朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實狀*

— 濟州의 《事例》를 중심으로 —

權 仁 赫**

目 次

Ⅰ. 序 言
Ⅱ. 資料의 內容 및 檢討
Ⅲ. 地方官衙의 財政實態와 特性
Ⅳ. 收取機構의 運營과 財政內譯
Ⅴ. 結 語

Ⅰ. 序 言

재정이라는 개념은 일반적으로 국가, 지방자치단체 및 기타 공공단체가 공공 욕구를 충족시키기 위하여 자원을 획득, 관리하고 처분하는 활동이라고 규정하며 또는 단순하게 정부 혹은 공공단체의 경제로 정의하기도 한다. 이렇게 볼 때 재정은 어느 시대에나 존재하였고 국가의 형태나 조직의 내용이 변화함에 따라 재정의 형태와 내용도 변화하였다고 말할 수 있다. 따라서 역사적으로 국가의 형태와 기능, 그리고 그 사회경제조직이 각각 다르다면 당연히 각 시대의 재정의 특질은 그 역사적 사회적 성격에 의하여 파악되어야 할 것이다.[1]

조선왕조의 재정은 중세의 신분제 및 토지소유관계와 농업생산력의 발달정도를 배경으로 하여 마련되었고 군현제에 기초한 지방행정기구를 통하여 운영

* 이 논문은 1994년도 한국학술진흥재단의 공모과제연구비에 의하여 연구되었음.

** 제주대학교 인문대학 사학과 교수

1) 이현재, 《재정경제학》, 박영사, 1986, pp. 1~2.

되었다. 17세기 이후 정부는 왜란으로 말미암아 파탄에 이른 국가의 재정을 회복하기 위하여 당시 진전된 농업생산력의 발달을 전제로 하여 전제 및 전세제와 공납제, 부역제 등 수취제도에 대한 개편을 단행하였다. 그 결과 지방관아도 이러한 국가의 시책과 관련하여 결역, 호역, 신역, 잡역, 환곡에 대한 세액과 과세방법(토지, 가호, 인정), 그리고 세액의 용도를 재조정하지 않으면 안되었다.[2]

18·19세기에 접어들면서 吏額의 증가와 행정조직의 분화는 행정, 군사, 수취업무와 관계된 각종 色吏와 倉·庫를 증액, 남설시켰다.[3] 그리하여 지방관아는 늘어난 재정수요를 충당하기 위하여 담세자로부터 강제적인 과징, 남징을 일삼았으며 심지어는 새로운 세목을 추가하여 징수하기도 하였다.

조선후기의 지방관아재정의 연구는 이러한 위의 시대적 상황을 바탕으로 연구되어야 할 것이다. 재정경비를 충족시키기 위하여 시행되는 수취체제에 관해서는 양적, 질적으로 많은 연구가 있어 왔지만 그것을 기초로 하여 운영되는 재정에 관한 연구는 상대적으로 빈곤한 실정이다.

이제까지 나온 기존의 연구성과를 보면 조선시대 또는 조선후기의 일부 지방만을 대상으로 하여 과세종류(세목), 세액, 수세물 내용, 용도 등을 살펴서 해당 지방의 수입·지출 규모를 상정하고, 그 결과를 당 시기의 전체적인 추세로 논의하고 있다.[4] 그러나 이것이 당시의 전체적 추세를 파악하는 데에는 도움을 줄 수 있겠지만 여기에서 추출된 결과를 조선시대 모든 지방에 획일적으로 적용할 수는 없을 것이다. 따라서 각 지방의 재정실상을 파악하기 위해서는 별도의 연구가 요청된다고 하겠다.

필자가 다루고자 하는 내용은 19세기 지방관아의 《사례》를 중심으로하여 여기에서 나타나는 수취기구의 운영과 재정내역이 주요 관심사가 될 것이다. 먼저 《사례》의 내용과 성격을 검토하고 제주지방관아의 전반적 재정상황과 수취체제의 특수성, 그리고 앞에서 제기한 수취기구에 대한 고찰이 있을 것이다.

---

2) 김옥근, 《조선왕조재정사연구》, 일조각, 1984, pp.53~91.
김용섭, 《증보판 한국근대농업사연구(상)》, 일조각, 1984.

3) 김필동, 〈조선후기 지방이서집단의 조직구조(上·下)〉, 《한국학보》 28·29, 1982.
장동표, 〈18·19세기 이액증가의 현상에 관한 연구〉, 《부대사학》 9, 1985.

4) 김옥근, 앞의 책, pp.50~120.
오영교, 〈조선후기 지방관청재정과 식리활동〉, 《학림》 8, 1986.

그런데 미리 양해를 구해야 할 것은 인구, 면리제, 관제(행정, 군사, 조세) 등에 대한 상세한 고찰이 필요함에도 불구하고 이 글에서는 생략되었다는 점이다. 아울러 수취기구에 대한 개별적 고찰뿐만 아니라, 수취기구의 상호간의 관계를 구명하여 제주지방관아의 재정실상을 총체적으로 해명해야 함에도 불구하고 그렇게 하지 못한 점이 마음에 걸린다.

Ⅱ. 資料의 內容 및 檢討

《사례》에 대해서는 이미 수차 언급된 바 있다. 그에 따르자면 《사례》라고 하는 것은 중앙·지방관아 어느 것을 막론하고 해당 관아의 각종 규정 및 운영의 내용을 담은 책을 지칭한다. 《江界府事例》의 권두에 있는 〈江界府事例釐整記〉에 "自經始之時 暨注措之間 敷以行政 是以事也 以前人之述作 後來之則守而勿失 是爲例也 名曰事例"의 글귀처럼 일이 시작되어 처리될 때까지의 과정을 事라고 일컫고, 前代에서 만든 규칙을 後代에서 잘 준행하는 것을 例라고 한 것처럼 소관 업무에 대한 각종 규정 및 구체적인 운영실상을 담은 것이 《사례》가 되는 것이다.

그러나 이와 성격을 달리하는 《사례》가 있다. 19세기 후반 지방관아에서 편찬한 관찬읍지에는 간단한 형태의 《사례》가 수록되어 있다. 이것과 앞서의 《사례》를 구분짓기 위하여 읍지에 수록되어 있는 것을 邑事例, 개별적으로 작성된 것을 郡事例라고 부르는데,[5] 이러한 구분은 도리어 혼란만을 초래할 수 있다. 왜냐하면 郡事例로 열거한 것 중에 ~邑例, ~縣 新定事例가 있듯이 邑과 縣의 구분이 모호하기 때문이다. 따라서 ~邑誌事例, ~事例로 부르는 것이 보다 타당하지 않나 싶다.

필자가 소개하는 《사례》는 邑誌事例와는 상관없는 별도의 《사례》로 읍지에 수록되어 있는 《사례》에 비해 사료적 가치가 높다. 이러한 종류의 《사례》는 여러 곳에 분산되어 있기 때문에 자료수집에 애로가 많고, 작성시기나 작성목적을 파악하는 데에도 어려움이 뒤따른다. 그러나 그 내용이 풍부함으로 말미암아 당시 지방관아의 행정·재정실상을 파악하는 데 커다란 도움을 주고 있

5) 《규장각한국본도서해제》, 〈사부〉 4, 서울대도서관, 1984, pp. 485~497.
《한국지방사자료총서》 8, 여강출판사, 1987, pp. 1~7.

다. 읍의 연혁과 邑勢, 賦稅制 운영 내역과 그 변화 그리고 조선후기에 증설되는 각종 職任과 額數 등이 소상하게 기록되어 있어서 당시의 지방사를 연구하는데 주요한 자료가 되고 있다.

소개하려는 《사례》는 《耽羅營事例》, 《濟州事例》(가칭)[6]로 작성시기, 작성목적 등이 나타나 있지 않다. 때문에 내용의 검토를 통하여 그 시기나 목적 등을 유추할 수 밖에 없다.

《耽羅營事例》는 1책 37장의 필사본으로 가로 23cm, 세로 33cm로 추정된다. 작성시기는 別儲庫·補民庫 細註의 내용과 平役米 내용 중 철종 14년의 6과 수봉이 없는 것으로 보아 철종 5년(1854) 이후에서 철종 14년(1863)의 것으로 추측되며, 內題는 《耽營事例》, 목록은 없다. 해서체로 쓰여졌으며 내용은 아래와 같다.

(1) 제주 3읍의 城 규모와 경계, 面里, 호구(11,209戶, 80,841口)
(2) 學宮과 관계된 향교·橘林書院·永惠祠·鄕賢祠의 建置와 配享人物, 役人과 朔料, 大一觀의 建置와 기능
(3) 軍丁(馬兵·束伍·別牙兵·擺後牙兵·大將所陪行軍·儀仗軍·留直軍·城丁直)의 편제·연혁, 軍額
(4) 鎭保(9처)·烽燧(28처)·연대(38처)의 위치, 3읍별 編制와 군액
(5) 軍任(外兵房·待變行首·平役外監·軍器外監·別將·千摠·把摠·城將·擺後營將·都執事·審執事·哨官·雉摠·實仕旗牌官·烽烟別將·馬監·牛監·萬戶·助防將)의 임무와 설치·액수와 3읍별 분정
(6) 營吏房掌에서는 營吏(戶長·吏房·副吏房·公事戶房·番吏房·刑房 등)의 例兼差出과 額數
(7) 鎭吏房掌에서는 鎭吏(兵房·工房·都訓導·馬兵房·東西平役色·軍器色·軍兵房·監當·會計色書寫·右道貢馬色·番兵房·番禮吏)의 差任과 額數
(8) 鄕任(座首·別監·風憲)의 額數
(9) 班額에서는 官屬(假率·旗牌·鄕假吏·通引·鎭撫·醫生·漢生·倭生·琉球生·武學· 定甲·旗手·羅卒·官奴·東賑直·平役直·戶房直·紙

6) 졸고, 〈조선후기 제주의 《사례》와 사료적 가치〉, 《제9회 국사편찬위원회 사료조사위원회 발표요지》, 1994, 참조.

