千石外에 加執之數ᄂᆞᆫ 歸之何處인지 右稅를 革罷이거나 以一千石定總ᄒᆞ거나 從一歸正ᄒᆞ여달나ᄒᆞ기예 題令ᄒᆞ기를 場火稅革罷云者ᄂᆞᆫ 初無朝令ᄒᆞ니 不可擅便이오 千石外加執云者ᄂᆞᆫ 丙申稅總一千六百三十石을 已爲枚報于內部度支部 則歸屬이 明確이고 至於定總ᄒᆞ야ᄂᆞᆫ 實係國庫財簿ᄒᆞ니 不敢擅便이나 民願를 不可不從故로 爲先以一千石定總後에 具報于內部度支部計料이고 丁酉年稅總一千八百餘石內의 加執云者ᄂᆞᆫ 亦依民願ᄒᆞ야 不得已每斗三升則減給之意로 措辭發令…."

270) 『公文編案』 44, 第一號 報告, 1898년 3월 25일, "…丁酉年稅總一千八百餘石內의 加執云者ᄂᆞᆫ 亦依民願ᄒᆞ야 不得已每斗三升則減給之意로 措辭發令 則民皆歡洽이되 噫彼房甲이ᄂᆞᆫ 包藏禍心ᄒᆞ고 醞釀凶謀ᄒᆞ야 二月初의 更爲發通ᄒᆞ야 煽動愚民曰 場火稅貢馬錢洞布鹽稅地稅等公納云者ᄂᆞᆫ 皆革罷 …."

271) 金允植, 『續陰晴史』, 1898년 2월 8일, "… 狀頭房姓人訴請 火田稅及馬場稅之過捧戶布過捧社還自官操縱之弊 …."

272) 본고 Ⅱ장 참고.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세금 부담은 컸을 것이다. 이러한 요인은 화전민뿐만 아니라 일부 제주 백성들이 亂에 동조하게 된 원인이 되었을 것이다.

2) 1901년 제주민란

방성칠의 난 이후 개선된 재정정책은 환곡이 사환으로 바뀐 정도로 보인다. 오히려 국가 재정수입을 늘리기 위해 세금 납부를 독촉하거나 미징수금을 조사하여 환입시켰다. 고종은 황실재정을 늘리고자 내장원 중심으로 각 지역에 封稅官·督刷官·派員·委員·監官 등을 파견하여 내장원에 편입된 역둔토 관리, 賭租 징수, 각종 잡세를 조사, 징수하게 하였다.[273]

1899년 도임한 제주목사 이상규는 도임한 지 20일만에 6만 냥이나 되는 거금을 贓錢하였다.[274] 그리고 목사와 군수의 收斂公用條가 만 냥이 되고, 書記·鎭將 등에 의한 민간의 폐해가 많았는데, 이는 천주교의 교폐보다 심했다.[275] 1898년 방성칠의 난 이후 민심이 안정되기보다 오히려 지방관의 세폐로 인해 민심의 불만이 가중된 상황이었다.

1900년 1월 19일의 내장원 훈령에 의하면, 황실재정을 충당하기 위해 1899년에 봉세관 강봉헌을 파견하여 각군 소재 둔토 및 牧場廢止營梱邑鎭의 각종 둔토와 지방소출 각항세납, 공마대전을 조사하게 하였다. 그런데 제주목사 이상규는 제주도에 둔토에 대해 징수할 각 色이 없고 지방 소출 각항 세액과 공마대전을 내장원에 移納하면 목군 경비가 부족해지기 때문에 내장원으로 移納할 수 없다고 하였다. 1899년도의 지방소출 세액은 이미 경비로 다 소진하여 다시 還徵할 수 없기 때문에 만약 내장원으로 移納한다면 1900년부터 시행하기를 요청하였다.[276] 하지만 이에 대해 사세국에서는 동년 4월에 지령을 내렸다. 제주목에서 해당 내용을 내장원에 보고하고 내장원으로 납부하면 이는 탁지부에서는 관여하지 않고

---

273) 이윤상, 앞의 논문, 1996, 77~78쪽.

274) 金允植,『續陰晴史』, 1899년 12월 31일, "… 牧使到任二十日 臟錢爲六萬兩 振古所無 民不聊生"

275)『황성신문』, 1900년 12월 12일, " (濟民誰賴) 內部視察丁裕燮氏가 濟州府에 到ᄒᆞ야 民間情況을 周察ᄒᆞ고 報告ᄒᆞ되 牧使와 郡守의 收斂公用條가 萬餘兩이오 該牧書記高百齡이 本以奸吏로 投入西學ᄒᆞ야 作孼於民間은 不可勝數오 各鳴之鎭將名色이 稱以船稅ᄒᆞ고 勒執商船ᄒᆞ며 或稱禁斷雜技ᄒᆞ고 混捉饒民ᄒᆞ야 百端苛虐ᄒᆞ되 或稱淫行ᄒᆞ고 剝割無辜ᄒᆞ야 搆成罪案ᄒᆞᄂᆞᆫ 件은 一幷革罷ᄒᆞ얏고 島民之衣食이 在於漁採어ᄂᆞᆯ 現今日人이 獨專其利ᄒᆞ고 無有定稅ᄒᆞ니 哀此鳴民이 斂手失業ᄒᆞ얏고 該地方亂民之孼가 莫大於西學ᄒᆞ니 勒人掘塚ᄒᆞ며 奪人財産으로 看作能事라ᄒᆞ얏더라"

276)『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 報告書, 光武4年(1900) 2月 8日.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정부와 내부에서 해결하게 하였다.

1899년의 지방세액 중 내장원으로 移納할 명목은 <표 21>과 같다. 즉, 해당 항목은 내부에서 징수하고 내장원으로 바로 이관되었을 것이다.[277]

<표 21> 1899년의 지방세액 중 내장원 移納 세입명목[278]

	세입 항목	금액	본래 소관	비고
제주목	貢馬代錢	8,360냥	내장원	
	遞任馬3匹代錢	60냥	내장원	
	場火稅1,000石代錢	7,000냥	탁지부	성책에 기재됨
	紗達地稅米11石代錢	88냥	탁지부	성책에 기재됨
	私商馬200匹稅錢[279]	180냥	탁지부	성책에 기재됨
	釜稅鹽25石12斗6升代錢	77냥 5전 2푼	탁지부	성책에 기재됨
	畓白米97石11斗2合代錢	1,466냥 2푼	탁지부	성책에 기재됨
	牛島加波島稅錢	500냥	내장원	
	계	17731냥 5전 4푼		
제주군	地稅米214석11斗代錢	1717냥 9전 4푼	탁지부	성책에 기재됨
	衙位畓白米5石8斗代錢	85냥	탁지부	성책에 기재됨
	稅鹽4石1斗6升代錢	12필 3전 2푼	탁지부	성책에 기재됨
	畓白米60石1斗6升6合代錢	901냥 6전 6푼	탁지부	성책에 기재됨
	遞任2匹代錢	40냥	내장원	
	계	2754냥 9전 2푼		
대정군	地稅皮穀223石13斗2升代錢	895냥 3전 2푼	탁지부	성책에 기재됨
	畓白米39石8斗2升代錢	593냥 2전	탁지부	성책에 기재됨
	軍山稅粟20石代錢	60냥	탁지부	성책에 기재됨
	田結白米10石3斗3升4合代錢	153냥 3전 4푼	탁지부	성책에 기재됨
	梁麥稷小米3石6升代錢	24냥 3전 2푼	탁지부	성책에 기재됨
	官田稅粟1石5斗3升代錢	5냥 4전 5푼	탁지부	성책에 기재됨
	毛洞場稅皮穀117石13斗8升代錢	412냥 7전	탁지부	성책에 기재됨
	毛洞禁場稅皮穀22石代錢	77냥	탁지부	성책에 기재됨
	査出官畓白米3石6斗8升代錢	51냥 8전	탁지부	성책에 기재됨
	遞任馬2匹代錢	40냥	내장원	
	계	2,385냥 6전 1푼		
정의군	地稅米27石2斗5升代錢	217냥 3전 7푼 5리	탁지부	성책에 기재됨
	畓白米69石14斗代錢	1,049냥	탁지부	성책에 기재됨
	山稅米20石代錢	160냥	탁지부	성책에 기재됨
	地歸島儲積岳稅	9냥	탁지부	성책에 기재됨
	稅鹽9石9斗代錢	28냥 8전	탁지부	성책에 기재됨
	遞任馬2匹代錢	40냥	내장원	
	계	1,504냥 1전 7푼 5리		

277) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 指令, 光武4年 3月 12日, "報辭는 詳審이견과 爲先具由本牧及三郡事實ᄒᆞ야 報于內藏院이고 自內藏院으로 一向牧納則其所措處之方은 部不可擅便이니 惟在政府與內府措劃之如何홀사"

278) 『光武四年 濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034), 報告書, 光武4年(1900) 2月 8日. 내용을 표로 정리한 것이다.