匠·雇漢·船格 등)의 액수

(10) 貢獻의 月令別 物目과 수량, 措備處, 代納物, 四名日 祭需

(11) 馬政의 式例, 3읍 各所場의 牛·馬匹과 牧子額, 牛島·加波島의 許民入耕과 作錢 上納, 山場 3場(針場·上場·鹿山場)의 監牧官 擇定 절차

(12) 各場收稅의 式例, 場監·牧子의 加給米(5斗) 철회배경, 場稅穀의 지출내역(魚稅代·日費代·本官魚稅代·豕腥價·營各班例給米 등)과 운용

(13) 賑庫의 설치목적, 元穀마련과 환분取耗 내역, 夏·秋還米 규모(19,897石 1合), 每年 取耗上下(料下·例下·移下), 場稅米 每年上下(料布·別債·騎鞍價·魚稅代·例下·移下 등), 間年上下(紅鞍價), 不恒上下(營門遞等時 塗褙紙價·潤朔奇別價 등)의 내역, 還上捧上時 色落米 수취와 용도

(14) 別儲庫의 설치목적, 원곡마련, 별저곡의 증감과 取耗·지출내역

(15) 補民庫의 설치목적과 운영, 元穀마련과 첨부내역, 監官·色吏의 差任, 色落米 수취와 용도, 夏秋米와 移來米 통계(5,891石 7斗 9升 1合), 每年取耗上下(肉饌價·日用饅價·生魚價·雇價·文書紙價·匠料 등), 不恒上下(先生賻儀·募格價·人情條·紙席價·雇價·供價 등)의 내역

(16) 平役庫의 연혁과 설치목적, 案付各班人(10,052人), 實所捧米(2,212石), 每年上下(進上魚饅價·方物皮物價·戶庫月廩·雇作人例下·承發所移下·元禮庫貿本 등), 不恒上下(移下·饌價·供需器皿價·皮物價·京人情·修籍 등)의 내역

(17) 戶庫의 기능, 3읍내 雇地(9처), 水雇落·乾雇落의 每斗 所出額과 色落米의 용도, 改打量 후의 戶庫 운영 내역, 時在雇漢(163名)과 所納額 例減, 頒料·日用品換貿價, 現物取用, 反利木의 設始目的과 時在木

(18) 元禮庫의 進上物 마련과 物目, 進上京人情(朔膳·橘果)과 各樣文書上納人情(軍器會案, 牛·馬籍 등)의 내역

(19) 支禮庫의 饌價 마련과 物目·수량, 代納價(錢文)

(20) 工庫의 貿用·捧用 물목과 액수, 代納價(米·木·錢文), 閣板匠人의 액수와 부담, 進上人情과 各樣文書上納人情의 내역

(21) 營膳에 필요한 柴·草·炭 應捧과 減給 내역, 代納價(小米)

(22) 軍器에 관계된 色目(弓·失人, 放砲手, 鐵匠 등)·料米, 군기마련과 代納價目

(23) 牙兵廳의 1년 所捧額(善放米), 아병의 物納, 善手의 貿納내역, 善放米 혁파와 아병 부담의 경감내역

(24) 別庫·醫局·承發所의 所入·所出 내역

(25) 供彼庫의 설치배경과 목적, 監官·色吏의 擇定과 料米지급, 供彼庫의 운영과 除出利錢의 용도

(26) 頒料式例 : 官屬(軍官 4員·4學·兵房·平役外監·戶長·首奴 등)의 朔料 내역

(27) 下浦時 越海糧饌의 3읍 分定額

(28) 京邸吏·全州主人 役價의 3읍 分定額

(29) 軍官房任(兵監·戶監·州賑監·補民監 등)의 임무와 所捧額, 作錢 추정액

(30) 下來路程에서의 中火와 宿所

《濟州事例》(가칭)는 1책 63장의 필사본으로 가로 11cm, 세로 16cm로 추정된다. 작성시기는 《耽羅營事例》와 같이 철종 5년(1854) 이후부터 철종 14년(1863)의 일로 생각되며 表題·內題가 없는 초서·해서체의 《事例》로 내용의 대강은 아래와 같다.

(1) 제주 3읍의 城 규모와 경계, 面里, 호구(11,209戶, 80,841口), 邑3里 戶口

(2) 學宮과 관계된 제성사·향교·橘林書院·永惠祠·鄕賢祠·三姓祠의 建置와 配享, 三泉書堂 건치, 居接生과 役人

(3) 軍丁(馬兵·束伍·別牙兵·攔後牙兵 등)의 편제·연혁, 軍額

(4) 鎭保(9처)·烽燧(28처)·연대(38처)의 위치, 3읍별 編制와 군액, 鎭將料米, 烽燧(25처)·烟臺(38처)의 3읍별 편제와 군액

(5) 貢獻의 月令別 物目과 수량, 措備處, 四名日 祭需, 本官·大靜·旌義의 상납물과 상납처

(6) 馬政의 式例, 3읍 各所의 牛·馬匹과 牧子額, 山場의 監牧官 擇定, 監牧官 朔料, 馬料 지급내역

(7) 各場收稅의 식례, 場稅穀의 지출과 운용 내역

(8) 賑庫의 설치목적, 還分取耗 내역, 還米 규모(19,897石 1合), 每年取耗上

下(例下·料下·移下), 場稅米 每年上下(例下·料下·移下 등), 間年上下(紅鞍價), 不恒上下(營門·本官迎護送時 船什價 등), 還上捧上時 色落米 取用

(9) 別儲庫의 설치연혁·목적, 비축곡의 증감과 取用 내역

(10) 補民庫의 설치·운영, 監色 差任, 色落米 取用, 비축곡 규모(4,232石 8斗餘), 每年 取耗上下, 不恒上下의 내역

(11) 平役庫의 설치목적과 연혁, 案付各班人(10,955人), 實所捧米(2,272石), 每年取耗上下, 不恒上下의 내역

(12) 戶庫의 기능, 3읍내 畓地와 每斗 所出額, 色落米 取用, 改打量 후의 戶庫 운영, 時在畓漢(163名)과 所納額 例減 규모, 頒料·日用品換貿價, 現物取用, 反利木 設始배경과 時在木

(13) 元禮庫의 進上京人情 및 各樣文書上納人情의 내역

(14) 支禮庫의 饌價 마련과 物目, 수량, 代納價(錢文)

(15) 幕況으로 戶庫·元禮庫·支禮庫·工庫·營繕(房)·賑庫·平役庫·司倉의 朔料 내용과 액수

(16) 明·淸의 年紀와 기간

(17) 조선왕조의 國忌日과 陵號

(18) 제주목의 各面別 洞里名

(19) 公兄文式과 8道 各邑의 里程

(20) 各邑 公兄開坼과 各官·各驛 公兄開坼

(21) 上京路程(中火·宿所)과 入島路文草

(22) 기타

지금까지 소개한 제주지방관아의 《사례》 2종은 철종 5년(1854)~동 14년(1863)의 것으로 제주 행정·재정사 연구에 주요한 내용을 제공하고 있다.

그 중 《耽羅營事例》는 독자적인 내용을 수록하여 제주관아의 행정·재정사 연구에 커다란 도움을 주고 있다. 특히 행정사 관계 내용 중 '營吏房掌', '鎭吏房掌', '鄕任', '班額', '軍官房任'과 재정사 관계 내용 중 '工庫', '營膳', '牙兵廳', '供彼庫', '頒料式例' 등은 한층 돋보이는 항목이다. 한편 《濟州事例》에는 '邑3里 戶口', '監牧官', '本邑洞里', '公兄文式' 등을 수록하여 앞서의 경우와 같이 이 방면 연구에 주요한 자료가 되고 있다.

《耽羅營事例》와 《濟州事例》는 서로 엇비슷한 시기에 작성된 것이므로 그 내용 또한 유사하다. 그러나 내용을 살펴보면 생략·누락·오기·첨가된 부문이 간혹 나오기 때문에 양 자료에 대한 대비 검토가 요구된다. 그리고 위의 《사례》들을 적극적으로 활용하기 위해서는 전·후시기의 또 다른 자료들을 이용해야 한다. 왜냐하면 《사례》 내용만으로는 제주 행정·재정사에 대한 체계적 이해가 불충분하기 때문이다. 정조시기의 《邑誌》, 헌종시기 李源祚 牧使의 《耽羅誌草本》·《耽羅錄》·《耽營關報錄》·《耽羅啓錄》, 헌종에서 철종시기까지의 《濟州牧關牒》·《濟州啓錄》등은 이러한 미진한 부문을 보완하는 데 크게 도움이 될 것이다.

Ⅲ. 地方官衙의 財政實態와 特性

제주지방관아의 재정은 그 경비를 조달하기 위해 시행한 각종 부세를 살펴봄으로써 그 대강을 파악할 수 있다. 부세로는 전국 어디에서나와 같이 전정, 군정, 환곡의 삼정과 잡세, 잡역이 그 주종을 이룬다.

전정은 토지(전·답)를 매개로 하여 국가에서 일정한 세액을 징수하는 것으로 전세의 경우 1결당 4~6두를 거두어 호조에 상납토록 하였다. 그러나 제주지역은 1결당 2두를 징수, 本島의 군자창에 회록하여 지방재정에 사용하도록 하였는데 그것은 제주지역이 갖는 특성, 이를테면 본토로부터 바다를 중간에 끼고 멀리 떨어져 있다는 지리적 이유와 토질이나 토양, 그리고 기상조건 등이 농작물 경작에 결코 유리하지 않았기 때문에 내려진 조치일 것이다.[7]

전세를 거둘 수 있는 토지로는 田案에 기재되고 그것도 실제로 경작되는 토지로 《읍지》에 나오는 실기경의 한전과 수전을 들 수 있다. 그러나 아래 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 한전의 경우에는 실제로 수세할 수 있는 실기경의 결수가 명목상의 원장부 결수보다 엄청나게 작다. 즉 시기결총 대 원장부 결총의 비율이 대략 1 : 130으로 나타나 관아재정 궁핍의 주요 요인으로 작용하고 있다. 그렇기 때문에 관아재정의 부족을 타개하기 위하여 별도의 조치가 필요했다. 다름아닌 牧場稅(場稅), 加耕稅 그리고 火田稅를 부과하는 방법이었다.

---

7) 졸고, 〈19세기 전반 제주지방의 사회경제구조와 그 변동〉, 《이원순교수화갑기념 사학논총》, 1986, pp. 284~285.

〈표 1〉《제주읍지》[8]의 지역별 한전규모

	제 주 목	대 정 현	정 의 현	제주 전지역
늠급(원장부결총)	약 3,992결	약 2,229결	약 3,383결	약 9,604결
실기경(시기결총)	약 25결	약 21결	약 28결	약 74결

제주지역은 천신, 진상[9] 등과 관련하여 무수한 공물을 중앙에 상납해야 했다. 그 중 공마, 약재, 녹·장피 등은 제주의 중·산간지대에서 얻을 수 있는 산물이었기 때문에 이 지역에서의 토지경작은 엄금의 대상이었다. 그럼에도 농민들은 당시의 열악한 생활조건에서 벗어나기 위하여 중·산간지대의 토지를 개간, 경작하였다. 이때 공마를 양육하는 목장 안에서 불법적으로 경작하는 토지를 목장전(장전)이라고 부르고 공한지(목장내도 가능)나 진폐된 토지를 다시 개간, 경작하는 토지를 가경전이라고 한다. 화전은 중·산간지대의 숲이나 산목을 불태워 경작하는 토지[10]로, 만약 이들 토지들이 매년 경작된다면 전안에 올라 항상적인 전세부과의 대상이 되지만 그렇지 않고 비정기적인 경작을 할 때에는 경작할 때마다 납세해야하는 隨起隨稅의 대상[11]이 된다. 이러할 때 내는 세목이 목장세(장세), 가경세, 화전세(화세)이다.

이 밖에 지방관아에서 수세할 수 있는 토지로서 타 지역에는 아록전, 공수전 등이 있다. 이들 토지는 각자수세지로서 녹봉조달, 사객지대비, 그밖의 관아경비를 충당할 목적으로 설정된 것이지만 조선후기에 들어오면 대부분의 지역이 그 이름만 남아 있을 뿐 실제로 수세되는 경우가 드물다. 제주지역의 경우에는 아록전·공수전이 지급되지 않은 것 같다. 다만 아록전과 관계된 아록미라고 하는 이름만이 나타나는데 제주목의 경우 곡물 대신에 醬·太로 대봉되었다.[12]

한편 전세를 부과할 수 있는 또 다른 경작지로서 수전이 있다. 수전은 그

8) 《한국지리총서, 읍지》 6, 〈제주읍지〉, 아세아문화사, 1983, pp.206~207, p.225, p.243.
9) 박찬식, 〈19세기 제주지역 진상의 실태〉, 《제주계록의 종합적 검토》, 1995, pp.29~43.
10) 이원조, 《웅와전집》 4, 〈탐라록〉 중, 여강출판사, 1986, p.47.
11) 위와 같음.
12) 《한국지리총서, 읍지》 6, 〈제주·대정·정의읍지〉, 아세아문화사, 1983, p.275.

소유주체에 따라 민답, 관둔답으로 구분할 수 있는데 그 규모로 볼 때 민답은 거의 전무한 실정[13]이었다. 따라서 수전에 대한 과세도 극히 미미했을 것이고 지방관아의 재정운영에도 하등의 도움이 되지 못하였을 것이다.

관둔답(관둔전)은 자경무세지로서 각 관아에 예속된 관노비를 사역하는 것이 원칙이었는데 실제로는 인근 농민의 부역노동에 의해 경작되었고, 그 소출물은 관아재정운영에 충당되었다. 그러나 제주지역에 산재해 있는 관둔답이, 부족한 관아재정을 충족시키기에는 그 규모가 너무나 작았다.[14] 그래서 중앙으로 부터의 구제책을 상달하여 18세기 중엽에는 호남연해 저치미를 환급받아 제주관아 운영경비에 보태기도 하였다.[15]

관둔전의 운영은 타 지역의 경우에 賭租 수입을 목적으로 지주제 운영을 도모하였지만 제주지역의 경우에는 답한이라는 신역자를 두고 운영하였다. 그 내용을 살펴보면, 관아에서 종자를 봄에 지급해 주고 가을에 일정한 세액을 징봉하였는데 수답은 백미 2석, 건답은 백미 1석이었다.[16] 그러나 징봉하는 세액이 과중하고 토지를 경작하지 않았음에도 백지징세를 하는 늑탈현상이 만연되자 18세기 말에 두락 당 백미 12두, 6두로 조정되었다.[17] 그렇지만 조정된 내용이 답한의 고통을 해소시켜 주지는 못했다. 19세기 중엽의 자료에서 볼 수 있듯이 답한은 여전히 6고역 중의 하나로 남아 있었고[18] 그렇기 때문에 기회만 있으면 피역을 서슴치 않았다.

전세와 같이 토지에 과세 되는 부세로서 대동세가 있다. 이것은 민호에 토산물을 부과하여 징수하던 종전의 공납을 토지의 결수에 따라 미·포·목·전화로 수세하는 것으로 제주지역은 과세대상이나 수세물에 있어서 차이가 있었다. 그 까닭은 앞의 내용에서 살펴본 바와 같이 중앙에서 멀리 떨어져 있다는 점과 항상적으로 과세할 수 있는 토지가 거의 없었다는 점이 중요한 요인으로 작용하고 있었다. 따라서 제주와 관련된 읍지 중에 '本無結役所收'로 표시[19]

13) 위의 책, 〈제주읍지〉, 아세아문화사, 1983, p.207.
14) 위의 책, 〈제주읍지〉, p.207, p.225, p.244.
15) 《비변사등록》 영조 33년, 정축 9월 27일, 10월 23일. 같은책, 영조 35년 기묘 2월 11일.
16) 《서계집록》 4, 〈제주순무어사 박천형서계〉(서울대 규장각도서 NO.15083).
17) 《비변사등록》 정조 15년 신해 2월 20일.
18) 이원조, 《웅와전집》, 〈탐라록〉 중, 여강출판사, 1986, p.61.
《탐라영사례》 〈호고〉조 참조.
19) 주 10)의 책, p.274, p.311, p.328.

될 수 밖에 없는 것이었다. 대동세는 크게 중앙상납분과 지방유치분으로 구분되는데 그 중 후자에서 지방관아 운영에 필요한 경비가 조달되어 관수미, 아록미, 공사지물비, 사객지공비 등의 잡다한 이름으로 쓰여졌다.

제주지역의 대동세 과세대상은 인정(남정)으로 매년 田米 5승을 부과하고 그 수봉액 모두를 관아재정 운영에 조달하였다. 그 지출내용은 각양진상가, 각방상하, 관용유가 등으로 배정하였고 그 수봉액은 흉재 크기에 따라 1승 또는 2승이 감면[20]되기도 하였다. 그러나 지속적인 흉재로 말미암아 전미 5승의 법적 수세식이 제대로 지켜지지 않자, 정조 17년부터는 전미 3승과 참깨, 녹두, 참밀을 함께 수봉하기에 이르렀다[21].

그러나 이러한 사정도 중간에 전미 1승, 참밀 1승, 小豆, 녹두, 참깨, 들깨로 바뀌었다가 순조 1년(1801)에 이르면 田米(小米), 참밀, 녹두의 수봉이 혁파되고 대신에 참깨, 들깨, 菜種만이 수봉되었다. 참깨는 해촌남정, 들깨는 산촌남정 그리고 채종은 해촌·산촌을 불문하고 각촌의 남정이 부담하였다[22].