279) 성책에서는 1898년 사상마대전가 180냥, 1899년에는 74냥 7전, 1900년부터는 81냥이다. 1899년부터는 실질 180냥으로 징수하고 일부는 탁지부로 일부는 내장원으로 이관되었던 것으로 보인다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주목의 공마대전, 체임마 3필은 이미 내장원에서 징수하였던 것이다. 동포세를 제외하고 장화세 등의 지세에 대한 세금은 탁지부가 아닌 내장원으로 이관하도록 하였다. 여기서 문제는 탁지부가 아닌 내장원으로 세금이 이관하게 되면 실제 탁지부에 보내는 상납액이 감소하게 된다는 것이다.

<표 22>1900년과 1901년의 실질 재정수지[280]

	1900년	1901년
순수징수액	12,049원 24전	12,049원 24전
지방소출 중 내장원 이납[281]	3,034원 88전 9리	3,034원 88전 9리
세출액	11,308원 25전 6리 8호	12,472원 4전 2리 3호
계(실질 재정수지)	-2,293원 90전 5리 8호	-3,457원 69전 1리 3호
상납액	1,298원 59전 7리 2호	-
차기이월금	-	765원 70전 2리 5호

즉, 1900년도의 상납액인 1298원 59전 7리 2호는 탁지부로 상납되었고, 1901년도의 상납액은 전액 다음연도의 경비로 전액 1902년으로 이월되었다. 이후 1902년, 1903년도 마찬가지로 전액 차기연도로 이월되었다.[282] 이러한 상황에서 <표 22>를 보면, 순수징수액에서 지령에 의해 내장원에 이납된 지방비와 세출액까지 제한 1900년의 결손금은 2,293원 90전 5리 8호가 된다. 그런데 성책상 상납액은 1,298원 59전 7리 2호이다. 즉, 탁지부에 납부해야 되는 금액은 이와 같은데 제주에서는 이를 상납할 재원이 없다는 것이고, 성책상에 다음연도로 전액 이월되는 상납액 또한 실제로는 없었던 것이다. 이러한 부족분은 다시 제주백성에게 전가되어 지방관들이 백성들을 대상으로 과징하는 원인이 되었을 것이다.

더구나 내도한 봉세관 강봉헌은 민전을 빼앗아 공토로 편입시키고, 가옥세로 인간의 칸수 및 뒷간까지 세를 매겼다. 촌리, 산에 있는 나무, 띠·갈대·잡초, 생선·계란·소·말·닭·개 등에까지 세를 매겨 징수하였다.[283] 1903년에는 각 3군의 포구를

280) 본고 <표 16>과 <표 21>을 재구성한 것이다.

281) 제주목사가 내장원에 1900년부터 이납하겠다고 했기 때문에, 사상마대전가는 <표 21>의 값이 아닌 <표 3>의 1900년의 값 81원으로 합산하였다.

282) 본고 <표 16>의 세계잉여금 참고.

283) 金允植,『續陰晴史』, 1901년 5월 9일, "… 又人家間數摘奸 圊廁皆執稅 村里及山上樹木皆定稅 大木數十兩 小不下五六兩 蘆葦雜草皆不得免 漁網稅一處至八百兩 … 有人捉得十餘頭魚 教人奪其半 以爲上納 鷄卵有落數十箇者 輒奪其半 以爲鷄卵稅 牛馬鷄犬皆不免稅 …."