군정은 남정이 부담하는 군역과 관련된 것으로 양난 이후 남정의 대부분은 納布軍으로 바뀌었다. 그러나 군포액이 증가하고 수납과정에서의 족징, 인징, 백골징포 그리고 황구첨정 등의 허다한 폐해가 만연됨에 따라 농가경제는 크게 위축되어 나갔다. 경제적으로 여유있는 농민들은 납속, 모칭, 환부역조 등의 방법으로 양반신분을 취득하여 군역부담에서 벗어났으므로 잔여 농민들의 부담은 그만큼 증가되었다. 그 결과 중앙에서의 양역변통론이 제기되었고 이것이 균역법 제정으로 나타났다. 이 제도에 의하여 남정은 매년 군포 1필만을 납세하면 되었고 감해진 부분(군포 1필)은 결작·어염선세·은결·선무군관포 등으로 보충되었다.

제주지역의 군정변화는 이와는 다른 모습으로 전개되었다. 지방관아 재정의 보용과 고역처의 부담을 줄일 필요성에서 균역법보다 빠른 시기에 나타났던 것이다. 쓸데없이 증액된 각색 군관, 각종 보솔 그리고 각양생 등을 제번

20) 위와 같음. 《비변사등록》 정조 8년 갑진 11월 30일, 같은 책, 정조 14년 12월 14일.

21) 주 18)과 같음.

22) 《탐라영사례》 〈호고〉조 참조. 이원조, 《탐라지초본》 〈대동〉조, 제주대탐라문화연구소, 1989, p.127.

시키고 매년 1인당 10두의 세곡을 수봉하도록 한 것이다. 이러한 조치는 영조 14년(1738) 어사 李度遠에 의하여 취해졌는데 민역의 균등과 군역의 변통을 동시에 추구했기 때문에 그 세수미를 평역미 또는 군역미(除番軍納米)라고 불렀다.

본래 중앙으로의 군포부담이 없었던 제주지역은 위와 같은 변통을 추진하기 위하여 균역청을 설치한 바 있었다. 그러나 그 명칭이 중앙의 균역청과 동일했기 때문에 이의 개칭이 거론되어 평역청(평역고)으로 바뀌게 되었다. 그렇지만 평역청이 군역도피의 소굴로 전락됨에 따라 군정개혁의 의도는 점차 퇴색되었다. 즉 이곳에 한 번 들어가기만 하면 요역부담이 줄어들고 지위상승이 가능해져 혹 전장관을 칭하던가 또는 군역미 부담이 줄어들었다.

이외에도 이교나 교·원생의 액외원속으로 들어가 군역으로부터의 도피와 부담의 감소를 획책하였기 때문에 평역미를 수세하여 고역처에 지급하기로 한 평역 본래의 취지는 점차 그 명분을 잃게 되었다. 더욱이 이들 고역처에 지급해야 할 例下米가 이속들의 농간으로 줄어들게 됨에 따라 민역균등과 군역변통이라는 애초의 시도는 끝내 헛수고로 돌아가고 말았다.

한편 제번된 각색 군관, 보솔 그리고 각양생으로부터 받아들인 평역미 10두는 그 세액이 당초 높게 책정되었기 때문에 이후에 감봉의 조치가 뒤따랐다. 영조 38년(1762)에 8두, 헌종 4년(1838) 7두 2승 그리고 철종 14년(1863)에 6두로 수봉되었다. 그러나 이러한 일련의 조치도 세미의 수납과정에서 정액 이상의 과징, 남징을 자행함으로 말미암아 그 효과가 반감되고 있었다. 그리고 흉작시에는 작전대봉이 이루어지기도 하였는데 이것이 도리어 담세자의 부담을 가중시켜 민원을 유발시켰다. 즉 평작시에 전화로 3냥이면 될 것이, 흉작시에는 곡가상승에 따라 거의 갑절에 가까운 부담을 져야했다.[23]

환곡[24]은 본래 빈농의 구휼을 위해 마련되었으나 16세기 이후 취모보용이 허용되면서부터 부세적, 재정적 성격을 갖게 되었다. 중앙각사와 지방관아는 서로 앞다투어 환곡을 설치하였고 그 운영을 통하여 자체의 재정문제를 해결하고자 하였다. 그러나 이것이 갖는 구조적 특질로 말미암아 각가지의 폐해발생과 농민의 부담이 늘어나기만 하였다.

---

23) 주 6)의 책, pp.288~289 참조.

24) 조선후기의 환곡운영에 관한 전반적 내용은, 양진석, 〈18·19세기 환곡운영에 관한 연구, 서울대 석사학위논문〉, 1988, 참조.

그러나 제주지역은 타 지역에서처럼 중앙각사의 환곡이 없고 吏奴들의 흠포가 적어서 내륙지역과 같은 절급지환은 전개되지 않았다. 그러나 제주의 특수한 여건, 즉 자연적 조건에 기인한 곡물 소출량의 미흡함을 전제로 한다면, 환곡문란에 따른 충격은 타지역 못지 않게 컸으리라 예상된다.

현종 9년(1668)에 설치된 진휼고는 바로 환곡의 기능을 담당했던 것으로 추측되며 이는 加耕稅穀을 바탕으로 운영되었다. 그러나 누차의 흉년으로 인해 元穀漸縮의 현상이 발생된 것을 보면 그 운영은 원활치 못했던 것 같다. 그 후 영조 7년(1731)에 이르러 목사 李守身이 자비곡과 羅里浦米[25]를 첨설함으로써 그 정상적 기능을 되찾게 되는데 이 때부터 매년 환분취모가 이루어져 이를 통한 官用添補가 가능해지게 되었다. 이 진휼고가 바로 賑恤倉, 營賑倉, 營賑廳, 營賑庫라고도 불리운 것으로 그 환곡은 제주목 내 州倉, 東倉, 西倉 그리고 대정창, 정의창에 이록되었다.

진휼곡은 〈표 2〉에서 보는 것처럼 헌종 7년·동 9년 시기에 제주목 환곡의 40%를, 대정현의 경우에는 56%, 정의현은 69%를 나타내 여타 명색의 환곡보다 절대적 지위를 점하고 있었고, 이와 더불어 제주목의 州補倉, 동창, 서창 그리고 대정창, 정의창에 記付되었던 보민고 환곡은, 제주목 경우 전체의 20%를 차지하여 관아의 취모보용에 또 다른 한 몫을 담당하고 있었다.

이 환곡은 보민창, 영보고라고도 칭하는 것으로 영조 42년(1766) 목사 尹蓍東이가 민호의 진상역(표고버섯, 백납)을 완화시킬 필요성에서 자비곡 4백 여 석을 병치함으로써 시작되었고 그 후 견역고·담은고 환곡이 이부됨으로써 그 규모는 더욱 커지게 되었다.

이러한 진휼청, 보민고 환곡은 그 운영상에서 여러 폐단을 낳고 있었는데 그 대부분이 환곡의 분봉과정에서 발생하였다. 그 중 捧厚分薄은 규정된 색락미 외의 剩穀 수탈을 확대해서 1斛을 분급할 때에는 10두에도 미달되었는데 수봉 때에는 거의 갑절인 20두를 수봉하는 폐해가 나타났다.

그리고 분봉과정과 관련한 또 다른 폐해로는 현지 농작물을 전혀 고려치 않고 엉뚱한 타 곡물로 징납했다는 사실이다. 즉, 도내의 연안지역은 牟·麥을 생산했고 산간 지역은 稷·粟을 경작했는데 매번 재촉할 때에 '山則以粟換牟

25) 나리포와 제주 관계는, 정형지, 〈조선후기 교제창의 설치와 운영－18세기 나리포창 사례를 중심으로－〉, 《이대사원》 28, 1995, 참조.

〈표 2〉 환곡과 환총(헌종 7~동 9년)

군 현	환 곡	환 총	점 유 율	비 고
제 주	營賑倉會付米	6,561石	40%	備賑資
	司倉會付米	2,516石	15%	常平·軍資兩穀留貯
	補民庫記付米	3,333石	20%	民役充補
	萬戶倉記付米	400石	2.4%	
	供星穀	47石	0.3%	使星支供費
	供彼錢	1,800兩(3,600石)	22%	異樣船漂到時民役充補
		16,457石	99.7%	
대 정	縣倉會付米	1,060石	28%	
	營賑庫會付米	2,157石	56%	
	補民庫記付米	610石	16%	
		3,827石	100%	
정 의	縣倉會付米	780石	24%	
	營賑庫會付米	2,262石	69%	
	補民庫記付米	234石	7%	
		3,276石	100%	

(자료 : 이원조, 《탐라지초본》 제주·대정·정의, 조적·창고조)

而納夏 沿則以牟易粟而納秋'와 같은 현상이 발생하여 관리의 농간이 개입되고 민고가 가중되고 있었다. 한편 환곡의 분봉장소가 서로 다름으로 인해서 移民越受의 폐해와 吏奸의 소지가 마련되고 있었고 민생안정을 위한 減耗 조치가 마땅히 還民에게 돌아가야 함에도 불구하고 이속들의 농간으로 말미암아 하등의 도움도 주지 못하였다.

또한 간과할 수 없는 것은 균형을 잃은 夏·秋穀의 배정으로 인해서 민폐가 발생되고 있었다. 제주는 留給相半이라는 일반적 분봉법과는 달리 환곡을 夏·秋穀으로 나누어 夏還은 半留半分, 秋還은 盡分이라는 형태로 운영하였는데 이때 夏·秋穀의 비가 거의 12 : 2로 정해져 '秋穀偏少 夏穀偏多'라는 현상이 야기되었고 이는 결국 관아재정운영에 심각한 불균형을 초래해 관리들의 중간 작폐를 용이하게 만들었다.

마지막으로 환총 증가에 따른 戶少還多의 폐해가 제기되고 있었다. 관아 비

용의 원활한 공급을 위해서는 適期에 취모하는 것도 중요하지만 번다한 관아 비용을 충당하기 위해서는 별도의 방도가 필요하였다. 그래서 취모율의 불법적 인상과 耗上生耗, 盡分을 통한 환총의 증대가 나타나고 아울러 동시에 이뤄지기도 하지만 취모 중 公用上下 餘剩穀을 原還에 첨부하거나 또는 加入米를 添還함으로써 환총의 증대를 가속화시켰다.

이러한 환총의 증가는 매 가호마다 8, 9石 내지 6, 7石이라는 과다한 환곡을 강제하여 그 재촉시에는 인징, 족징이라는 폐단을 필연적으로 수반했고 그 결과 마을이 온통 시끄러운 현상이 대두되었다.[26]

바다를 격해서 육지와 멀리 떨어진 제주는 그 지역이 좁고 인구가 적은데 비하여 그들이 져야할 역은 너무나 많았다. 그래서 여자도 신역을 져야 했고 어린아이도 태어나자 마자 바로 역을 부담해야 했었다. 이러한 과중한 역부담은 그 후 지방관의 노력으로 다소 완화되기도 했지만 보다 근본적인 변통은 후일을 기다려야만 했었다.

그 중 牧子가 지는 신역은 '最爲苦重'이라 할 정도로 그 역이 매우 고되었는데 位田이 별로 없어 생계가 매우 어려웠다. 그래서 이들의 고역을 완화시키기 위해 각종 구제책을 펼치게 되는데 그 하나가 牧子庫의 설치이다. 이는 夏·秋 還上 일부를 확보해서 그 취모를 가지고 흉재 때 목자를 구휼하려고 한 것이고, 둘째는 목자 한 사람 당 평역고 미 1석 7두를 지급해서 故失馬 발생에 따른 징마의 폐단을 제거하고자 한 점이다.

셋째는 목장내의 경작지에 대한 수세를 단행해서 이를 馬監, 목자의 料米로 대체한 사실이고, 넷째는 목자들의 場內 所耕地에 대한 세액을 조정해서 常年에는 절반 감세, 點烙之年에는 전액 감세로 확정해 목자의 생활안정을 도모한 점이다. 그러나 이러한 일련의 조치들은 그 방향이 목자역의 永除보다는 오히려 완화쪽으로 추진되었기 때문에 그들 고역에 대한 근본적인 대책이 될 수가 없었다.

다음 潛女의 역을 살펴본다면, 이들은 관아에서 작성한 소위 潛女案에 의해서 그들 채취물의 일부를 진상용, 관아용 명목으로 상납해야 했는데 그 액수는 연간 7, 8匹에 달하는 고액이었다. 더구나 여기에 이속들의 부정이 개입할 때는 그들의 1년 작업으로도 능히 해결할 수 없는 상황이 전개되기도 하였다.

---

26) 주 6)의 책, pp.291~294, 참조.

그래서 정조 18년(1794)에는 이들의 역 부담을 감소시키기 위해 두가지의 결정을 내리게 되는데 그 하나가 水稅藶의 定額化이고 다른 하나는 官貿藶혁파였다. 전자는 17근을 1杆으로 기준삼아 한 사람 당 1束藶을 수봉하되 本牧은 515束, 本邑은 311束, 정의 370束, 대정 250束으로 제한하여 所管別 수세 총량을 규정한 것이고, 후자는 잠녀에 小米 1두를 분급하고 그들로부터 藶 200立을 買入하는 것이 마치 수탈적인 늑매양상을 띄었기 때문에 이를 시정키 위해 내린 조치였다. 그러나 흉년으로 생계가 곤란해진 정의현민들이 그 실시 시기의 연기를 요청함에 따라서 官貿藶 혁파 결정은 이듬해로 넘겨지게 되었다. 하지만 다음 해에 실시키로 한 이 보류 결정은 끝내 실현되지 못하고 순조 때의 과제로 넘겨지게 되었다.

그 후 이 문제는 순조 14년(1814) 察理使 李在秀에 의해서 다시 제기되는데 그 결과는 정조 18년에 결정한 소관별 수세 총액을 절반으로 하는 것이고 官貿藶은 일체 혁파하는 것이었다. 이에 따라 잠녀에게 고통을 안겨준 官貿藶은 사라지게 되고 단지 水稅藶만이 잠녀역으로 남게 되었다. 그런데 이 역도 이듬해 완전히 혁파됨에 따라 잠녀의 고역은 모두 없어지게 되었다. 그러나 철종대까지도 그 여폐가 상존하여 관아용 해삼, 전복에 대한 담당 이속들의 작폐와 求請을 명분으로 한 배징의 폐단이 자행되고 있어서 잠녀의 고통은 완전히 불식된 것이 아니었다.

한편 進上用 搥鰒·引鰒과 官用魚鰒의 役을 담당한 鮑作은 그 진상액이 과다하고 관리들의 중간수탈로 말미암아 목자 못지않는 고역을 치뤄야 했었다. 그래서 포작은 과중한 역부담으로부터 이탈키 위해서 죽음을 무릅쓴 피역행위를 도모하게 되는데 그 결과 8백여 명 정원이 80여 명으로 감소되는 현상을 보이게 되었다. 하지만 잔여 포작이 피역자의 몫까지 모두 부담해야했기 때문에 그들이 겪는 고통은 엄청난 것이었다.

그래서 이들의 고역을 완화시키기 위해서 영조 14년(1738) 평역청(평역고)을 설치하고 除番한 각색군관, 각양생들로부터 받아들인 평역미를 이들에게 지급토록 조치하였다. 그러나 평역고 운영이 부실해짐에 따라 이들에 배려한 모처럼의 부담 완화책은 소기의 성과를 거두지 못하고, 그 후 헌종 9년 경에 이르러서야 포작역에 대한 근본적 개혁이 마련되게 되었다.

그럼에도 포작은 이와 성질을 달리하는 또 다른 船格의 역을 수행해야 했기 때문에 그들의 고통은 완전히 제거된 것이 아니었다. 船格은 혹 格軍이라고도

칭하는 것으로 진상공물과 공마를 운송할 때 이를 바다 너머로 운반해야 하는 막중한 임무가 부여되고 있었다. 이 운반은 예기치 못한 해상사고로 인하여 종종 익사, 표류의 결과를 초래하였으므로 格軍案에 기록된 160명의 정원은 그 후 점차 감소추세를 보이고 종국에는 全無한 상태로 나타나 필요시마다 '臨時募格 添給雇價'의 양상으로 변질되게 되었다.[27]

Ⅳ. 收取機構의 運營과 財政內譯

조선후기의 제주관아[28]는 다른 지역에서와 같이 각종 수세, 통치업무를 보조하는 여러기관(庫·廳·局·所)을 설치하였다. 이들 기관들은 각각 독립된 역할이 있었으며 그 일을 추진하기 위하여 독자적인 경비가 필요하였다. 그래서 각 기관들은 독립된 세원을 확보하거나 또는 재정규모가 큰 다른 기관에 의존하던지 아니면 식리활동[29]을 전개해야만 했었다.

收稅源은 고유의 업무추진과 관계된 신역자나 민호 그리고 상인 및 선박 등이 대상이 되었고 수세물은 생산물이 중심을 이루면서 錢納[30]도 이루어졌다. 규모가 큰 기관으로는 진휼고(진휼청), 장세고, 평역고, 보민고 등이 있었으며 규모가 작은 기관으로는 호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청, 의국, 승발소 등이 있었다.

진휼고는 州賑監, 東·西賑監(각 1명)과 都賑色, 州賑色, 東·西賑色(각 1명) 그리고 가장 아래에 위치한 州賑直(12명), 東·西賑直(각 9명)이 소속[31]되어 있었다. 주요 기능은 흉작 때 빈민구휼이었지만 취모보용이 허용되고부터는 사정이 달라졌다. 궁핍한 관아재정을 보용하기 위하여 환곡[32]을 적극적

27) 주 6)의 책, pp.295~300, 참조.
28) 김동전, 〈조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제〉, 《제주도사연구》 1, 1991, pp.45~67.
29) 《탐라영사례》〈지례고〉〈공피고〉조. 고창석, 〈조선후기 제주 공피전의 설치와 폐단〉, 《제주도사연구》 2, 1992, pp.67~84.
30) 《탐라영사례》〈호고〉〈원례고〉〈지례고〉〈공고〉〈영선고〉〈군기고〉〈아병청〉조 참조. 그 중 현물과 전문을 수봉했던 기관으로는 원례고, 공고가 있다.
31) 《탐라영사례》〈영리방장〉〈반액〉〈군관방임〉조.
32) 제주지역의 환곡운영에 대해서는, 강창용, 〈《제주제록》에 나타난 제주농업과 환곡〉, 《제주도사연구》 2, 1992, pp.85~108, 참조.