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

조사하여 浦·漁基·魚網稅, 魚藿口文 등을 세금으로 징수하였다.[284]

앞서 성책을 통해 본 제주지방 관아는 흑자로 운영된 것과는 달리 실제 제주지방 재정은 적자로 운영되었다. 1897년부터 내부에서 계상된 세금 외 내장원에서 징수하거나 흑우, 귤 등 현물로 진상해야 하는 세금도 있었다. 1900년부터는 동포세 일부를 제외한 거의 모든 세금은 내장원으로 이관되었다. 내도한 봉세관에 의해 규정 외 세금들이 징수되기도 하였다. 광무4년 3월에 내려진 지령에 의해 <표 22>에서 순수징수액 중 일부 지방비가 내장원으로 이관되어, 본래 탁지부에 보고하여 상납해야 하는 금액이 감소하게 되었다. 이를 충당하기 위해 백성들에게 정규징수액보다 상회하는 금액을 징수했을 것이다. 세출부분에서 관청경비 등 경상 경비가 감소되는 것도 아니었고, 특히 하반기에는 훈령에 의해 국가기관의 경비 및 신설비를 지방비에서 지출하기까지 하여, 이 또한 다시 제주 백성들에게 전가되었다. 이러한 재정구조적 배경은 지방관으로 하여금 세금을 流用하게 하는 요인으로 작용했던 것이다.

즉, 중앙 및 황실 재정을 확충하기 위해 지방재정이 부족해지는 현상이 일어났다. 중앙정부의 재정개혁은 제주백성의 세금부담을 경감시켜주지 못하였다. 때문에 언제라도 민란이 일어날 수 있는 배경이 되었다. 거기에 천주교인의 교폐 또한 발생하였으니 언제라도 민란이 발생할 것은 자명한 일이었다.

284)『光武五年 濟州牧三郡各浦漁基魚網稅及魚藿口文成冊』, 奎20674.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅴ. 맺음말

갑오개혁 이후 중앙정부는 탁지부로의 재정일원화, 조세금납화, 조세법률주의, 예산결산제도 등이 시행하였다. 이러한 정책의 변화로 인하여 재정면에서 중앙정부가 지방정부를 통제하게 되면서 지방재정이 중앙재정에 예속되었다. 제주지방도 중앙의 정책에 영향을 받을 수밖에 없었다.

갑오개혁 이전 제주지방의 수취체제는 다른 지방과 달리 운영되었다. 지리적으로 거리가 멀고 토지는 척박하여 토지에 대한 결세가 없었다. 따라서 전세는 농사의 풍흉에 따라 戶에서 거두어 제주지방에서 사용하게 하였다. 대동세의 경우도 토지가 아닌 男丁에 부과하였다. 군정세는 군역미 명목으로 番을 서지 않는 자에게 징수하여 지방재정에 보충하였다. 한전과 수전에서의 세입부족분은 場火稅米, 加耕米 등을 통해 보충하였고, 창고에서 환곡을 운영하여 부족한 제주지방의 재정경비를 보충하였다.

갑오·을미시기에도 제주지방의 수취체제는 그 이전과 다르지 않았다. 장화세, 평역미, 요역조에서 거둬들인 닭, 계란, 땔감, 숯 등이 징수되었다. 본 연구에서 활용한 자료를 통해 환곡과 관련된 모곡조, 군작미, 모대조 등 전세, 대동세, 군정세 외의 세입 항목을 확인할 수 있었다.

광무 원년 하반기부터 제주지방의 수취체제가 중앙의 정책에 따라 변화하기 시작했다. 이전에 다양했던 세입 항목이 호포세와 지세 중심으로 일원화되었다. 중앙의 재정구조에서 지세의 비중이 컸다면, 제주지방에서는 호포세의 비중이 전체 징수액의 75%나 차지하였다. 또한 과세대상과 과세수량이 정해지면서 관리가 임의적으로 세금을 징수할 수 없도록 하였다.

제주지방의 특색 있는 세입 항목으로 장화세, 공마대전, 흑우진상, 낙마세, 浦稅 등이 있다. 장화세는 공토인 목장을 개간, 경작한 것에 대해 징수한 소작료이다. 공마대전은 이들 경작자에게 부과하는 부가세로 제주에서 바치던 공마를 돈으로 대신 납부하게 한 것이다. 공마는 내장원 소관이지만 내장원에 보내는 것 중 부족분은 공전에서 충당하고 있었다. 흑우의 경우에는 제향진상물 중의 하나로 代錢이 아닌 실물을 납부해야 했다. 공마대전의 경우에는 탁지부에서 내장원

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

으로 제대로 전달이 되지 않아 문제가 되었다. 흑우의 경우에는 실물납이었기 때문에 중간에 폐사하는 경우가 많아 문제가 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다시 제주백성에게 세금을 징수하는 등 폐단이 생겼다.