으로 이용하였고 그 운영을 통하여 취리를 극대화하였다. 그래서 헌종 4년(1838)에는 그 규모가 3만 2천 석에 이르렀고 《탐라영사례》의 작성시기에는 취모할 수 있는 夏還米 13,053여 석, 秋還米 6,843여 석, 도합 19,897여 석의 운영으로 다른 기관을 보조하는 등 제주관아 재정운영에 없어서는 안될 존재가 되었다. 위의 자료에 의하면 매년 지출되는 내역은 아래의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 賑恤庫의 매년 지출내역

지 출 명 목	지 출 액	피 지 급 처	비 고
料下(급료)	43석 3두	兩縣 馬·牛監	
反利木取利革罷代	50석 6두	本州 馬·牛監	
婢貢蠲減代	500석	3邑 司倉	
例下	88석	營門	春·秋等[33]
祭需條	12석	本官(판관)	정조, 한식
移下	450석	補民庫	
	1,143석 9두		

지출명목은 급료, 혁파대, 견감대, 例下, 祭需費, 移下로 구분되며 다른 기관에 경비를 보조해 주는 경우가 절대적 비중을 차지했다.

장세곡을 수봉, 운영하는 장세고[34]는 중·산간지대의 10所場, 산장 3장(침장, 상장, 녹산장) 모두 13장의 토지를 관할하며 그 안의 목장전, 가경전, 화전으로부터 수기수세하였다. 목장전과 가경전이 비록 명목적으로는 구분되지만 이미 앞에서 지적한 것 처럼 동일 지역내에 있고 수기수세의 대상이라는 점에서 실제의 구분은 매우 힘들다. 화전의 경우는 개간과 경작이라는 일련의

33) 《탐라영사례》에는 26석(夏等)으로 표기되어 있으나 〈표 3〉의 내용이 매년 지출되는 것을 담고 있기 때문에 《제주사례》의 36석(夏等), 52석(秋等)을 통틀어 88석으로 계산하였다.

34) 《탐라영사례》에는 장세고의 명칭이 나오지 않는다. 다만 그 내용이 〈각장수세〉 〈진(흡)고〉조에 언급될 뿐이다. 그러나 이원조의 《탐라지초본》 〈창고〉조에는 명시되어 있다. 주 22)의 뒷 책, p.131. 그리고 장세곡 수봉때, 진흡고 소속의 감관이 파견되었다고 해서 그 수봉액이 진흡고 곡물에 합쳐졌다고 생각되지는 않는다. 그 까닭은 稅目과 그 운영방향이 서로 틀리기 때문이다. 《탐라영사례》 〈군관방임〉조 참조.

과정이 앞의 토지와는 상이하고 별도의 세목으로 징세했을 것이라는 예상이 가지만 역시 중·산간지대, 수기수세라는 공통점으로 말미암아 장세곡의 범주에 포함했을 것이다. 이 점은 화전과 결부된 수취기구를 《읍지》·《사례》에서 볼 수 없고, 그리고 후대의 자료이지만 《제주군읍지》(광무 3 ; 1899)의 '旱田 卽 火田'이라는 표현[35]에서 확인할 수 있다.

各場에서의 수세는 진휼고에서 파견된 감관, 색리가 매년 수행하며 정기적(매년·2년), 비정기적으로 급료, 진상공물가(기안·홍안가 등), 예하, 移下, 기타 등의 명목으로 지출되었다. 그 내용을 정리하면 아래 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 場稅庫의 지출내역

지 출 명 목	지 출 액	피지급처	지출시기	비 고
料下	26석	執事	매년	
料下	80석	軍官	〃	
料下	6석 10두	營門 軍官	비정기	윤삭
騎鞍價	41석 13두 3승	營門, 兩邑	매년	
紅鞍價	11석 10두	營門	2년	
紅鞍價	58석 5두	3읍	〃	본관, 양읍
自費紅鞍價	35석	營門	〃	
魚稅代	36석	營門, 本官	매년	
日氈代	3석 3두	營門	〃	
祭享	4석		〃	
例下	85석 12두	各班	〃	
例下	190석	州司倉	〃	
例下	60석	정의현 사창	〃	
水稅氈代	24석 10두	본현	〃	
水稅氈代	11석 10두	대정현	〃	
反利木取利革罷代	63석 5두	보민고[36]	〃	
私橘摘取革罷代	4석		〃	
例下	2석 3두	향교	〃	
例下	3석	서원	〃	

35) 《한국지리총서, 읍지》 6, p.407, p.422.

36) 보민고의 명칭은 《제주사례》 〈진(휼)고〉조의 '장세미 매년 상하질'에 보인다.

지 출 명 목	지 출 액	피지급처	지출시기	비 고
例下	3석	정의현	매년	吳義士廟
元田稅革罷代	22석 10두 6승	戶庫	〃	
菜種本·色落條	56석 2두 8승 5합	戶庫	〃	
其他	12석		〃	奇別責
其他	18석	營門	비정기	도배지가
其他	1석		〃	윤삭기별채
其他	30석	營門	〃	候風糧料下
其他	15석	本官	〃	〃
其他	48석	營門, 本官	〃	迎護送 船什人價
	953석 5두 7승 5합			

보민고는 앞 장에서 이미 기술한 바와 같이 민호의 진상역 부담(백납, 표고)을 완화시킬 목적으로 설치하였고 그 후 견역고, 담은고의 환곡이 합쳐짐으로써 그 규모는 더욱 커지게 되었다. 소속 관원으로는 본고의 환곡을 검속·총괄하는 補民監과 州補色, 東·西補色이 있었고 가장 말단에 위치한 州補直(12명), 東補直(14명), 西補直(13명)이 있었다. 진휼고[37]와 같이 취모보용이 가능했던 보민고 환곡은 《탐라영사례》 시기에 대략 5,891석에 달하였고 취모의 운영을 통하여 관아재정 경비를 충당하였다. 이제 매년 지출되는 내용을 살펴본다면 아래의 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 補民庫의 매년 지출내역

지 출 명 목	지 출 액	피지급처	비 고
歲抄進上 白蠟價	26석 10두		
歲抄進上 格卒雇價	65석		수시변동
歲抄進上 京人情[38]	31석 5두 2승		
진상어복가	8석 5두 7승		
〃	21석 13두 9승	대정현	
小載馬 격졸고가	81석 10두	정의현	수시변동(年例小貢馬)
新菓古價	4석 9두		
晩菓古價	6석 14두 4승		

37) 《탐라영사례》 〈영리방장〉 〈반액〉 〈군관방임〉조.
38) 다산연구회, 《역주 목민심서》 Ⅱ, 창작과 비평사, 1983, p.242.

지 출 명 목	지 출 액	피지급처	비 고
新藁古價	5석 3두		정의현 부담 혁파대
晩藁古價	4석 2두		〃
晩藁古價 첨가[39]	5석		〃
진상표고 人情	4석		〃
涼太價	8석		
人情·鰒儒	38석	元禮庫	
肉饌價	21석	支禮庫	
日用鰒價	39석	〃	
生魚價	6석10두	〃	
文書紙價	2석 6두	보민고	
全漆價	12석	工庫	
文書紙價[40]	36석	〃	
匠科	60석	〃	
大同米代	18석	戶庫	
육찬가	10석	本官	
紙價	7석 5두 5승	〃	
大同米代	54석 4두	〃	
〃	11석 8두 5승	대정현	
〃	32석 2두 5승	정의현	
文書紙價	30석	대정·정의현	
丹骨債	3석		
奇別債	12석		윤삭 加 1석
柴·草防給代	55석	邑底 5리	
	731석 4두 7승		

보민고는 戶役과 관계된 민호의 부담을 경감시키기 위하여 설립된 것처럼 3읍, 원례고, 공고의 진상공물가와 인정을 보조하고 있다. 그러나 당초의 목적과 다르게 육찬가, 일용복가, 생어가와 같은 食費와 본관, 양읍의 대동세 감액조치에 따르는 보조도 하고 있다. 아울러 진상과 관계된 各色 匠人들에 대한 급료와 문서지가, 단골채, 기별채, 시·초방급대 등 각종 명목의 비용도

39) 위의 책, p.246.
40) 다산연구회, 《역주 목민심서》 Ⅲ, 창작과 비평사, 1984, p.74 참조.

부담하였다.

한편 보민고 곡물이 비정기적으로도 지급되고 있었다. 《탐라영사례》〈보민고〉조의 '不恒上下秩'에 의하면 진상공물과 여타의 명목으로도 지출되고 있었는데 그 내용은 아래의 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 補民庫의 비정기적 지출내역

지 출 명 목	지 출 액	피지급처	비 고
大轎馬 格卒雇價	245석 12두 5승		式年大貢馬, 從市直
鞏杠木 京人情	11석		
鞏杠木 封裹紙席價	9석 1두 8승		
鞏杠船 格卒雇價	65석		
윤삭 진상가			임시마련
到界進上 白蠟價	16석 10두		
先生贈儀	13석		
先生贈儀 첨부	7석		
供星穀價			隨其供價上下
生産·物故紙價	14석		戶籍時[41]
	381석 9두 3승 강		

비정기적인 지출액은 외형적으로 381석 強이나 지출액이 미상인 윤삭 진상가, 공성곡가를 합치면 그 총액은 더욱 늘어날 것이다. 공성곡의 경우는 순조 23년(1823) 어사 趙廷和에 의해 마련된 것으로 중앙에서 파견되는 관리들의 支待를 위한 것이었다.[42] 그 경비는 拮据米 47석을 司倉에 불여 그 취모활동을 통하여 조달하도록 하였으나 실제로는 보민고의 몫이었다.

평역고는 평역미를 관장하는 기관으로 裨將이 겸하는 平役內監, 敎鍊行首가 예겸하는 平役外監, 吏房所에서 윤차하는 東·西平役色(각 1명), 그리고 최말단의 平役直 11명이 있었다.[43] 이들에 의하여 수봉, 관리되는 평역미는 취모보용이 불가능한 것으로 각종 부문에 번다하게 지출되고 있었다. 《탐라영사례》에 의하면 당시의 실제 수봉미가 2,412석에 지나지 않았는데, 그 지출비용이 엄청나게 초과하고 있어서 실로 의아하다. 일단 이 문제는 접어두고 그

41) 제주지역의 호적제도 운영에 관해서는, 김동전, 《18·19세기 제주도의 신분구조 연구》 단국대 박사학위논문, 1995, pp.22~39, 참조.

42) 이원조, 《탐라지초본》〈조적〉조, 제주대 탐라문화연구소, 1989, p.129.

43) 《탐라영사례》〈군임〉〈영리방장〉〈진리방장〉〈반액〉〈군관방임〉조.

렇게 지출이 과다하다는 사실은 여러 기관과 관원이 이에 상당하게 의존하고 있음을 반증해 주는 것이라 하겠다.

평역고의 지출내역은 앞의 경우와 같이 간명하게 도식화할 수가 없다. 그래서 매년 지출의 내용을 인건비적 성격의 역가와 급료부분, 그리고 그렇지 않은 부분으로 나누어 살펴보고 이어서 비정기적 지출의 내용을 다뤄보기로 하겠다.

〈표 7〉 平役庫의 매년 지출내역(1)

※( )인원

지급대상	지출액	지급대상	지출액	지급대상	지출액
吏房	9석	兩邑 營主人	4석	矢人等牌	2석 6두
牧公事戶房	18석	全州主人	4석	櫝匠等牌	2석 6두
公事戶房	10석	啓書色	10석	床匠等牌	4석 12두
禾北鎭將	12석	좌·우면 戶籍色	112석	竹匠等牌	3석 5두 4승
좌별장	9석 9두	賑·補色(6)	24석	熟皮匠等牌	2석 6두
別牙兵 領將	4석 12두	耗租色	2석	鍮匠等牌	2석 6두
待變行首	9석 9두	關報錄書堂	4석 12두	戶庫子	9석
平役外監	4석 12두	州司書員	2석 6두	戶庫子	6석(加給)
船所外監	〃	都習馬(2)	6석 10두 8승	戶庫子 補役	15석
호적감	3석 5두	册手	3석 5두 4승	監掌補役	12석
馬·牛監(14)	50석 6두	紙筒通引	4석 12두	工庫子	36석
長待使令(10)	80석	番通引	19석 3두	禮庫子	8석 12두
都使令(4)	9석 9두	番執事	14석 6두	肉庫子	6석
善手禮吏(5)	24석	吸唱(2)	6석 10두 8승	兵物庫子	2석 6두
長番禮吏	6석	房子	2석 6두	醫局庫子	4석 12두
番禮吏(18)	4석 12두	衛監考	1석 10두 2승	首奴加料	1석 10두 2승
大一觀有司	4석 12두	刑承發	13석 6두 6승	針妓(8)	19석 3두
訓長	9석 9두	習啓書	2석 6두	茶妓	4석 4두 8승
書堂居接生(15)	50석 6두	畓作人	49석	廳茶妓	2석 6두
鄕校居接生(6)	28석 12두	牧子	293석 5두	色掌妓	4석 12두
三姓祠居接生(12)	33석 9두	歲抄沙格·果直	6석	婢婢	2석 6두
三學通事	9석 9두	馬衣·諸綠 造匠	14두 8승	綠婢	2석 6두
풍헌(4)	19석 3두	紙匠	18석 10두	洗婢	3석 5두 4승
武學所任	2석 6두	月羅匠	1석 9두	磨(전)婢	3석 5두 4승
定甲所任	2석 6두	唐鞋匠	1석 3두	食婢	3석 3두
長待旗手	2석 6두	汲水軍	48석	廳食婢	2석 6두
樂工(5)	8석	刀尺	3석 3두	上下供子婢	2석 6두
京邸吏	43석	弓人等牌	2석 6두	廳洗婢	2석 6두
총지출액	1,293석 8승				

평역고의 설립 목적이 군역변통과 민역균등을 내세우면서 또 다른 한편으로는 관아재정의 보용과 고역처의 부담을 경감시키려는 보다 구체적인 방향을 갖고 있었다. 그러나 〈표 7〉에서 보는 바처럼 민역이나 군역에 관계가 있어 보이는 대상은 답작인(답한), 목자, 사격(선격)뿐이고 그 외에는 관속과 관노비들로서 지급대상의 대부분을 차지하고 있다. 지출액의 규모로 보아도 전자가 418석 11두 8승이므로 총지출액에서 차지하는 비중은 대략 32%에 달한다. 이러한 사실은 평역고의 목적이 변질됨을 뜻하는 것으로 궁핍한 관아재정의 보용이 시급했음을 의미하는 것이다.

관노비에 대한 급료 지급은 조선후기의 雇立制 채택과 관계가 깊다. 17·18세기 이후, 內寺奴婢[44]의 選上·立役制가 폐지되고 納貢制가 시행됨에 따라 종래 그들이 부담했던 무상의 부역노동은 하지 않아도 되었다. 그래서 중앙각사에서 필요한 노동력은 일정한 급료를 주고 동원해야만 했다.[45] 한편 지방관아에 소속되어 사역되는 관노비는 1894년 甲午改革 때까지 계속 노비의 신분으로 남아 있어야 했다. 그러나 〈표 7〉에서 보는 바와 같이, 이들 또한 여타 관속들과 더불어 給價의 대상이 되었는데 그 까닭은 조선후기에 만연된 신분질서의 해이와 관계가 깊다. 여늬 公賤과 마찬가지로 冒避나 도망을 통하여 자신들이 지던 고역으로부터 이탈을 도모하였고 그것은 관노비의 감소현상을 유발, 심화시키는 것이었다. 그 결과 지방관아의 운영이 어려워지고 이의 타개를 위한 별도의 방법이 강구되지 않으면 안되었다. 지방마다 차이가 있겠지만[46] 제주관아의 경우는 給價를 통하여 이 문제를 다소 해결하고자 하였다. 따라서 官奴 또는 官奴的 성격이 짙은 吸唱, 房子, 汲水軍, 刀尺 그리고 각종의 匠人, 等牌, 庫子(庫直)들을 사역할 수가 있었고 官奴, 官婢들도 부릴 수가 있었던 것이다.

위의 〈표 7〉의 내용이 관아재정 보용과 관계가 깊은 것과 같이, 아래 〈표 8〉의 내용 또한 그러하다.

---

44) 제주지역의 내시노비에 관해서는 강창용, 〈18세기 제주 내노비의 토지소유〉, 《제주도사연구》 1, 1991, pp.71~89.

45) 전형택, 《조선후기 노비신분 연구》, 일조각, 1989, pp.82~119.

46) 다산연구회, 《역주 목민심서》 Ⅰ, 창작과 비평사, 1982, pp.155~156, 참조.