또한 유통세인 낙마세와 浦稅가 있다. 특히 浦稅는 내장원에서 징수하는 浦稅와는 다르게 제주목에서 浦主人稅 명목으로 신설하여 징수하였다. 그 과정에서 포주인과 목사의 사사로운 이익이 개입되는 문제가 있었다. 선세와 염세는 각각 탁지부와 내장원으로 이관되었다. 탁지부에서 징수하는 금액은 감소하였지만 제주백성의 부담이 감소된 것은 아니었다. 이외 내장원 소속의 소 도축세인 庖稅도 있었다.

광무시기 제주지방의 재정지출은 법령에 기반을 두어 지출행위가 이루어졌음이 확인되었다. 재정지출에는 지방관아경비와 훈령에 의해 公錢으로 지출되는 경비, 부득이하게 지출한 경비 등이 있다. 지방관아경비의 경우에는 칙령 제36호에 정해진 범위에서 예산이 지출되었다. 1목 3군의 경비 외 검사실 경비, 우체사 신설비, 부임여비 등은 훈령에 의해 공전에서 지출되었다. 구휼비 등 예기치 않은 비용이 발생했을 때는 지출 전이나 후에 반드시 보고하여 내부나 탁지부의 예비비에서 충당하였다.

지방관아경비의 경우에는 인건비, 물품구입비인 청비, 향사에 쓰이는 제물가, 제주지방 내의 출장 경비, 체임여비 등이 지출되었다. 실제 채용된 주사 및 하인들의 수는 칙령 제36호에서 정한 수보다 많았고, 과다 고용된 관리에 대한 인건비는 예산에 책정되지 않았다. 이러한 부족한 인건비는 다시 제주지방 백성들에게 전가하여 보충하려고 하였다.

요역조에서 거둬들였던 관청의 물품과 향사비에 쓰일 제물은 현물이 아닌 돈으로 물품을 구입하여 충당하였다. 관청의 물품으로는 취식·난방과 관련된 땔감, 숯 등과 문서 작성을 위한 종이 등이 있다. 향사비나 청비에 기입되지 않은 물품들은 백성들에게 다른 명목으로 세금을 징수하여 보충하였을 것으로 여겨진다. 여비의 내역을 통해 당시 지방관리들이 행한 행정사무를 알아볼 수 있었다. 장화세 등의 세금 납부 독촉, 사환분급, 진상물인 귤의 수 파악, 죄인체포, 옥사 검시 등에 관리를 파견하였고 관련하여 해당 관리에게 여비를 지급하였다.

세출 항목 중 제주지방의 특징을 엿볼 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 석전

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제·여제·풍운뇌우제·둑제에 대한 지출이다. 中祀인 석전제가 大祀인 사직대제보다 규모가 컸던 것은 석전제가 지방유생들에게 중요한 행사로 인식된 것에 기인한 것이다. 여제와 풍운뇌우제는 민생과 관련된 것이고, 둑제는 제주지방이 군사적 요충지로 중요했기 때문에 사직대제만큼의 예산을 지출했던 것으로 보인다. 둘째, 죄수식비 항목의 지출이다. 제주지방은 육지와 거리가 멀고 고립된 섬이라 죄인을 격리하기에 적합하였다. 때문에 갑오·을미시기에도 당시 중앙의 정치적 사건과 연관되어 제주지방으로 유배온 자들이 많이 발생하였고, 이로 인해 죄수식비가 지출되었다. 셋째, 장화세와 귤의 진상관련 관리들의 출장비 지출이다. 장화세는 세입 항목 중 동포세 다음으로 많이 징수되었다. 이의 독촉과 진상물품인 귤의 수를 파악하기 위해 지방관이 자주 파견되었다. 넷째, 1898년 방성칠의 난과 1901년 신축민란과 관련하여 부임 및 체임되는 관리에 대한 여비와 민란에 대한 진상조사를 위해 파견된 찰리사 등의 여비 지출이 있었다.