〈표 8〉 平役庫의 매년 지출내역(2)

지출명목	지 출 액	피지급처	지출명목	지 출 액	피지급처
朔膳進上魚鰒價	177석 5두		大同米代(혁파)	59석 7두	戶庫
3名日方物皮物價	21석 9두		各番改打量減給代	221석 5두 2승 8합[47]	戶庫
兩邑進上魚鰒價	24석 5두 9승 5합	보민고	貿本	28석	元禮庫
生辰·正朝進排	4석		貿本	180석	支禮庫
歲抄進上 皮物價	10석 12두		貿本	168석 12두 5승	工庫
歲抄人情 雜種價	10석		貿本	23석	軍器庫
騎鞍所入牛油價	10두		貿本	30석	醫局
春秋祭享米	15석 12두 4승	州司倉	(移下)	391석 6두 4승	營繕庫
春秋各祭·執事食饌價	11석 1두 4승		作錢擧行條[48]	200석	承發所
4名日祭需牛脯·해삼가	18석 8두 4승		饌價	48석	神將廳
祭享 국수本下	14두		〃	48석	4學
穴祭 魚鱐本下	3석 6두		(移下)	3석	향교
穴祭 祭米本下	6두		抄器本下	8석	果床廳
月慶	695석 10두 2승	戶庫	園頭本下	36석	
眞荏蕩減代	14석 9두 8합	戶庫	燈油價	12두	향교
戶鷄蕩減代	13석 1두 8승	支禮庫	〃	1석 3두	서원
柴·木蕩減代	6석 6두	萬戶所	〃	9두	삼성사
柴·草蕩減代	2석 14두	萬戶所	〃	1석 3두	서당
生鰒革罷代	4석 12두	支禮庫	文書紙價	5석 9두	本所
銀魚革罷代	3석 1두 2승	支禮庫	筆墨憤	6석 6두	會計所
家幕稅革罷代	10두	향교	修理本下	60석	
反利木·耳錢革罷代	21석	本官	頒試射條下	14석 6두	
총지출액	2,560석 9두 6승 1합				

〈표 8〉에서 민역의 부담 감소와 관계된 내용은 진상공물가, 각종 蕩減·革罷·減給代를 열거할 수 있다. 진상공물가가 전체에서 차지하는 액수와 비중은 약 250석으로서 9.76%이고 그 외의 것은 약 384석으로 전체의 13.58% 정

47) 《탐라영사례》의 기록을 따르면 100석이 더 추가되어야 한다. 그러나 같은 자료의 〈호고〉조와 《제주사례》의 동일 항목에 비춰보면 앞의 자료 내용이 틀렸음을 알 수 있다. 왜냐하면 白米 대 小米의 비율이 1:2이기 때문이다.

48) 곡물을 전문으로 바꾼다는 의미로 당해 승발이 담당하였다. 《탐라영사례》 〈승발소〉조 참조.

도를 보이고 있다. 이것을 통틀어 살펴보자면 대략 598석으로 전체의 23% 정도를 나타내고 있다. 이러한 수치는 앞서의 경우와 같이 평역미 수봉의 의도가 민역 균등·감소에도 있지만 그것보다는 재정비용의 조달이 우선임을 시사해 주는 것이라 하겠다.

다음은 평역고의 비정기적 지출과 관련하여 《탐라영사례》〈평역고〉의 '不恒上下秩'을 중심으로 그 내용을 살펴보기로 하겠다. 이것 또한 〈표 9〉로 작성하면 아래와 같다.

〈표 9〉 平役庫의 비정기적 지출내역

지 출 명 목	지 출 액	피 지 급 처
別方物 皮物價	8석 9두	
遞任進上 白蠟價	48석	
遞任進上 皮物價	42석 9두 8승	
遞任進上 梔子價	1석 1두	
遞任進上 京人情	31석 5두 2승	
營杠船 過海糧	6석	
閑朔·排朔條(월름)	63석 8승 5합[49]	戶庫
饌價	4석	裨將廳
遞等時 司命旗本	20석	
遞等時 庖廚本	20석	
遞等時 供需器皿本	4석	
遞等時 改案紙價	10석	
筵文紙價	1석	
邑3里 修籍時	11석 6두	
	271석 1두 8승 5합	

비정기적 경비지출은 진상공물가와 그 밖의 관아경비로 구분할 수 있다. 앞의 경우와 다르게 민역부담과 관련된 진상공물가가 약 138석으로, 51% 가량의 점유율을 나타내고 있다. 이것은 비정기적인 경비지출에 있어서 민역의 부담이 그만큼 많았음을 뜻하기도 하겠지만 실제로는 평역미에서 지급되는 것이기 때문에 민역과 관계가 적다. 차라리 관아의 용도로 지출되는 약 134석의 49%가 관심의 대상이 될 수 있다. 왜냐하면 〈표 7〉, 〈표 8〉에서 나타난 바와

49) 《탐라영사례》〈호고〉조의 '월름 소미' 항목과 수치상의 차이가 있지만 《제주사례》의 내용도 전자와 같아 그대로 채택한다.

같이, 평역미의 대부분이 민역과 관계가 적은 관아재정에 지출되었고 그 규모도 총 지출액 3,850여 석 중에서 3,050여 석, 79% 정도를 보이고 있기 때문이다.

〈표 7〉, 〈표 8〉, 〈표 9〉에 표시되어 있는 총지출액을 합하면 약 4,125석이 되는데 이 중에서 매년 지출액이 차지하는 비중은 약 3,854석으로 93%이다. 다시 말해서 정기적으로 지출되는 관아용도의 비용과 그 총액은 거의 확정적인 것으로 별 문제가 발생하지 않는 한 불변적이고 항상적인 성격을 지닌다. 그렇기 때문에 비정기적 지출에서 민역과 관계된 내용의 비율이 다소 높게 나타났다 하더라도 그렇게 중요한 것은 아니다.

이 외에 호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청 등 허다한 수취기구가 있었다. 이들 기관은 각자의 고유한 기능을 수행하기 위하여 독자적인 수세원을 확보하기도 했지만 그것만으로는 충분하지가 않아 재정규모가 더 큰 평역고, 보민고, 장세고에 의존하지 않으면 안되었다. 예컨대 호고의 경우는 일용품 조달기관으로서 답한[50]으로부터의 수세와 陸商으로부터의 商賈稅 수입이 있었지만 평역고, 보민고로부터의 재정보조가 더욱 컸다. 원례고는 각종 진상과 인정을 주관했던 기관으로 2把半船 船主로부터 船稅(捧薑에서 錢文 收捧), 官·私釜를 보유 또는 소유한 자로부터 현물(소금)을 징세하기도 하였다.[51] 그러나 앞서의 경우와 같이 보민고, 평역고에 대한 의존도가 높았다. 여타 기관도 마찬가지로 자체의 수입원이 있었지만 移來, 代報의 형식으로 재정규모가 큰 다른 기관에서 재정보조를 받지 않으면 안되었다.

V. 結　語

조선후기의 제주지역은 다른 여타 지역에서와 같이 수취·통치보조업무와 관계된 많은 기관이 생겨났다. 행정보조기관도 그러하였지만 특히 수취와 관련된 기관이 많이 조직되어 독자의 기능을 수행하였고, 경비지출과 관련하여서도 독자적 수세원을 확보하거나 또는 상대적으로 재정규모가 큰 기관에 의존하기도 하였다.

---

50) 답한의 지위와 신분변동에 대해서는 김동전, 〈18·19세기 답한의 신분적 지위와 그 변동〉, 《역사민속학》 3, 1993, pp.61~89, 참조.

51) 《탐라영사례》 〈호고〉 〈원례고〉조 참조.

19세기 중반의 것으로 추정되는 《탐라영사례》·《제주사례》에 산견되는 각 수취기관의 움직임은 취모보용할 수 있는 진휼고, 보민고와 제번인으로부터 수세하는 평역고, 그리고 중·산간지대의 경작지에서 수기수세하는 장세고 등이 비교적 규모가 큰 기관으로서 다른 여러 기관, 즉 호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청 등의 작은 기관에 각각의 재정보조를 하고 있었다.

稅役은 주로 結役, 身役이 중심을 이루었고 그 보다는 규모가 작지만 戶役도 있었다. 그러나 앞의 세역 못지않게 지방관아 재정에 보탬이 된 것은 환곡이었다. 그렇기 때문에 이를 취급하는 진휼고, 보민고의 위치가 그 만큼 격상되었고, 그것의 비중이 높아지면 높아질수록 거꾸로 還民의 고통은 증가되었다. 이들 기관들은 주로 현물(곡물, 기타 생산물, 채취물)을 수취하여 관아재정 보용에 지출하였는데 각 기관의 세입내역과 총액은 자세하지 않다. 다만 지출내역이 소상하게 기록되어 있어서 당시의 지방관아 재정실상을 어느정도 파악할 수가 있다.

지방관아는 중앙정부의 통치대행기관으로서 민생안정이 무엇보다도 시급한 해결 과제였다. 그럼에도 방만한 많은 기구 운영과 거기에 딸린 관속의 생계를 위하여 민역부담 감소는 뒤로 처지고 관아의 재정안정만이 전면에 부상되었다. 그 결과 민호의 부담은 날이 갈수록 늘어날 수 밖에 없었고 그것은 도망, 피역, 심지어는 민란으로까지 확대되어가지 않았나 싶다. 여하튼 조선후기의 제주관아 재정운영은 토지, 인정 그리고 그 외의 가호로부터 수세하여 거의 전적으로 관아재정 보용에 지출하였는데, 여기서 특이한 점은 관아에서 부리는 관노비들에게도 料下라는 명목으로 급료를 지불하였다는 사실이다. 이 점은 앞으로 더욱 파헤쳐 볼 흥미있는 문제이다.

제주관아의 재정실상을 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 여타 지역과의 비교 검토가 매우 필요하다. 그래야만 그 윤곽이나 규모가 어느정도 드러날 것이고 나아가서는 그 특성도 알 수 있기 때문이다. 그러나 제주지역만을 대상으로 한다 하더라도 단순하게 수입·지출내용을 가지고 그 전모를 파헤칠 수는 없다. 그와 관련된 행정기구(기관), 관속종류와 인원 등 허다한 문제와 더불어 각 수취기구에 대한 정밀한 분석 그리고 보다 큰 문제이지만 토지생산력과 민호의 존재실상이 병행해서 고찰·해명되어야 할 것이다. 이러한 점을 상기할 때 이 글이 갖는 한계는 자명하고 앞으로 더욱 많은 보완이 요구된다.