1896년부터 1903년까지의 재정실태를 분석한 결과 1896년만 적자로 운영되었다. 1896년에는 제주지방 재정정책 상 아직 세입 항목이 정비되지 않았고 징수처도 확립되지 않았던 시기였다. 관아경비를 충당하기에 세출에 대비 세입예산이 부족하였다. 이를 충당하기 위해 군부의 징수분인 공마대전을 지방비로 挪用하여 사용하였다. 하지만 관아경비 및 경무서 경비, 미납된 私封馬價 등 재정지출을 보충하기에는 부족하였던 것으로 보인다.

제주지방 재정은 1897년 이후부터는 흑자로 운영되었다. 1897년 하반기부터 과세대상과 과세 수량이 정해지면서 세금이 안정적으로 징수되었기 때문이다. 1897년에는 세입액이 1896년 다음으로 가장 많다. 이는 구법과 신법이 공존하던 시기로 상반기에는 갑오개혁 이전부터 징수되어 오던 세금이, 하반기 이후에는 동포세와 지세 중심의 세금이 징수되었다. 1898년도에는 1895년~1896년도에 미징수분을 포흠한 관리에게 환입토록 하여 재정에 충당하였다. 1901~1903년에는 관리들이 교체되면서 발생한 월급환입금들이 세입에 충당되었다. 당시에는 금융시설도 미비하고, 교통수단도 발달되지 않았기 때문에 지방관청에서 세금을 징수하고 필요 경비를 제하고 나머지는 상납하게 하였다. 제주지방은 세계잉여금의 전체 또는 일부(공제액)만을 다음연도로 이월시키고 상납하는 경우가 많았다. 이는 제주지방 재정이 흑자로 운영될 수 있던 요인이었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그런데 성책의 기록과는 달리, 실상은 흑자로 운영된 것은 아니었다. 갑오·을미개혁으로 세금이 인하될 것이라는 기대와 달리 오히려 장화세미에 대한 정총된 세액 이상을 징수하였기 때문에 1898년에는 방성칠의 난이 발생하게 된 것이다. 방성칠의 난 이후에도 제주백성에 대한 재정정책상의 변화는 보이지 않았고, 오히려 새로 부임한 목사들이 과징을 하여 백성들의 조세부담을 가중시켰다. 이에 더하여 1899년에 내도한 봉세관 강봉헌이 정규세 외 각종 명목으로 세금을 징수하였다. 이에 천주교의 교폐까지 더하여 1901년 신축민란이 발생하는 결과를 초래하였다.

본 논문에서는 제주목에서 탁지부에 제출한 성책만을 대상으로 하여 분석한 결과를 정리하였다. 이외의 징수처에 대해서는 자료의 미비, 연구자의 역량 부족 등으로 다루지 못한 부분이 있다. 때문에 한말 제주지방의 전체적인 재정을 파악했다고 할 수는 없다. 하지만 추후 내장원 및 기타 징수처의 세입 및 세출 항목을 조사하여 해당 내용을 보완하면, 한말 제주지방의 전반적인 재정정책을 좀더 세밀하게 파악할 수 있을 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

참고문헌

1. 사료

『各郡狀題』

『各部請議書存案』

『經國大典』

『公文編案』

『光武四年　濟州郡報告及加平郡驛賭成冊』(奎21034)

『光武四年 刑名簿』(奎21278)

『光武五年 濟州牧三郡各浦魚基魚網稅及魚藿口文成冊』(奎20674)

『光武十年 全羅南道寧光郡務安府戶總成冊』(奎21690)

『內部來文』

『內部請議書』

『大典通編』

『大靜郡邑誌』(韓國學文獻硏究所 編,『邑誌 濟州道編 全羅道編』, 亞細亞文化史, 1983.)

『萬機要覽』

『法部來案』

『備邊司謄錄』

『司法稟報(乙)』

『承政院日記』

『全羅南北道各郡報告』

『全羅道濟州牟代租成冊』(奎16207)

『旌義邑誌』(韓國學文獻硏究所 編,『邑誌 濟州道編 全羅道編』, 亞細亞文化史, 1983.)

『濟州郡』(韓國學文獻硏究所 編,『邑誌 濟州道編 全羅道編』, 亞細亞文化史, 1983.)

『濟州大靜旌義邑誌』(韓國學文獻硏究所 編,『邑誌 濟州道編 全羅道編』, 亞細亞文化史, 1983.)

『濟州島防穀事』(奎26061)

『濟州邑誌』(奎10796)

『관보』

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

『朝鮮王朝實錄』

『度支志』

『耽營事例』(古4255.5-3)

『禾北鎭助防將書目』(제주민속자연사박물관 소장)

『황성신문』

『訓令存案』

『訓令存(編)案』

高麗大學校亞細亞問題硏究所 編,『舊韓國外交文書』4, 高麗大學校出版部, 1968.

金錫翼 저, 홍기표 외 역,『譯註 耽羅紀年』, 제주문화원, 2017.

金仁澤 저, 백규상 역,『譯註 大靜縣衙中日記』, 제주문화원, 2021.

金允植 저, 김익수 역,『續陰晴史』, 제주문화원, 2010.

李源祚 저, 백규상 역,『譯註 耽羅錄』上·中·下, 제주문화원, 2016~2018.

李源祚 저,『耽羅誌草本』上·下, 제주교육박물관, 2007~2008.

神谷卓男 저, 고영자 역,『구한말 제주도일반현황』, 우당도서관, 2022.

尹著東 저, 김영길 역,『國譯 增補耽羅誌』, 제주문화원, 2016.

丁若鏞,『經世遺表』

2. 저서

김대준,『고종시대의 국가재정 연구』, 태학사, 2004.

김옥근,『朝鮮王朝財政史硏究』, 一潮閣, 1984.

———,『朝鮮王朝財政史硏究 Ⅳ』, 一潮閣, 1992.

김태웅,『한국근대지방재정연구』, 아카넷, 2012.

박찬식,『1901년 제주민란 연구』, 각, 2013.

손병규,『조선왕조재정시스템의 재발견 17~19세기 지방재정사 연구』, 역사비평사, 2008.

이재은 외,『구한말 근대적 지방재정제도 도입과정에 관한 연구』, 한국지방세 연구원, 2014.

한국역사연구회토지대장연구반 편,『대한제국의 토지제도와 근대』, 혜안, 2010.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 연구논문

강창용, 「濟州啓錄에 나타난 濟州農業과 還穀」, 『제주도사연구』2, 제주도사연구회, 1992.

고창석, 「朝鮮後期 濟州 供波錢의 設置와 弊端」, 『제주도사연구』2, 제주도사연구회, 1992.

———, 「『濟州府令辭要覽』 解題」, 『제주도사연구』6, 제주도사연구회, 1997.

권인혁, 「조선후기 지방관아 재정의 운영실태-제주의 《사례》를 중심으로-」, 『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996

권인혁, 김동전, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」, 『탐라문화』19, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998.

김나영, 「조선후기 제주지역 포작의 존재양태」, 『탐라문화』 32, 제주대학교 탐라문화연구소, 2008.

———, 「조선후기 호적자료를 통해 본 포작의 사회적 지위」, 『역사민속학』 19, 한국역사민속학회, 2009.

김동전, 「18,19세기 답한의 신분적 지위와 그 변동-제주 대정현 호적중초의 분석」, 『역사민속학』 3, 한국역사민속학회, 1993.

———, 「18세기 제주도의 행정과 도로」, 『耽羅巡歷圖硏究論叢』, 濟州市 耽羅巡歷圖硏究會, 2000.

———, 「조선후기 제주 대정현 호적중초의 기초적 연구」, 『역사민속학』 19, 한국역사민속학회, 2004.

김진웅, 「조선말, 대한제국기 한성부 재정구조의 변화와 세출입의 추이」, 『향토서울』87, 서울특별시 시사편찬위원회, 2014.

김태웅, 「1894~1910년 지방세제의 시행과 일제의 조세수탈」, 『한국사론』26, 서울대학교 국사학과, 1991.

도면회, 「갑오개혁 이후 화폐제도의 문란과 그 영향(1894~1905)」, 『한국사론』 21, 서울대학교 국사학과, 1989.

문용식, 「18세기 軍作米의 설치와 운영」, 『전주사학』4, 전주대학교 역사문화연구소, 1996.

박유현, 「광무연간(1896~1907)의 지방 재정정책과 지도군민의 대응」, 『靑藍史

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

學』24, 청람사학회, 2015.
박찬식, 「방성칠난과 이재수난의 주도세력에 관한 새로운 자료」, 『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
———, 「17, 18세기 濟州島 牧子의 실태 - 李衡祥의 「耽羅狀啓抄」를 중심으로-」, 『제주문화연구』, 玄旨金榮壎博士華甲記念論文集刊行委員會, 1993.
———, 「『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태」, 『耽羅巡歷圖硏究論叢』, 濟州市 耽羅巡歷圖硏究會, 2000.
송찬변, 「韓末 社還制의 成立과 運營」, 『韓國史論』41·42, 서울대학교 국사학과, 1999.
양진석, 「18,19세기 제주의 收取制度와 特徵」, 『탐라문화』24, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004.
오두환, 「甲午財政改革의 構造와 性格」, 『갑오개혁의 사회경제사적 의의』, 경제사학회, 1994.
유정현, 「1894~1904년 지방재정제도의 개혁과 이서층 동향」, 『진닥학보』 73, 진단학회, 1992.
이 욱, 「조선시대 국가사전과 여제」, 『종교연구』 19, 한국종교학회, 2000.
———, 「18세기 제주의 진상제(進上制)와 상품유통」, 『한국사연구』186, 한국사연구회, 2019.
———, 「조선후기 국가 제사와 제주도 흑우의 진상」, 『한국학』 43-3, 한국학중앙연구원, 2020.
이윤상, 「日帝에 의한 植民地財政의 形成過程-1894~1910년의 세입구조와 징세구조를 중심으로-」, 『한국사론』14, 서울대학교 국사학과, 1986.
조성윤, 「19세기 濟州島의 國家 儀禮(祭祀)」, 『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
진관훈, 「제주지역 화전과 화전세 연구」, 『제주도연구』57, 제주학회, 2022.
최희정, 「갑오, 광무시기 징세체계의 변화와 경남 고성지역의 항세운동」, 『石堂論叢』66, 동아대학교 석당학술원, 2016.
한형주, 「조선시대 국가제사의 시대적 특성」, 『민족문화연구』41, 고려대학교 민족문화연구소, 2004.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

황하현, 「구한말(1894~1904년)의 재정정리와 세입세출예산」, 『재정논집』 창간호, 한국재정학회, 1987.

4. 학위논문

강영삼, 「조선시대 전복 진상 연구」, 제주대학교 석사학위논문, 2012.

김영순, 「일제의 토지조사사업과 제주도 지세제도 변화 연구」, 제주대학교 대학원 석사학위 논문, 2020.

백종진, 「조선후기 제주지역 마애석각 연구」, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2013.

이윤상, 「1894~1910년 재정 제도와 운영의 변화」, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1996.

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

정미정, 「조선시대 제주과원 설치와 감귤진상에 관한 연구」, 제주대학교대학원 석사학위논문, 2007.

허원영, 「19세기 제주도의 호구와 부세운영」, 한국학중앙연구원한국학대학원 박사학위논문, 2005.

5. 웹사이트

국사편찬위원회 한국사데이터베이스 http://db.history.go.kr

대한민국 신문 아카이브 국립중앙도서관 https://www.nl.go.kr/newspaper

한국고전종합DB 고전번역원 https://db.itkc.or.kr

호남권한국학자료센터 http://hnkostma.org

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Financial Structure and Changes in Jeju, 1894~1904

Yang Mi-Hye

Department of History
The Graduate School
Jeju National University

Abstract

This paper identified the structure and changes in Jeju's finances from 1894 to 1904 based on empirical data such as the accounting data from the Joseon Dynasty. First, the revenue and expenditure items from 1894 to 1904 were analyzed in detail, and the process of subjugating local finances, which had been independently operated in the late Joseon Dynasty, to the central government finance in accordance with changes in policy of the central government. namely revenues and expenditures were made by law. Second, the financial characteristics of the Jeju were confirmed by analyzing the revenue and expenditure items from 1894 to 1904. In the revenue items, the proportion of the hopose(household cloth tax) was the largest rather than the land tax due to environmental factors. In the expenditure items, the travel expenses of dispatched officials were remarkable due to social factors. Third, by analyzing the fiscal trends in the Jeju in a time series, factors that affected local finances in Jeju at the time were analyzed in addition to major revenue and expenditure items for each year. the relationship between the uprising that occurred in 1898, 1901 and local finance was examined, and the factors were identified from a financial perspective. Therefore, through this accounting data, Jeju's finances from 1894 to 1904 were operated in surplus. However, in reality, it was operated in deficit, resulting in the uprising. This paper will help to study the financial history of Jeju and to understand aspects of local administration at that time.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY