



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](#)

碩士學位論文

# 조선중기 제주유민의 발생과 대책



濟州大學校 大學院

史學科

張惠連

2006年 12月

# 조선중기 제주유민의 발생과 대책

指導教授 秦 榮 一

張 惠 連

이 論文을 文學 碩士學位 論文으로 提出함

2006年 12月

張惠連의 文學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

濟州大學校 大學院

2006年 12月

The Occurrence of the Migration of the Jeju People  
in the Mid-Chosun Period and the Government's  
Measures against it

Jang, Hye-Lyeon  
(Supervised by Professor Jin, Yeong-II)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of  
Master of Arts

2006. 12

Department of History  
GRADUATE SCHOOL  
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

## Abstract

# The Occurrence of the Migration of the Jeju People in the Mid-Chosun Period and the Government's Measures against it

The Migration of the Jeju people occurred in the mid-Chosun period between the 15th and 17th centuries when Chosun's centralized government was being consolidated. The migration of residents occurs when a government is unable to control political and economic adversities in society. Though the development of such movements appear to progress mildly, the ramifications they have on society as a whole are tremendous. For this reason, the Chosun government expressed grave concerns about this development and deliberated on measures to stabilize the disturbance.

Given the significance of the issues of the Jeju Migrants and the government's subsequent decision to forbid the residents to go outside Jeju Island, the study on them in connection with the political, social and economic situations of the time has not been sufficient. Accordingly, this study is aimed at closely examining the government's policy toward the migration of the Jeju people in tandem with the contributing factors to the migration and the realities of the migrants.

As the central government's administrative power reached as far as Jeju, Jeju underwent a transitional period. In consequence, Jeju came under a dual discrepant ruling structure. This rule was provided by the local magistrates sent from the central government and wealthy landowners based in the region. In addition, the people were in constant fear and terror as a result of

the incessant invasions of Japanese pirate raiders committing murder, arson and plundering. The combination of such political realities contributed to the development of the Jeju migrants.

The socio-economic circumstances at that time are also attributed to adding to sufferings on the people. On top of the heightened levies from the central government, various taxes, particularly the excessive tribute tax and corvee labor obligations weighed heavily on them. Coupled with frequently occurring natural disasters, leading to lean harvests, the people were unable to stand the onerous burdens and took up lives of wandering.

They ended up mostly in the coastal regions in Jeolla and Gyeongsang provinces and advanced as far as Harangdo in China. They were separately called 'Dumoo-ak', 'Dudok-yaj,' and 'Pojak-in' because their clothing, customs and language were different from those of other provinces. These migrants can be classified into three groups: The first are those who settled in a region, serving their duties as residents; the second are those who settled in a region as part of naval forces with their skills in building ships and sailing gaining recognition; and the third are those who moved from place to place with no fixed abode, turning into vagabonds.

Although the Chosun government was aware of the political and economic importance of Jeju Island, they lacked the will and consciousness to improve Jeju's situation institutionally. On the contrary, they beefed up their control on the Jeju islanders and continued to exploit the people. Eventually, though the policy to prevent the Jeju people from leaving the island might have been an effective measure in dealing with the migration matter, this hugely oppressive policy had the effect of isolating the inhabitants of Jeju from other regions for about 200 years, having substantial repercussions on the society and the culture of Jeju.

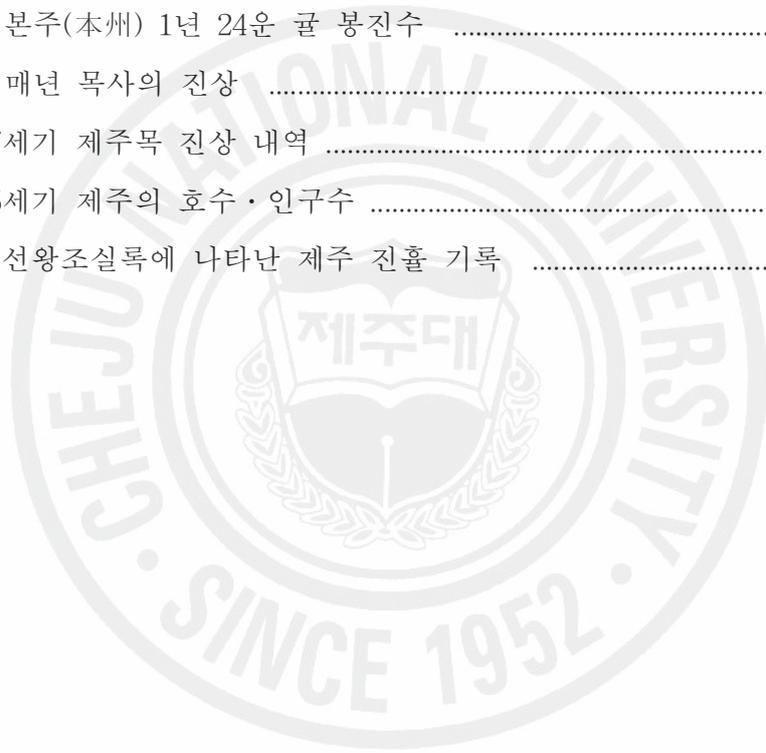
# 목 차

## Abstract

I. 서론 .....	1
II. 제주유민의 발생 배경 .....	4
1. 정치적 배경 .....	4
2. 사회·경제배경 .....	15
III. 제주유민의 실태와 지위 변화 .....	30
1. 제주유민의 실태 .....	30
2. 제주유민의 사회적 지위 변화 .....	38
IV. 조선정부의 유민 대책 .....	45
1. 출륙금지 정책 .....	46
2. 유민 대책의 결과 .....	52
V. 결론 .....	57
참고문헌 .....	60

## 표 목차

<표 1> 왜구의 제주 침입 현황 .....	10
<표 2> 제주의 호수·인구수·군사수 .....	13
<표 3> 조선왕조실록에 나타난 제주 자연 재해 기록 .....	16
<표 4-1> 제주 공안(貢案) 별진상과 별공물 .....	23
<표 4-2> 본주(本州) 1년 24운 골 봉진수 .....	23
<표 4-3> 매년 목사의 진상 .....	23
<표 5> 17세기 제주목 진상 내역 .....	24
<표 6> 15세기 제주의 호수·인구수 .....	31
<표 7> 조선왕조실록에 나타난 제주 진흥 기록 .....	46



## I. 서론

제주유민(濟州流民)은 조선정부의 중앙집권적 체제가 강화되어가는 조선중기<sup>1)</sup> 즉 15~17세기에 발생하였다. 유민<sup>2)</sup>이란 자신들의 근거지에서 살 수 없게 되었을 때 그곳을 자의적으로 이탈하여 다른 지역으로 옮겨가는 사람을 말한다. 유민의 발생은 당시 사회의 정치적·경제적 여러 모순 속에서 정부가 이를 통제할 수 없을 때 비롯되는 것이다. 유민의 발생은 겉으로 드러나는 행위자체가 매우 온건한 듯 하지만 그것이 갖는 의미와 사회 전체에 미치는 영향은 매우 큰 것이다.<sup>3)</sup> 그러므로 조선정부에서는 유민의 발생과 그들에 대한 안집(安集) 즉 유민에 대한 안정적인 대책 문제에 중대한 관심을 표명했다.

유민에 관한 기존의 연구로는 오창훈(1986)의 「조선초기 유민 연구」, 정형지(1996)의 「19세기 전반 유민에 관한 연구」가 있다. 오창훈(1986)은 여말선초의 유민 발생에 주목하여 유민 안집책을 통한 조선초기 위정자들의 위민의식(爲民意識)을 논의 하였다. 정형지(1996)는 19세기 농민항쟁 발전과정 속에서 유민이 갖는 역사적 위상을 정립하는데 주목하였다. 이상의 두 논문은 조선 초기와 19세기 후반의 유민에 대한 연구이다. 또한 이외에 유민에 관한 연구가<sup>4)</sup> 다수 있지만 조선 초기나 18·19세기 농민유민에 관한 연구에 국한되어 있을 뿐이다. 본 논문에서 고찰하고자 하는 조선중기 유민에 대한 기존 연구는 거의 없는 실정이다.

- 1) 조선시대 중기는 15세기 말엽에서 17세기 말엽까지 즉 성종 후반에서 숙종 전반기에 이르는 약 2세기의 기간이 이에 해당한다. (국사편찬위원회, 『한국사-조선중기의 정치와 경제』, 탐구당, 1998 : 1쪽.) 본 연구자는 조선중기를 중앙집권체제가 강화되어가는 15~17로 보았으며, 이 시기의 제주사를 논의하고자 한다.
- 2) '유민'이란 유이민(流移民), 유망민(流亡人), 유맹인(流氓人), 유랑민(流浪民), 유이인(流離人), 기유민(飢流民), 유인(流人), 유호(流戶), 유락(流落), 유우(流寓), 유구(流寇), 유적(流賊) 등으로 칭하고 있다. (정형지, 『조선초기 유민 연구』(승전대학교 대학원 석사논문, 1984), 43쪽.)
- 3) 정형지, 「19세기 전반 유민에 관한 연구」(『국사관 논총』 72, 1996), 185쪽.
- 4) 양원석, 「려말의 유민문제- 특히 대몽관계를 중심으로」(『이병도박사회갑기념논총』, 일조각, 1956).  
신정희, 「조선전기 유민문제」(『역사교육논집』 2집), 1981.  
배항섭, 「임술민란 전후의 명화적 활동과 그 성격」(『한국사 연구』 60), 1988.  
최영식, 「18세기 전반기 농민들의 우리 투쟁과 그 역사적 의의」(『역사과학』 133), 1990.  
한명기, 「사회세력의 위상과 저항」(『조선정치사』 상, 청년사), 1992.  
변주승, 「19세기 유민의 실태와 그 성격-부유집단을 중심으로」(『사총』 40·41), 1992.  
변주승, 「18세기 유민의 실태와 그 성격」(『전주사학』 3), 1995.

제주유민에 관한 연구로서는 김태능의 『제주도사논고(濟州島史論考)』<sup>5)</sup>가 있다. 김태능은 ‘두모악’의 존재인 제주유민을 언급하고 있으나 이는 개론적인 시론에 불과하다. 하지만 한영국의 『두모악’고(‘頭毛岳’考)』<sup>6)</sup>에서는 제주유민에 관해 본격적으로 연구하고 있다. 한영국은 제주유민 ‘두모악’을 하나의 인구군로 파악하여 그들의 추이와 동향에 주목하였다. 그러나 타자의 시각에서 본 제주유민에 관한 연구라는 점과 제주유민의 발생 원인에 대한 상세한 고찰보다는 제주유민의 정착 과정과 추이 부분에 더 많은 비중을 두고 있다. 한편 제주유민의 발생으로 대두된 출륙금지(出陸禁止)에 관한 연구는 자료의 부족으로 심도 있게 논의되지 못하여 단편적인 연구들<sup>7)</sup>만 있을 뿐이다.

이 논문의 목적은 제주유민의 발생 원인과 유민의 실태를 고찰하여 출륙금지와 상관관계 즉 출륙금지의 정책을 더욱더 분명히 규명하는데 있다. 아울러 제주유민의 성격을 조선정부의 중앙집권적 체제 속에서 총괄적으로 파악함으로써 지금까지 제주유민과 출륙금지에 관한 연구를 재검토하는 데 있다. 제주유민의 문제와 출륙금지가 갖는 중요성에도 불구하고 사료의 부족으로 통사적 접근이 어렵지만 제주도가 특별자치도로 승격되면서(2007년 7월 1일) 제주의 역사를 재검토할 수 있는 좋은 기회라고 본다. 또한 넓게는 역사적 전환기에서 제주가 처한 현실적 상황을 제대로 인식하고 궁극적으로 제주사회가 나아갈 올바른 좌표를 설정하는 데에 의의를 두고자 한다.

따라서 본 연구에서는 조선중기 제주유민의 발생과 대책을 고찰하기 위하여 다음과 같은 사항에 주목하였다. 우선 II장에서는 제주유민의 발생 원인인 그 배경을 정치적 배경과 사회·경제적 배경에서 찾았다. 이 시기는 조선정부의 중앙집권체제가 확립되어감에 따라 제주에 대한 중앙의 영향이 점차 강도를 높여가는 과도기적 상황으로 파악하였다. 이러한 사회적 상황에 수반될 수밖에 없었던 중앙의 수령과 지방의 토호라는 모순적 정치구조 속에서 제주민들이 이중적으로 수탈되는 상황을 언급하고 이중적 지배질서가 제주민을 착취·수탈하는 구조가

5) 김태능, 『제주도사논고(濟州島史論考)』(세기문화사) 1982.

6) 한영국, 「‘두모악’(頭毛岳)고」(『한우근박사 정년기념사학논총』, 지식산업사, 1981), 쪽.

7) 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」(『탐라문화』 20, 제주대학교탐라문화 연구소, 2000).  
박찬식, 「제주해녀의 역사적 고찰」(『역사민속학』 19), 2001.

——, 「의녀 김만덕 활약상 자료조사 연구보고서」((사)김만덕기념사업회, 제주도), 2004.

되고 있음을 고찰하겠다. 또한 외부적 정치 현실 측면에서는 이 시기에 왜구의 빈번한 침입으로 제주민들의 피해와 방어시설에 따른 부역 때문에 고통 받는 제주민들의 삶을 살펴보고 그들이 유민이 될 수밖에 없었던 원인을 규명하겠다. 다음으로 사회·경제적 배경으로는 자주 발생했던 자연재해를 살펴 제주민들의 생활의 피폐함을 언급하고, 당시 조선정부가 제주에 시행했던 수취체제의 실상과 운영을 통하여 제주민들의 생활상을 고찰하고 아울러 진상과 공물의 폐단으로 제주민들의 고통을 야기하고 결국 제주유민의 발생을 초래한 배경을 살펴보고겠다.

III장에서는 당시 제주의 전반적 상황에서 하나의 현실타개책으로 제주민들이 살던 고향을 떠나 목숨을 걸고 험난한 바다를 건너 유민이 되었는데, 제주를 떠난 제주유민들이 어디로 정착되어 갔는지 그 실태를 살펴보고, 그들이 또한 해당 지역에서 어떻게 자신들의 사회적 지위를 변화시켜나가는지 고찰하겠다.

IV장에서는 조선정부가 취했던 유민 대책 즉 제주유민에 대한 정책이었던 출륙금지에 관해 주목하면서 타 지역보다 강경한 정책을 취해야 했던 이유가 무엇인지를 규명하고 출륙금지가 내려진 제주사회는 다양한 변화들을 겪게 되는데 그 변화 양상들 또한 제주유민의 발생과 그 대책의 결과임을 고찰해 보고자 한다. 이와 같은 고찰을 통해 제주유민의 발생과 출륙금지가 제주사회에서 갖는 의미를 재조명할 수 있을 것이다.

이 연구에 사용된 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』의 원문과 국문은 국사편찬위원회 『조선왕조실록』 온라인판<sup>8)</sup>를 참고했음을 밝힌다.

---

8) 국사편찬위원회, <URL: <http://sillok.history.go.kr>> 참조.

## II. 제주유민의 발생 배경

조선중기인 15~17세기 제주에서는 조선의 중앙집권적 체제가 확립되어감에 따라 더욱 강력한 중앙집권적 정치가 수행되는 과도기였다. 제주도는 이제 더 이상 지방자치적인 체제가 아니라 강력해진 중앙의 통제 하에 놓이게 되었고 이에 수반되는 중앙정부의 수탈과 착취는 점차 제주민의 생활을 압박해 갔다. 이 장에서는 제주유민의 발생배경을 파악하기 위하여 당시 제주의 정치적 배경과 사회·경제적 배경을 고찰해 보고자 한다.

### 1. 정치적 배경

조선시대 제주역사는 중앙과 지방이라는 구도 안에서 끊임없는 갈등과 시행착오 과정 속에서 전개되어 갔다. 요컨대 조선정부는 지방에 대한 중앙집권적 정책을 관철시키려 하였고, 제주는 중앙정부의 지나친 간섭과 통제를 벗어나 어느 정도의 독자성과 자율성을 지닌 향촌사회에 대한 이상을 지니고자 하였다. 조선정부는 지방을 통치하는데 역사적 전통과 지역적 특성에 따라 전국을 크게 남부 6도(南部 6道), 양계(兩界), 제주지역으로 나누었다.

제주도는 중앙집권정책이 강화됨에 따라 종래 4면 17현을 삼읍(三邑)체제로 개편하였다. 『태종실록』 태종 16년<sup>9)</sup> 기록을 보면 그 동안 제주도의 행정구조의 폐단과 불편함을 배려하여 삼읍체제의 타당성과 효율성을 언급하고 있다. 1목 2현 체제인 제주목(濟州牧)과 대정(大靜)·정의(旌義) 두 현(縣)의 지방행정구조가

9) 濟州都安撫使吳湜、前判官張合等上其土事宜。啓曰：濟州置郡之初，漢拏山四面凡十縣。(中略)自今本邑則屬以東道新村縣·咸德縣·金寧縣、西道貴日縣·高內縣·匡月縣·郭支縣·歸德縣·明月縣。東道縣監以旌義縣爲本邑，屬以兔山縣·狐兒縣·洪爐縣等三縣；西道縣監以大靜縣爲本邑，屬以狍來縣·遮歸縣等二縣，而兩處縣監，如有公事，不敢獨斷，則以安撫使議送決絕後，辭緣略舉呈報，以憑黜陟。若進上馬匹刷出及年例馬籍等事，縣監以所管馬匹齒毛色呈報，安撫使巡行親監，考察施行。所管軍官軍人內千戶、百戶則以差定年月久近差等，縣監分揀呈報安撫使，相考依舊差下，以爲恒式如何。(『태종실록』 권31, 태종 16년 5월 6일 정유조).

편성되었던 것이다. 중앙정부에서 제주목에 정3품의 목사(牧使)를 파견하고 두 현에는 종6품의 현감(縣監)이 파견되었다. 목과 현 이하는 면리제(面里制)체제로 수령(守令)을 파견하여 간접통치를 행하고자 하였다. 이러한 개편은 제주도에 대한 중앙집권 강화를 의미하는 동시에 제주도가 더욱 강력한 조선정부의 통치 하에 놓이게 되었음을 암시하는 것이기도 하다.

제주도는 지리적으로 중앙정부에서 멀리 떨어져 있기 때문에 왕의 영향력, 즉 중앙의 통제가 제대로 미치지 못하는 섬이라는 특수성이 반영되어 제주의 수령에게는 행정적인 목사의 역할과 군사적 역할인 관찰사의 권한까지 위임하여 두 현을 관할케 하였다. 제주도는 지방통치구조상 전라도에 소속되어있었으나 전라도와는 또 다른 대우와 통치를 받았다. 제주목사는 전라도 관찰사의 통제 하에 있었지만 대정·정의현감은 전라도 관찰사의 직접 명령을 받은 것이 아니라 제주목사의 명령을 받고 있었다. 전라도 관찰사의 권한 중 일부를 제주목사에게 이양함으로써 대정·정의현감을 제주목사를 통하여 적절히 통제해 나가고자 한 것이다. 그러므로 제주도는 특수하게 수령간의 명령 체계가 형성되었으며 제주목사는 자신의 소관인 제주목을 총괄하면서 대정·정의현 지역을 감독·규찰해 나갔던 것이다.<sup>10)</sup> 따라서 제주에 파견되는 수령은 다른 지역과는 다른 성격 즉 목사와 관찰사를 겸하며, 두 현의 현감들을 총괄하는 특성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 이것은 제주목사의 권한을 점차 강화시켜 나가는 방편이기도 하였다.

더욱이 조선정부는 제주지역의 군주인 목사, 즉 수령을 통하여 제주에 대한 전반적인 통치를 수행해 나가고자 하였다. 그것은 바로 수령의 권한을 강화시킴으로써만 가능한 문제였으며 이는 곧 중앙집권의 강력한 통치를 의미하는 것이기도 하였다. 이러한 일련의 시책은 세종대에 이르러 여러 가지 제도적인 장치로 나타났다. 이 점에 관해서는 『세종실록』 세종 원년과 세종 3년의 기록에서 잘 드러나고 있다.

- (1) 제주에도 각도의 예에 의거하여, 검률(檢律)을 보내어 법률 조문을 가르치게 하고, 그 도형(徒刑)이나 유형(流刑) 이하의 형벌은, 도안무사(都安撫使)에게 명하

10) 김동진, 「조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제」(『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회, 1991), 47~48쪽.

여 즉결하게 하되, 질질 끌어서 지체됨이 없게 하여, 원통하고 억울함을 풀어 주도록 하게 하소서.<sup>11)</sup>

(2) 제주의 대정·정의 두 현(縣)의 손실(損實)은 경자년 예에 의하여 제주 판관(判官) 및 두 고을 수령들을 시켜 답험(踏驗)한 뒤에, 도안무사가 순행하여 점검하게 하고, 이것으로 항구한 규식을 삼으소서.<sup>12)</sup>

이상에서 사료 (1)을 통하여 알 수 있듯이 조선정부는 제주에 대한 중앙집권적 통치를 더욱더 원활하게 수행하기 위한 조치의 하나로 세종 원년(1419)에 검물을 파견하여 법률 조문을 가르침과 동시에 도안무사에게 즉결권을 부여하고 있음을 알 수 있다. 또한 사료 (2)를 보면 전지(田地)의 손실답험(損失踏驗)<sup>13)</sup> 역시 세종 3년(1421)에 시행하였음을 알 수 있다. 판관 및 대정·정의현감이 전지에 대한 일차적인 조사를 하면 도안무사 겸 목사가 순행하여 점검하는 방향으로 마련되었다. 이처럼 정의·대정 두 고을 현감이 답험한 뒤에 도안무사가 점검하게 하는 조치를 취하고 있음은 수령의 권한을 점차 강화해 나가는 방편이며, 다른 측면에서는 제주민에 대한 중앙의 지배체제를 강화해 나가는 것으로 볼 수 있다.

한편 조선시대 제주의 정치구조는 여느 지역과는 다른 양상으로 나타났다. 양계지방이나 제주는 중앙 정치 무대의 외곽에 위치할 수밖에 없었으며, 사족세력(士族勢力)보다도 향임세력(鄉任勢力)등 토착세력<sup>14)</sup>이 절대적 권력을 행사하였다. 그리고 두 지역(양계지역, 제주지역)에는 토관(土官)<sup>15)</sup>이라는 특수한 제도가 존재하기도 했다. 토관제에 관해서는 『태종실록』 태종 4년(1404)의 기록에서 살펴 볼

11) 於濟州, 依各道例. 差遣檢律, 以訓律文. 其徒流以下刑名, 令都按撫使直決, 毋使淹滯, 用伸冤抑. (『세종실록』 권5, 세종 1년 8월 12일 갑신조).

12) 濟州 大靜、旌義縣田地損實, 依庚子年例, 令濟州判官及兩縣守令踏驗後, 都按撫使巡行點檢, 以爲恒式 (『세종실록』 권13, 세종 3년 8월 19일 기유조).

13) 손실답험법(損失踏驗法)으로 생산량이 해마다 일정하지 않았기 때문에 풍흉에 따른 수확의 손실을 10등 분하여 손실이 2이면 조(組)에서 2분을 감하여 수세하며 수확이 8분 감할 때에는 조의 전액을 면제하는 세법이다. 손실의 정도는 수령·감사의 위관(委官)·수령관(首領官)에 의해서 삼심(三審)이 행해졌다. (고창석 외, 『역주 탐라지』 제주목 전결조, 푸른역사, 2002) 57쪽).

14) 이런 현상은 고려시대에도 마찬가지였다고 본다. 일례로 고려왕조가 탐라국을 외관을 통하여 지배했지만 시대의 변천에 따라서 지배의 강도가 달랐으며, 또한 그 지배 대상도 일정한 영역들에 한정되었다, 그 나머지 문제들에 관하여는 지방토착 세력에게 일임되었던 것이다. (진영일, 『高麗前期 耽羅國 研究』(『탐라문화』 16, 제주대학교탐라문화연구소, 1996), 165쪽).

15) 제주의 토착세력에게 토관직을 수여하기 시작한 것은 충렬왕 21년(1295년)에 탐라를 제주로 고쳐 목사를 파견하기 시작하면서 비롯된 것으로 보인다. (김동진, 『조선시대 전기』(『제주도지』, 권2, 역사편, 제주도 지편찬위원회, 2006), 355쪽).

수 있다.

제주 토관의 칭호를 고쳐, 동도 천호소(東道千戶所)를 동도 정해진(東道靜海鎭)으로 하고, 서도 천호소(西道千戶所)를 서도 정해진(西道靜海鎭)으로 하고, 도천호(都千戶)를 도사수(都司守)로 하고, 상천호(上千戶)를 상사수(上司守)로 하고, 부천호(副千戶)를 부사수(副司守)로 하고, 도지관(道之官)을 도주관(都州官)으로 하고, 성주(星主)로 도주관 좌도지관(都州官左都知管)을 삼고, 왕자(王子)로 도주관 우도지관(都州官右都知管)을 삼았다.<sup>16)</sup>

이 기록에 의하면 지금까지 존재했던 토관의 칭호를 수정하는 문제와 성주로는 좌도지관을 왕자로는 우도지관으로 삼는다는 내용이다. 토관들은 또한 모두 인신(印信)을 가지고 수령과 병립하여 지방행정에 참여하였음을 알 수 있다.

당시 제주도에서 토관의 위치는 중앙 수령의 권위보다 우월하였다. 그들은 지방 토착세력인데다 누구보다 제주의 실정에 밝았다. 따라서 그들은 중앙의 수령들보다 훨씬 유리한 위치에 있었다. 그러므로 중앙에서 파견된 수령들은 자신의 행정을 더욱 효율적으로 수행하기 위하여 제주도의 실정과 제주민들의 생활을 잘 알고 있는 토호들에게 제주의 정보와 상황을 얻을 수밖에 없었다.

한편 정부에서는 중앙집권적인 체제가 확립되어감에 따라 계속해서 토관제도를 폐지시키려하였지만 그들이 제주도에서 강력한 사회적 지위와 경제적인 기반을 갖고 있는 한 토관제도의 폐지는 좀처럼 쉬운 문제가 아니었다.<sup>17)</sup> 또한 토관들은 자신들의 이익을 위해 수령과 대항하면서도 때론 더 많은 이권을 위해 수령에게 아부하기도 하였다. 즉 그들의 관계는 외관상 서로 견제하는 세력으로 보이지만 내부적으로는 서로 결탁하여 서로의 이익을 취하는 모순적인 관계였다. 요컨대 수령은 막강한 중앙권력을 배경으로 하여 지방장관에 임명되지만 제주도의 지리·풍속을 모르기 때문에 토관세력의 도움이 필요한 반면에 토관세력의 부당이익을 묵인할 수밖에 없었다. 따라서 제주민들은 중앙집권 정책이 강화되는

16) 改濟州土官號：以東道千戶所爲東道靜海鎭，西道千戶所爲西道靜海鎭，都千戶爲都司守，上千戶爲上司守，副千戶爲副司守，道(之) [知] 官爲都州官以星主爲都州官左都知管，王子爲官右都知管。(『태종실록』 권7, 태종 4년 4월 21일 신묘조).

17) 김동진, 『조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제』, 57쪽.

과정에서 오히려 제주민에 대한 실질적인 행정책임자라 할 수 있는 수령과 토착세력인 토관에게 수탈을 당하는 이중적인 지배구조체제에서 이중의 수탈과 착취를 당하는 실정이었다.<sup>18)</sup> 『세종실록』 세종 9년(1427)의 기록은 다음과 같다.

(3) 이 지방이 멀리 바다 밖에 있어서 수령의 기강이 해이하고, 토호들이 방자한 행동으로 제 마을대로 양민을 점유하여 봉족(奉足)이라 일컫고는 부리기를 노예와 같이 하므로, 양민의 아들로서 나이가 겨우 8, 9세만 되면 벌써 점유를 당하여 아버지로서 자식이라 할 수가 없게 되고, 비록 관청에 호소한들 권세 있는 부호의 농간대로 안 되는 일이 없으니, 원통하고 억울함을 어떻게 해야 풀 수가 있겠습니까.<sup>19)</sup>

(4) 제주의 지형이 동서로 1백 20여 리요, 남북으로 60여 리인데, 정의와 대정이 동과 서의 두 모퉁이에 있고, 목사가 중앙에 있으니, 비록 토관이 없더라도 다스리기 어려울 것이 없는데, 따로 도진무(都鎭撫)와 동서도사(東西都司)와 좌우도주관(左右都州官)을 설치하여 모두 관인(官印)을 받아 가지고 수령과 대등이 되게 하고, 또 독소(蠶所) 10을 두어서 각처에 있는 토관의 인원수가 70여 인에 달하는데, 각기 아전과 군졸을 거느리고서 권리를 펴고 세력을 병자하여, 혹은 수령에게 아부하고 혹은 민생을 굶어 먹는데, 관은 많고 백성은 적어서 폐만 있고 이익됨은 없습니다.<sup>20)</sup>

위 사료에서 알 수 있듯이 수령들의 기강이 해이하고, 지역의 실정을 잘 아는 토호들 역시 자신의 권력을 바탕으로 해서 양민을 개인적으로 소유화든지 무소불위의 권력으로 안 되는 일이 없을 정도의 횡포를 부리니 백성들이 억울하고 원통함을 어떻게 풀어야 하는지를 호소하고 있다. 사료 (3)은 토호들이 불법적으로 양민을 소유하여 노예처럼 부리는 폐단을 지적하고 있다. 사료 (4)는 제주 지역이 좁은데 토관 인원수가 무려 70여 명이며 각기 아전과 군졸을 거느려 그 권력과 세력을 믿고 제주민을 괴롭힌다고 지적하고 있다. 이처럼 『세종실록』에서는 토호들의 수탈을 지적하고 있는 반면 『명종실록』 명종 10년(1555)의 기록에서

18) 김동진, 『조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제』, 60쪽.

19) 此地邈在海外, 守令紀綱凌夷, 土豪恣行, 自占良民, 稱爲奉足, 使之如奴隸, 故良民之子, 年才八九, 已爲所占, 而父不得爲之子, 雖訴於官, 未有不爲權豪所弄, 冤抑何由得伸. (『세종실록』 권36, 세종 9년 6월 10일 정묘조).

20) 濟州之地, 東西百二十餘里, 南北六十餘里. 旌義、大靜, 居東西二隅, 牧官在其中, 雖無土官, 豈難治哉? 而別置都鎭撫、東西都司、左右都州官, 皆受印信, 與守令竝立. 又置十蠶所, 各處土官之額, 至於七十餘人, 各率衙前吏卒, 席權藉勢, 或附守令, 或剝民生, 官多民小, 有弊無益. (『세종실록』 권36, 세종 9년 6월 10일 정묘조).

는 제주 목사의 자격을 언급하면서 그들의 수탈 때문에 대정현 등의 고을에 50~60여 호만이 남아있다는 내용을 언급하고 있다.

근래에는 제주 목사를 전연 적임자를 가리지 않고 탐오한 자에게 맡기므로 침학(侵虐)을 극도로 하기 때문에 백성들이 원망하기를 ‘차라리 왜놈에게 죽겠다’고 한답니다. 이로 본다면 백성들의 곤궁과 고통을 알 만합니다. 대정현 등의 고을은 현재 남아 있는 백성이 50~60여 호(戶)에 지나지 않는다고 했습니다.<sup>21)</sup>

위의 기록에서 보면 제주목사의 자질이 의심되며, 탐욕스러움과 수탈 정도가 심해 백성의 원성은 그치지 않고 있음을 알 수 있다. 심지어 그들의 수탈을 왜구들의 무도함에 비유할 정도이며 최후에는 고을을 떠나 버려 대정현에는 50여 호만이 남아 있음을 언급하고 있다. 요컨대 조선중기 제주도의 정치구조는 중앙에서 파견되는 수령들과 지방의 토착세력인 토호들 즉 이종의 모순적 구조 속에 놓여 있었으며, 이러한 정치적 배경은 제주민에게 더 할 수 없는 이중수탈의 고통과 착취를 안겨 주었고 이로 말미암아 견디다 못한 제주민들을 제주를 떠나 유민이 될 수밖에 없었으며, 또한 이러한 대내적 정치상황으로 인해 제주유민이 발생될 수밖에 없었다.

그렇다면 당시 대외적 정치 상황은 어떠하였을까. 제주는 지리적 위치상 왜구<sup>22)</sup>의 소굴인 북구주(北九州) 평호도(平戶島)와 대마도(對馬島)·일기도(壹岐島)에 가깝고 왜구들이 중국으로 왕래하는 항해상에 위치하여 더욱 빈번한 침입을 받았다. 그 이유는 왜구의 주 침략 대상지인 중국으로 가는 길목에 있었기 때문이며 왜구들은 제주를 중국으로 진출하기 위한 거점 지역으로 삼으려 했다. 고려 말 충숙왕 3년(1316)부터 조선 명종 11년(1556)까지 240여 년 동안 30여 차례나 왜구가 침입하였다. 교통통신이 발달하지 못한 시대에 육지와 떨어진 제주의 왜구 침입은 문헌상의 기록보다 훨씬 더 자주 침입했을 것으로 추론된다.<sup>23)</sup> 이 시

21) 況且近來，濟州牧使，專不擇人，付之於貪黷之手，極其侵虐，故其民怨之曰：‘寧死於倭奴’云，以此見之，民生之困苦，可知矣。至於大靜等縣，見存民不過五六十餘戶。(『명종실록』 권18, 명종 10년 1월 11일 정미조).

22) 조선시대에는 대왜구정책(對倭寇政策)의 성공으로 왜구의 성격이 달라지게 되었다. 그리하여 학계에서는 고려말까지의 왜구를 전기왜구라 하고, 그 이후의 왜구를 후기왜구라고 한다. 전기왜구가 우리나라를 주요 약탈 대상으로 삼았음에 대하여, 후기왜구의 특징은 약탈 대상지를 중국과 동남아 지역으로 전환하였고 그 구성원이 일본인 왜구뿐 아니라 중국인, 포르투갈인 등 국제적 혼성왜구로 되어 있다는 점에 그 특징이 있다. (김병하, 「을묘왜변고(乙卯倭變考)」 『탐라문화』 8, 제주대학교 탐라문화 연구소, 1989), 75쪽).

기 왜구의 제주 침입 현황은 다음과 같다.

<표 1> 왜구의 제주 침입 현황

연도	서기	내용
태종 1년	1401	곽지침입
4년	1404	왜선 10여척, 고내·명월 침입
6년	1406	왜선 16척, 제주성·추자 차귀도 침입
8년	1408	조공천(외도), 추자침입
13년	1413	경차관호송병선 왜구와 교전
15년	1415	왜선 23척, 제주 침입
17년	1417	왜적 추자도 정박, 왕래하는 배들 해침
18년	1418	우둔(어등개)·우포·죽도(차귀)에 침입
세종 원년	1419	제주상선 왜구 침해당함
6년	1424	제주 침입, 적선 나포
12년	1430	왜선 1척 발견, 9명을 참함
13년	1431	제주 천호 김석 등 8인 죽도 서해에서 침해받음
15년	1433	대정인 김석운 등 7인 왜구에게 약탈 당함
25년	1443	제주 공선 피습
32년	1450	왜선 5척 추격, 모두 나포
문종 원년	1451	왜적 침입, 이호겸 목사 격퇴
세조 9년	1463	왜선 6척 추자도나포, 49명 구금
성종 20년	1489	추자도에서 진상물 약탈당함
21년	1490	제주 임천동 등 8인 해도에서 약탈당함
25년	1494	왜선 4척 추자도 은거 제주 공물선 습격 토벌함
중종 원년	1506	유헌 등 5명 유배에서 돌아가다 왜구에게 살해당함
4년	1509	제주공마선 보길도 정박 약탈당함, 출격 물건과 첩문 회수
5년	1510	삼포왜란
17년	1522	진상물 수송선에 있던 33명 피살
명종 7년	1552	왜적 200여명, 천미포 상륙 2일간 대치
9년	1554	조천관·우두·비양도에 침입한 왜적 12명 사살
10년	1555	을묘왜변 발생, 왜선 40여척 침입 목사 김수문 대 격파
11년	1556	병진왜변 발생 관민이 분전하여 격퇴
14년	1559	왜선 2척 포획

<표 1>은 『조선왕조실록』, 『탐라지』, 『탐라기년』에 의거하여 작성하였다.

<표 1>에서 왜구가 제주도를 침입한 기록이 빈번히 등장하고 있다. 왜구의 침

23) 김동진, 『조선시대 전기』, 385쪽.

입은 지속적으로 이어지고 있으며, 규모나 침범한 피해의 정도가 점차 커지면서 그 수법도 대범해지고 있다. 태종(太宗)에서 중종조(中宗祖)까지는 왜선 5~10여척 정도의 규모로 해안가 지역에 출몰하여 약탈하거나 교전을 하고 상선을 침탈하여 물건을 빼앗아 갔다. 그러나 왜구의 규모가 점차 커지고 있을 뿐만 아니라 제주에서 운반되는 진상품을 노려 공물선·공마선·진상품 수송선의 주 노략 대상이 되었다. 이를 좀더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

- (5) 왜선(倭船) 수십 척이 제주에 침입하여 객관(客館)과 민가(民家) 수십 호를 불사르고, 일곱 사람을 죽이고 10여 인을 사로잡아 가지고 돌아갔다.<sup>24)</sup>
- (6) 제주사람으로 진상할 방물(方物)을 가지고 오던 자가 왜적(倭賊)에게 빼앗겼으니, 적변(賊變)이 그칠 동안은 군사를 뽑아서 호위(護衛)하여 바다를 건너게 하소서.<sup>25)</sup>
- (7) 근자에 제주 공마선(貢馬船)이 올라올 때 적왜(賊倭)가 이를 살략(殺掠)하여 갔습니다. (중략) 진자에는 왕래하며 고기잡이하던 사람들이, 만약 왜노를 보고 ‘공상(供上)할 것이라.’ 일컬으면 오히려 범하지 않았는데, 지금은 곧 약탈하고 또 이어 죽이니, 그 흉포함을 알 만합니다.<sup>26)</sup>
- (8) 제주는 왜구가 통행하는 곳이어서 지난날에 추자도(楸子島)에서 여러 번 이를 얻었으니, 지금 삼포 왜노가 예전 살던 곳으로 들어가지 못하면 바다 가운데에 퍼져 있어 반드시 제주를 구략(寇掠)하기를 마지 않을 것이니, 제주의 방어에 배 이상의 조치를 더해야 마땅할 것입니다.<sup>27)</sup>

사료 (5)에서는 왜선이 침입하여 객관과 민가 여러 채를 불태우고 사람을 죽이고 10여 명을 사로잡아 가는 내용이 나타나며, 사료 (6)은 제주민이 진상할 물건을 실어오다 왜적에게 빼앗겨서 군사가 이를 보호하여 바다를 건너게 해야 한다는 내용이다. 즉 제주도 주변 해안에는 언제든지 왜구들이 출몰할 가능성을 시사하고 있다. 사료 (7)은 왜적이 출몰할지라도 공물로 진상할 것이라 하면 범하

24) 倭船數十隻寇濟州，焚客館及人戶數十，殺七人，虜十餘人而歸。(『태종실록』 권7, 태종 4년 2월 22일 기사조).  
 25) 濟州人，齎奉進上方物出來者，爲倭賊所奪，賊變寢息間，請抄軍護涉。(『성종실록』 권246, 성종 21년 10월 24일 임신조).  
 26) 近者濟州貢馬船上來時，賊倭殺掠而去，臣聞此不勝驚駭。(中略) 前者往來漁者，若見倭奴，稱供上，則尙不犯之。(『중종실록』 권8, 중종 4년 3월 29일 신유조).  
 27) 濟州倭寇之所經行處，曩於楸子島，屢獲利焉。今者三浦倭奴，未入舊居，則必遍處海中，寇掠濟州不已矣，濟州防禦，固當倍加措置。(『중종실록』 권11, 중종 5년 4월 17일 임신조).

지 않던 왜구들이 이제는 서슴없이 공마선까지 침탈하는가하면 물건을 빼앗은 후 인명까지 해치는 흉폭함을 지적하고 있다. 사료 (8)은 제주도는 항상 왜구가 침범할 위험이 있으니 방어에 만전을 기해야 한다는 내용이다. 이상의 사료 (5), (6), (7), (8)의 내용으로 보아 제주부근의 해상에는 늘 왜구가 잠입(潛入)해 있어 언제든지 침범하여 민가를 약탈·방화·살인하는가 하면, 해로를 이용하여 다른 지역과 무역하고 왕래하던 제주민들에게 위협을 가하였음을 알 수 있다. 이처럼 왜구는 제주민에게 늘 두려움과 공포·방어의 대상이었던 것이다. 특히 해변에 위치한 마을이 주로 침범 당하였는데 “제주의 왜구 침탈은 왜변을 겪으며 인물이 살해되어 해도(海島)의 백성이 회복될 길이 없다.”고 하는 제주민 고윤호(高允好)의 상언(上言)<sup>28)</sup>을 통해서도 침해의 정도를 짐작할 수 있다.

한편 왜구 침입이 소강상태에 머물다가 명종시대에는 유독 왜구의 침입이 자주 발생하는데 명종 5년(1550) 침입에 이어 동 7년(1552)에 중국해적을 낀 왜구 8척이 정의현 천미포에 침입하여 백성을 죽이고 약탈하였다. 이것이 천미포왜란(川尾浦倭亂)이다. 더욱이 명종 10년 6월(1555)에 발생한 을묘왜변(乙卯倭變)은 이전의 왜구의 규모나 성격에 비해 다른 특징<sup>29)</sup>을 갖고 있다. 이제 왜구는 단순한 침범이 아니라 왜란·왜변을 일으킬 정도의 대규모화 되어 갔다. 왜구의 침입은 제주민들에게 늘 불안과 공포의 요인이 되었으며 수법이 점차적으로 대범해지고 흉폭해지는가 하면 대규모화되었다. 따라서 이러한 상황에서 왜구에 대한 방어를 소홀히 할 수 없었을 뿐만 아니라 더욱더 경비를 강화할 수밖에 없었다. 이에 따른 제주의 방어시설에 대한 대대적인 정비는 세종 19년(1437) 한승순(韓承舜) 목사가 부임하여 동왕 21년(1439)에 방어 대책을 상주하고 윤허를 받은 후<sup>30)</sup>부터이며 중종 5년(1510) 장림(張林) 목사 또한 제주의 방어에 대한 건의<sup>31)</sup>를 하였다. 목사들의 상주와 건의 덕택에 인해 왜구의 방어 체제가 마련되기 시작하였다. 1·2차에 걸친 을묘왜변 결과 중앙정부는 남해안 및 제주도의 방위체제를 강화하였

28) 本州三邑, 連年凶荒, 人民流亡, 又經倭變, 殺害人物, 海島之民, 蘇復無由. (『명종실록』 권14, 명종 8년 5월 29일 갑술조).

29) 김병하는 을묘왜변을 왜구의 성격변화과정에서 나타나는 하나의 전쟁이라고 하였고 (김병하, 「을묘왜변고」, 76~77쪽), 김동진은 을묘왜변은 단순한 약탈의 성격을 떠난 제주를 본거지로 삼으려는 계획적인 침략으로 간주하기도 하였다. (김동진, 「조선시대 전기」, 384쪽).

30) 『세종실록』 권84, 세종 21년 윤 2월 4일 병오조 참조.

31) 『중종실록』 권12, 중종 5년 9월 16일 기사조 참조.

을 뿐만 아니라 비변사(備邊司)의 권한도 확대시켜 제주방어를 담당하도록 하였다.<sup>32)</sup> 이러한 방어시설에 동원된 병력은 제주민만으로는 불가능하여 전라도에서 보충되는 실정이었다.<sup>33)</sup>

그러나 임진왜란(壬辰倭亂)이 발발하면서 제주도에 투여할 군사력이 부족하여서 제주도를 자체 방어에 일임하였다. 전란 이후부터는 제주민들로만 방어에 충당하기에 이른다. 그 당시 제주의 인구와 군사 수는 다음 표와 같다.

<표 2> 제주의 호수 · 인구수 · 군사수 (1601년)<sup>34)</sup>

구분	호	인구수		군사수
		남	여	
제주목	3,455	7,990	11,100	5,645
정의현	383	990	1,480	1,370
대정현	307	550	880	420
계	4,145	9,530	13,460	7,444

이 기록에 의하면 제주목과 정의·대정현 모두 합하여 당시 남자의 수는 9,530명인데 그 중 군사 수가 7,444명으로 기록되고 있다. 이 기록은 당시 남자 인구의 80%에 해당하는 수치이다. 그러므로 여기에 나타난 군사의 군적상의 수는 허수에 불과한 것이라고 보아야 타당할 것이다. 이와 관련하여서는 김상헌(金尙憲)의 『남사록(南槎錄)』에도 잘 나타나 있는데 당시 제주도의 군사수의 실상을 알 수 있다.

본주의 수륙군은 5,645명이나 다 이름이 있고, 실지는 없어서 혹은 70, 80이 되어도 노제(老除)되지 못하거나 혹은 6, 7세에 벌써 군적에 속하여 독길로 버림받게 되고, 빈천하여 개걸하는 자 또한 그 반은 됴므로 그 중에서 장정은 2, 3명이 차지 못한다. 양현은 더욱 심하다. 옛 적에는 사람이 많아서 군사가 12려나 되었는데, 지난 5, 6십년동안 병으로 죽고 부역을 피하여 도망한자를 다 셀 수 없으며, 호구 수는 날로 줄어서 다만 6려만 있다.<sup>35)</sup>

32) 김동전, 「조선시대 전기」, 387쪽.

33) 제주에 보내는 원병은 500명에서 선조 25년(1592)이후 300명으로 감원되었고, 호남 원병도 광해군 12년(1620)에 완전히 혁파 되어 제주 민에 의해 방어를 전담하기에 이르렀다. (김상옥, 「조선조 후기 제주지방의 군사제도 - 아병을 중심으로」, 『탐라문화』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 19963), 277쪽).

34) 제주도교육연구원, 「향토사교육자료」(제주도교육연구원, 1996년) 169쪽에서 재인용.

35) 『남사록』 권4, 12월 20일 계미조.

당시 제주의 실정은 군적에 등재된 남정은 7~8세의 어린이부터 70~80세의 노인에 이르기까지 모든 남정의 수를 올려놓은 것이다. 그러나 실상은 그렇지 못하여 군사 수의 절반으로 줄어든 상황이 『남사록』의 기록에 잘 드러나고 있다. 또한 남자 장정수가 부족해서 모자라는 군인의 수를 여자로 징발하여 보충하는 상황이었다. 이들을 여정(女丁)이라 칭했는데 이에 관해서는 『남사록』에 기록되어 있다.

본주의 성안의 남정은 5백이고, 여정은 8백이다. 여정이라고 하는 것은 제주의 말이다. 대개 남정이 매우 귀하여 만약 사변을 만나 성을 지키게 되면 민가의 건강한 부녀자를 골라 성위에다 내다 세워 여정이라고 하는데 삼읍이 모두 그렇게 한다.<sup>36)</sup>

이처럼 여정의 존재는 제주에서만 볼 수 있는 특이한 현상이며 이는 방어에 대한 절박한 지역의 현실을 대변하는 것이다. 또한 제주민들은 왜구의 방어를 위해 제주읍성 쌓는 일에 동원되는 등 계속된 흉년으로 곤궁한 백성들의 원성은 극에 달해 제주성을 원축성이라 부를 정도였다. 빈번한 왜구의 침범으로 온갖 방어시설을 구축하는데 백성들의 동원은 불가피하였다. 성을 쌓으면서 추위와 굶주림에 시달려 사망하는 사람들이 많았고 사람의 인분을 먹으면서 성을 쌓았다는 사실들을 보면 제주도민들의 생활을 가히 짐작하고도 남음이 있다.<sup>37)</sup> 제주에서는 왜구에 대한 방어를 위해 모든 장정은 물론이요 공(公)·사(私) 노비에 이르기까지 군역에 동원되었으며 군인으로 차출되지 않은 나머지 사람들은 군량과 군포의 공출 때문에 하루도 편안하게 보내는 날이 없었다. 그러므로 제주민들은 왜구 침략으로 방화·살인·약탈의 공포와 힘에 겨운 물자 부담을 견딜 수 없어 육지로 유망(流亡)·이산(離散)해 버려서 지방이 공허하여 제주는 실질적으로 방어에 대한 우려가 점점 높아 가고 있었다. 그러므로 조선중기 제주민들은 안으로는 지배체제의 모순적 구조로 이중의 수탈을 당하고, 밖으로는 왜구의 침입에 따른 피해와 공포, 한층 강화된 방어에 대한 압박에 처해 있었으며, 이러한 내·외부적인 정치현실은 제주유민 발생 배경의 근간이 되는 것으로 여겨진다.

36) 『남사록』 권1, 9월 22일 병자조 ; 이증(李增)의 (『남사일록』 숙종 5년 12월 초 8일)의 기록에서는 3만 4,980의 인구 중에 남정은 1만 5,140명, 여정은 1만 9,840명으로 기록하고 있다.

37) 김동전, 「조선시대 전기」, 379~380쪽.

## 2. 사회·경제적 배경

조선중기 제주의 사회·경제는 매우 어려운 상황이었다. 우선 이 시기에는 자연재해가 빈번히 발생하여 기근(飢饉)과 흉황(凶荒)으로 이어졌고 제주민들은 굶주림에 시달렸다. 또한 이 시기에 조선정부에서는 중앙집권적 정치체제가 마련됨에 따라 그에 따른 수취체제(收取體制)를 강화해 나갔으며 그에 따라 제주민에 대한 수탈과 착취가 한층 고조되어 갔다. 그러므로 당시 제주민들의 사회·경제적 상황을 살펴보기 위해서는 조선정부에서 시행했던 수취체제의 실상과 운영 그리고 그 폐단을 고찰할 필요가 있다.

### 1) 자연재해

제주도는 원래 화산섬으로 토질이 척박하고 물이 부족하여 전반적으로 농업환경이 좋지 않은 상황에서 15~17세기에는 자연재해 또한 자주 발생하였다. 예로부터 제주도는 삼재(三災)의 섬이라 불렸는데, 한라산이 가운데 높이 솟아있고 골짜기가 있으므로, 비가 오면 물 흐름이 빨라서 수재(水災)가 많았다. 그뿐만 아니라 화산섬이어서 돌이 많고 토질이 척박하여 조금만 가물어도 한재(旱災)를 겪었다. 그리고 여름과 가을에 걸쳐 태풍의 길목이 되어 자주 풍재(風災)를 만났다.<sup>38)</sup> 재해의 양상은 대체로 수재와 풍재가 겹쳐 일어나고, 한재에는 충재(蟲災)가 뒤따르는 것이 일반적이었다.<sup>39)</sup> 어떤 경우에는 한 해에 이런 재앙이 연이어 발생하기도 하였으니, 이와 같이 빈번하게 일어나는 자연재해는 흉황과 기근<sup>40)</sup>으로 연결되는 것이 일반적인 현상이었다. 기근이란 곡식이 익지 않는 것, 즉 흉황을 말한다. 이처럼 자연재해는 반드시 기근으로 이어졌고 가난한 백성들에게는 더 고통스런

38) 김봉욱, 『증보 제주통사』(도서출판 세림, 2000), 15쪽.

39) 오창훈, 『조선초기 유민 연구』, 11쪽.

40) 기근을 『이아(爾雅)』에 찾아보면 “곡물이 익지 않는 것을 기(飢), 소채(蔬菜)가 잘 자라지 않는 것을 근(饑)이라고 하였다.”라고 기록하고 있다. (김진봉, 『조선전기 진흥제도』(『서울 육백년사』 권1, 1977), 636쪽).

현실로 다가왔다. 자연재해에 관련된 기록들이 『조선왕조실록』에 많이 나타나고 있다. 이 시기 제주 관련 자연재해 기록은 다음과 같다.

<표 3> 『조선왕조실록』에 나타난 제주 자연 재해 기록

연 월 일	서기	내 용
세종 즉위년 8월 22일	1418	큰 바람, 포구의 선박이 떠내려감
10년 5월 3일	1428	큰 바람, 큰 비로 소와 말이 병이남
15년 윤8월 10일	1433	큰 비바람, 정의 · 대정 집이 무너짐
성종 1년 4월 12일	1470	가뭄
명종 9년 8월 5일	1554	혜성이 없어짐
선조 3년 11월 1일	1570	두 달간 계속 비, 가을곡식이 손상됨
선조 36년 5월 30일	1603	큰 눈, 과수원 청굴이 동상
36년 11월 8일	1603	풍재 · 수재 · 충재가 삼읍에 있었음
37년 1월 3일	1604	기근이 심함
인조 23년 9월 21일	1645	6개월 동안 가물어서 큰 비, 죽은말이 200여필이나 됨
24년 7월 18일	1646	태풍, 나무와 가옥이 쓰러짐
효종 3년 9월 23일	1652	태풍, 삼읍의 말과 사람이 죽음
5년 5월 4일	1654	큰 기근 전염병
6년 5월 3일	1655	큰 눈, 국마 5백 여필 손실
현종 11년 8월 9일	1670	강풍과 폭우, 홍성과 누각 침수
8월 11일	1670	폭우 · 풍재, 전답이 침수
현종 12년 2월 3일	1671	폭우 · 폭설, 동사자 91인 여역이 돌
12년 4월 3일		기근, 굶어 죽은 자 2천 2백 60여 명
현종개수 11년 9월 11일	1670	기근, 삼읍 말을 잡아 먹음

<표 3>은 『조선왕조실록』에 의거하여 작성하였다.

<표 3>에서 보듯이 조선중기 전반에 걸쳐서 자연재해는 꾸준히 발생하고 있음을 알 수 있다. 재해의 양상 또한 앞에서 언급한 수재 · 풍재 · 한재가 주종을 이루고 있음을 확인할 수 있다. 좀 더 상세히 자연재해를 살펴보면 다음과 같다.

- (9) 7월 27일 밤에 큰 비바람이 쳐서 읍성의 동문과 관사, 민가들이 많이 무너지고 수목이 모두 뿌리째 뽑히고, 여러 포구의 선박들도 많이 떠내려가고 깨지고 하였사온데, 대정(大靜)과 정의(旌義) 두 고을도 이와 같습니다.<sup>41)</sup>

41) 七月二十七日夜大風雨, 邑城東門及官舍、民屋多頽, 林木皆拔破. 大靜、旌義縣亦如之. (『세종실록』 권1, 세종 즉위년 8월 22일 기해조).

- (10) 지난 임인년 11월에 큰 눈이 내렸는데, 평지에도 깊이가 2자가 넘어 겨울이 지나도록 녹지 않았고 정월이 되어도 겨울처럼 추워 푹푹 얼어붙었으니 근고에 없던 일입니다. 과일 나무의 가지와 잎은 마른 것 같고 공사(公私) 과수원의 청귤(靑橘)은 모두 동상(凍傷)하여, 2월에 진상하는 청귤을 간신히 봉진했는데, 말라 맛이 좋지 않으므로 공상(供上)에 합당치 못하니 지극히 황송합니다.<sup>42)</sup>
- (11) 제주는 6개월 동안 크게 가문 뒤에 큰비가 급작스럽게 내리고 큰 바람으로 나무가 뽑혔는데, 이 때문에 죽은 말이 2백 필이나 되었다.<sup>43)</sup>
- (12) 7월 27일 강풍과 폭우가 일시에 닥쳐, 강물이 터진듯 하였으며 소리가 우레 같았습니다. 하룻밤 사이에 큰물이 갑자기 불어나 수구(水口)의 홍성(虹城)과 누각까지 아울러 무너져 바다 속으로 떠내려갔으며, 침수된 민가가 아주 많고 물에 빠져 죽은 자가 6명입니다. 밝은 대낮이 컴컴해졌고 성난 파도가 포말을 내뿜었는데 비처럼 흩날려 온 산과 들에 가득하였으며, 사람이 그 기운을 호흡하면 꼭 잔물을 마시는 것 같았습니다. 초목은 소금에 저린 것 같고, 서리와 눈에 죽지 않는 귤·유자·소나무·대나무 등이 마르지 않은 것이 없으니, 이른바 땅위에 초목이라는 것은 모두 조금의 생기도 없습니다.<sup>44)</sup>

위에 열거한 기록들은 제주의 자연재해가 어떤 것이었는지, 얼마나 자주 발생했는지, 피해의 규모가 어느 정도인지를 가늠하게 해 준다. 사료 (9)는 큰 비바람으로 읍성의 민가들이 부서지고 수목은 부러지고, 포구의 선박들이 떠내려갔다는 내용이고, 사료 (10)은 많은 눈이 내려 진상해야 할 청귤이 동상하였다는 보고이며, 사료 (11)은 급작스런 큰 비에 나무가 뽑히고 말 2백 필이 죽었으며, 사료 (12)는 경인년 대홍년의 참상을 목사 노정(盧錠)이 보고하는 내용이다.<sup>45)</sup>

제주는 섬이라는 지리적 조건상, 그리고 제주도에서 나는 생산물이 많지 않은 상황에서 일단 흉년이 들면 제주 민들은 일부가 한라산에 올라가 열매에 의존하거나 바다에서 나는 해초(海草)를 삶아먹으면서 생명을 유지하는 실정이었다. 또한 흉년이 지나고 나면 백성들은 영양상태가 좋지 않아 질병에 대한 면역력이

42) 去壬寅年十一月大雪，平地深二尺餘，經冬不消，至於正月，寒沍如冬，近古所無。果樹枝葉如枯，公私果園靑橘，盡爲凍傷。二月進上靑橘，艱難封進，枯乾味惡，不合上供，極爲惶恐。(『선조실록』 권162, 선조 36년 5월 30일 을유조).

43) 濟州六月大旱之餘，大雨暴下，大風拔木，馬死者二百匹。(『인조실록』 권46, 인조 23년 9월 21일 기사조).

44) 七月二十七日狂風暴雨，一時大作，勢如河決，聲若雷震。一夜之間，大水急漲，水口虹城並樓閣頽圯，漂入海中，民舍沈沒極多，滄死者六人。白晝昏黑，怒濤噴雪，因成鹹雨，遍滿山野，人吸其氣，若飲鹹水。草木如沈鹽，橘柚松篁霜雪之所不能殺者，無不焦枯，所謂土地之毛，皆無一分生意。(『현종실록』 권18, 현종 11년 8월 9일 계해조).

45) 원창애, 「경술년 흉년과 갑인년 흉년」(『제주도사 연구』, 5집, 1996), 77~79쪽.

떨어져 전염병<sup>46)</sup>이 필연적으로 수반되기도 하였다.

한편 조선 정부에서는 제주민의 자연재해와 빈번한 기근에 깊은 관심을 갖고 구호의 노력에 전력을 다하였다. 하지만 구휼 곡식 운반이 해상을 통해 이루어지고 있었기 때문에 제때에 도착하지 못하여 제주민을 구제하지 못하는 경우가 많았고 또한 운반선이 파선되어 인명과 양곡을 상실하는 일도 빈번하였다.<sup>47)</sup> 제주 는 원래 화산섬으로 척박한 환경이었는데, 이에 자연재해가 빈번히 겹치면서 제주민의 생활을 위협하니 삶의 악순환은 계속하여 끊어지지 않았다.

## 2) 수취체제의 운영과 실상

여기서는 제주도의 수취체제 운영은 어떻게 이루어졌는지 실상을 알아보고자 한다. 이 당시 제주의 사회·경제 상황은 조선정부에 대한 수취체제를 중심으로 해서 전개되었다. 제주도는 조선정부로부터 멀리 떨어져 있을 뿐만 아니라, 바다에 접해 있어서 중앙에서 통제하기 힘든 지역 중 하나였다. 중앙에서 의도한 정책이 시행되기가 어려웠기 때문에 제주의 수취체도는 다른 지역의 그것과는 다른 체제로 운영되었다. 여기에는 섬이라는 특수성과 함께 제주가 지닌 지역적인 요건이 크게 작용하였다. 이는 다른 지역과 제주의 특성을 구별할 수 있는 요인으로 작용하는 동시에, 다른 곳에서 나타나지 않는 문제점도 발생할 수 있다는 점을 시사해 준다. 제주의 수취체제 운영은 조선정부의 큰 틀 속에 있었으나 제주 나름의 독자적인 방식과 항목들이 창설되어 시행되기 시작하였다. 즉 제주만의 특수한 수취체도로 시행되었다.<sup>48)</sup>

수취체도는 인민에 대한 각종 수취를 통하여 국가의 재정기반을 확보하는데 그 목적을 두고 있다. 부세수취(賦稅收取)의 바탕이 되는 수세원은 첫째는 토지를 대상으로 하여 곡물을 부과하는 조세이고, 둘째는 개인을 대상으로 하여 신역을

46) 本島人民, 庚寅年癘疫之後, 連歲失稔, 太半死亡, 闕戶三分之二. (『선조실록』 권132, 선조 33년 12월 3일 임신조); 전염병과 관련된 기록으로(『세종실록』 권110, 세종 27년 11월 6일 정축조); (『현종실록』 권19, 현종 12년 2월 3일 을유조) 에서도 보인다.

47) 김태능, 『제주도사논고』, 53쪽.

48) 양진석, 「18·19세기 제주의 수취체도와 특징」(『탐라문화』 24, 제주대학교 탐라문화연구소, 2003), 101쪽.

부과하는 요역이며, 셋째는 호(戶)를 대상으로 하여 토산물을 부과하는 공물이다. 즉 이들은 중국의 조·용·조(租庸調) 세제를 모방한 것으로 국가 재원의 주종을 이루는 것이었다.<sup>49)</sup> 그렇다면 제주의 부세가 어떻게 적용되고 있는지 살펴보겠다.

첫째, 제주도에서 전결세(田結稅)<sup>50)</sup>는 정규적인 조세의 역할을 다하지 못하였다. 전결세는 중앙정부에서 가장 중요시하는 수세항목이며 이는 정공(正供)이라고 표현될 정도였다. 그러나 제주도의 농경조건은 다른 지방에 비해 아주 열악했으므로 수취방식 또한 달리 전개되었다.<sup>51)</sup> 제주지역에 조세법(租稅法)이 정해진 것은 태종 13년(1413) 전라도 관찰사의 건의에 의하여 시도되었지만 세종 8년(1426) 7월에 조세법이 시행되었다. 이 당시 제주출신 고득중(高得宗)과 문충덕(文忠德)은 제주의 토질이 척박하기 때문에 조세를 낮게 책정해 줄 것을 요구하였다. 그리하여 “제주의 전조(田租)는 육지의 전지(田地)의 예보다 반을 감하여 수납하라”<sup>52)</sup>는 명이 내려 졌다. 그 결과 제주는 1결(結)당 2두(斗)로 육지의 1결당 4두에 비하여 1/2로 감해서 정해 졌다. 하지만 제주의 토질과 실제로 거둬들인 수확물에 비한다면 이것을 혜택이라 할 수 없다.

한편 제주는 전반적으로 농업환경이 좋지 않은 상황이었다. 지형상 화산섬이기 때문에 농경지가 부족하였으며 현무암의 특성상 비가 내리면 거의 지하수로 흘러 들어버려 물이 부족하므로 논농사에 적합하지 않았다. 화산회토의 푸석함과 바람으로 농사의 파종 또한 어려워 밭농사에도 적합하지 않은 토양을 지녔다. 이 원진(李元鎭)의 『탐라지(耽羅志)』에 의하면 제주의 토질에 대해 다음과 같이 기록하고 있다.

지표가 거의가 돌로 덮여 있어 심경(深耕)과 김매기가 어려웠고 흙의 성질이 뜨고

49) 고창석, 「조선후기 후기」(『제주도지』, 권2, 역사편, 제주도지편찬위원회, 2006), 459쪽.

50) 밭(田)이 3,991결 92부 9속 논(畓)은 305결 83부 9속이었다. 그러나 그중 민결(民結)로 조세가 부과되는 전의 실결은 24결 69부 8속이었으며 민답(民畓)은 29부 1속에 불과하여 거의 없는 것과 마찬가지였다. 따라서 나머지 논은 답한(畓漢)을 정해 농사짓는 관답(官畓)으로 파악되고 있었다. (양진석, 「18·19세기 제주의 수취제도와 특징」, 109쪽 ; 『제주읍지』 제주목 한전조.

51) 권인혁·김동진, 「조선후기 제주지역의 수취제도와 주민의 경제생활」(『탐라문화』 19, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998년), 181쪽.

52) 濟州田租, 於陸地田地例, 減半收之. (『세종실록』 권33, 세종 8년 7월 8일 기해조).

건조하여 밭을 개간하려면 반드시 소나 말을 몰아서 밟아줘야 했다. 그리고 예기치 못한 기상조건으로 파종 시 종자가 날리거나 그것이 빗물에 유산되는 상황이 초래되기도 하며, 계속하여 2~3년 경작하면 이삭이 맺지 아니하여 부득이 또 새 밭을 개간하는데 공력은 갑절이 드나 수확은 적으니 곤궁한 백성이 많은 이유인 것이다.<sup>53)</sup>

이러한 기록으로 보아 제주민의 궁핍은 이렇듯 척박한 제주의 자연환경에서 비롯되고 있음을 알 수 있다. 환경이 이러하니 주 작물은 보리·조·콩·밭벼·고구마 등이나, 보리밭이나 조밭은 7~8차 갈아서 파종하고, 파종 후에도 말이나 소를 이용해 4~5차 두루 밟아 주어야 했다. 그렇지 않으면 토성이 메말라서 싹이 틈 후에 씨가 말라 죽어버리는 경우가 흔하였다. 더욱이 경작지도 대부분 관유지였고, 휴한법(산간지대 5년 1경, 중간지대 5년 2~3경, 비옥토 5년 3~4경)에 의존할 수밖에 없어서 궁핍함은 이루 말할 수 없을 정도였다.<sup>54)</sup> 따라서 제주에서 거두어들인 전결세는 액수도 많지 않았을 뿐만 아니라 서울로 상납되지도 않았다. 전결세의 전액은 제주소재 관청 재정에 충당되고 있는 실정이었다.<sup>55)</sup>

둘째, 요역(徭役)이란 특정 인신에 대해서가 아니라 개별 민호(民戶)에 부과되는 부역 노동이었다. 전근대의 국가 권력이 필요할 때마다 불특정의 민호에서 노동력을 징발하여 쓰는 수취제도인 것이다. 전체적으로 보아서 민호의 요역 부담은 정기적이지 않았으며, 양이 정해져 있는 것도 아니었다. 요역은 전근대의 전 시기에 걸쳐 존재하였다.<sup>56)</sup> 『탐라지』 제주목 전결조에 따르면 “제주도의 옛 규정에는 요역이 인정(人丁) 즉 장정에게만 부과하고 전결(田結) 즉 토지의 결수를 기준으로 하는 방법은 적용하지 않았다.”고 전한다. 요역에 필요한 장정은 호(戶)를 구성하는 장정수를 기준으로 하여 동원되었으나 호가 경작하는 전결수를 기준으로 하지 않았다는 것이다. 이처럼 제주도에서는 전결에 따른 방식은 취하지 않았으나 대신 관청에서 필요로 하는 소와 말의 사료나 땀감 등은 모두 민호에게 요역으로 부과되고 있었다. 요역으로 바치는 초(草)·시(柴)·탄(炭)·치(雉)·계(鷄) 등의 물종은 잡역세로 부과되었던 것이다.

그러나 무엇보다도 제주민들에게 가장 고통스러운 것은 바로 특산물의 진상이

53) 『耽羅志』, 濟州牧 風俗條.

54) 김동진, 「조선시대 전기」, 378쪽.

55) 양진석, 「18·19세기 제주의 수취제도와 특징」, 109쪽.

56) 국사편찬위원회, 『한국사-조선중기 정치와 경제』, (탐구당, 1998), 379쪽.

었다. 말과 소, 굴뿐만 아니라 바다와 산에서 생산되는 갖가지 물품을 중앙정부에 바쳐야 했다. 특산물 진상을 위한 부역층이 필요했는데 그 중에서도 가장 꺼리는 이른바 6고역(六苦役)층이 있었다. 즉 목자역(牧子役), 과원직(果園直), 선격역(船格役), 답한역(番漢役), 포작역(鮑作役), 잠녀역(潛女役)이 그것이다. 이들은 주로 신량역천(身良役賤)계층으로 한번 6고역을 지게 되면 좀처럼 여기에서 벗어나기가 어려웠다.

한편 중앙정부에서 요구하는 제주의 특산물 수량이 너무 많아서 제주민들이 밤낮으로 이를 마련하려면 한사람이 열사람 몫 즉 ‘1인10역’을 감당하여야만 했다. 제주에서는 여자도 역을 져야 했고, 60세 이상의 노인에게도 면역은커녕 어린아이도 태어나자마자 바로 역을 부담해야 하였다. 제주는 지역이 좁고 인구가 적은 데 비하여 잡역(雜役)·잡세(雜稅)가 많아 제주민이 져야 할 역이 너무나 많았다. 『숙종실록』 숙종 28년 기록을 보면 그 역이 얼마나 과중한지를 추론해 볼 수 있다.

본도(本島)의 세 고을은 가난하여 의지할 바가 없고 역(役)이 다른 곳의 배나 되어, 심지어는 부모(父母)를 팔고 처자(妻子)를 팔며, 자기 자신이 품을 살고 동생을 파는 지경에까지 이르렀는데, 팔린 자가 모두 58명이 되었습니다.<sup>57)</sup>

위의 사료는 제주민들에 대한 역의 과중함이 다른 지방의 배나 되며 역을 수행하기 위해서는 부모와 처자를 팔며, 자신은 품을 팔아야하는 실정이며 동생까지 팔아가며 감당해야 할 정도로 막중하다는 것을 보여주고 있다. 이렇게 세금과 요역에 시달리는 제주민들에게 방위에 대한 부담까지 부과하니 제주민들은 몸이 열 개라도 그 역을 다 소화할 수 없는 지경에 이르렀다.

제주는 바다 가운데의 외딴 섬으로 형세가 고위(孤危)한데, 그곳의 백성들이 요역(徭役)과 부세(賦稅)에 시달려 방비에 전념할 수 없으니 한심스러운 일이 많습니다.<sup>58)</sup>

57) 本島三邑，貧殘無依，役倍他處，甚至賣父母鬻妻子，雇當身賣同生之境，賣鬻者都合爲五十八名。(『숙종실록』 권37, 숙종 28년 7월 12일 신유조).

58) 濟州，以海中絕島，形勢孤危，且其處之民，困於(縑) [徭] 賦，不能專意於防備，事多寒心。(『선조실록』 권66, 선조 28년 8월 21일 신유조).

군역에 있어서도 제주민들은 육지와 멀리 떨어져 있었기 때문에 독자적으로 모든 것을 해결하지 않으면 안 되었다. 외부적으로는 왜구의 침입으로 형세가 위급한 지경이고 내부적으로는 끊임없는 요역과 세금으로 제주민들을 몰아가니 예외적인 상황이 발생하기도 하였다. 남자만으로는 군인이 부족하여 제주지역에서는 여자들을 군인에 충당하기도 하였는데, 이른바 여정의 존재가 그것이었다. 또한 빈번한 왜구의 침범으로 온갖 방어시설을 구축하는 데에 백성들의 동원은 불가피하였다.<sup>59)</sup>

셋째, 제주민의 어려운 생활은 조선정부의 중앙집권적 지배체제가 확립됨에 따라 조선정부에서 요구하는 공물(貢物)·진상(進上)<sup>60)</sup>과 그에 따른 노역의 징발이 과다하게 책정되어 갔다. 조선정부가 들어와 제주에 공부(貢賦)가 시작된 것은 태종 8년(1408)년에 행해지고 태종 9년(1409)부터 민호에게 부담하기 시작하였다. 제주의 토산물인 마필(馬匹)로 하되 대호(大戶)는 대마 1필, 중호(中戶)는 중마 1필, 소호(小戶)는 5호가 합하여 중마 1필로 규정하였다. 그 품목을 말로 정한 것은 당시 공물 분정(分定)이 “그 지방의 생산물의 량에 따라 그 공부를 정한다. (量地之產 而定其貢)”라는 것으로 보아 그 지방의 생산물과 산출의 다소(多少)에 따라 공물을 나누어 배정한 것으로 볼 수 있다.

진상에 대해서는 『세종실록』과 『세종실록지리지(世宗實錄地理志)』에 나타나고 있으나 체계적인 진상의 형태는 아니었으므로 구체적인 수량이나 운송방법 등은 언급하고 있지 않다. 이 시기 진상에 관련한 사료는 김상헌의 『남사록』(1601)과 이원진의 『탐라지』(1653)에 비교적 잘 드러나고 있다. 이러한 기록으로 그 당시 제주 진상품의 종류와 수효 등에 대한 개략적인 파악이 가능하다. 또한 여기서 당시 제주의 경제생활의 근간을 이루었던 말(馬), 해산물(주로 全鰻), 귤(橘) 등의 진상 내역을 살펴봄으로써 당시의 사회·경제적 상황을 추론할 수 있다. 당시 『남사록』에 나타난 별진상(別進上)과 별공물(別貢物)의 내용은 다음과 같다.

59) 김동전, 「조선시대 전기」, 379~380쪽.

60) 진상은 지방관이 국왕에게 의례적으로 토산물을 바치는 것, 원래부터 납세의 의무가 있었던 것은 아니지만 각 도 단위로 하여 지방관이 한 달에 한 번씩 상납하게 되어 있다. 그러나 실제로는 각 주현에 그 부담이 배정되고, 이것이 다시 민호에게 배정되었다. 공물은 납세의 하나로 궁중에서 필요로 하는 것, 중앙 각 관청에서 필요로 하는 것을 충당하기 위하여 지방의 각 주현을 대상으로 부과하는 것이다. 주현단위의 책임량도 역시 각 민호에 배정되었다. (고창석, 「조선시대 후기」, 467쪽).

<표 4-1> 제주 공안(貢案)의 별진상과 별공물

지역	구분	진 상 내 역
제주	별진상	추복(搗鰻) 3,030첩, 조복(條鰻) 9,230첩, 인복(引鰻) 910첩, 오적어(烏賊魚) 680첩
	사재감(司宰監)공물	대회전복(大灰全鰻) 500첩, 중회전복(中灰全鰻) 945첩, 소회전복(小灰全鰻) 8310첩
	별공물	대회전복 1,000첩, 중회전복 700첩
대정		대회전복 500첩, 중회전복 250첩
정의		대회전복 500첩, 중회전복 195첩

<표 4-1>은 『남사록』(1601) 권1, 9월 22일 병자조에 의거하여 작성하였다.

<표 4-2> 본주(本州)의 1년 24운 굴 봉진수

해당처	시기	진 상 내 역
제주		유자(柚子) 96, 감자(柑子) 29,470, 금굴(金橘) 1420, 유감(乳柑) 2,800, 동정굴(洞庭橘) 3040, 산굴(山橘) 540, 청굴(靑橘) 530, 당유(唐柚)는 결실의 다소에 따라 봉진함
장화서(掌化署)	세전	유자 280, 감자 500, 금굴 1000, 유감 700, 동정굴 200
	세후	감자 500, 산굴 500, 청굴 200
대정		유자 180, 감자 530, 금굴 500, 유감 400, 동정굴 750, 청굴 50
정의		유자 175, 감자 525, 금굴 500, 유감 390, 동정굴 700, 청굴 750

<표 4-2>는 『남사록』 권3, 10월 23일 정해조에 의거하여 작성하였다.

<표 4-3> 매년 목사의 진상

직위	내용	진 상 내 역
목사	별진상	향심(香蓆) 28두, 백랍(白蠟) 24편, 동자향(童子香) 7두
	도임진상(到任進上)	백랍 20편,
	체임진상(遞任進上)	백랍 48편, 치자(梔子) 30근, 마장제구(馬粧諸具) 10부, 모(毛) 3정10부, 모 2정3부, 홍록(紅勒) 60부, 진록(眞勒) 170부, 모색(毛索) 8부,
관관	체임진상	모 3정3부, 초(草) 3정3부, 모 3부, 진록 3부, 모색 3부
정의·대정현감	체임진상	모 3정2부, 초 3정2부, 홍록 2부, 모색 2부

<표 4-3>은 『남사록』 권4, 12월 20일 계미조에 의거하여 작성하였다.

<표 4-1~3>의 기록에 의하면 1601년 당시 제주의 공물 상납은 별공물과 별진상의 형식으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.<sup>61)</sup> 또한 제주 공안의 진상은 주로 전복(全鰓)과 오적어(烏賊魚)가 주종을 이루고 있으며, 굴의 봉진은 24운(運)으로 나누어서 생산시기에 따라 체계적으로 행해지고 있음을 알 수 있다. 목사도 매년 별진상의 형식으로 약재와 마장제구 등 기타 품목들을 진상하니 제주의 생산물은 거의 진상과 공물에 충당되는 실정이었다. 그러나 진상과 공물의 양이 점차 늘어나서 『탐라지』의 기록에 의하면 진상 내역이 달라지고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 17세기 제주목 진상 내역

구 분	진상 시기 및 내역	
영진상도계 (營進上到界)	백랍(白蠟) 24편(片)	
월령(月令)	2월(月)	추복(搥鰓) 265첩(貼), 조복(條鰓) 265첩, 인복(引鰓) 95속(束), 청굴(靑橋) 1,250개(個)
	3월(月)	추복 240첩, 인복 85속, 분곽(粉藿) 40속, 미역귀 2석(石) 5두(斗)
	4·5월(月)	추복 760첩, 인복 170속, 향심(香葷) 2석 1두 5승(升)
	6월(月)	추복 1,180첩, 오적어 251첩, 인복 170속
	7월(月)	추복 680첩, 오적어 430첩, 인복 170속
	8월(月)	추복 680첩, 오적어 258첩, 인복 170속, 비자(櫃子) 14두, 반하(半夏) 30근(斤), 석결명(石決明) 2근, 해동피(海桐皮) 6근
	9월(月)	추복 425첩, 오적어 172첩, 인복 85속, 유자(柚子) 1,850개(個), 유안식향(油安息香) 33근
산물(酸物)	초운(初運)	금굴(金橋) 880개, 감자(柑子) 1,550개
	2-7운	감자 각(各) 3,540개, 금굴 각 300개
	8운	유감(乳柑) 각 1,400개, 동정굴(洞庭橋) 980개, 감자 1,290개
	9-18운	감자 각 3,300개, 유감 각 300개, 동정굴 각 340개
	19-20운	감자, 유감, 동정굴의 수량은 18운과 같고 산굴(山橋)이 760개이며 당유(唐柚)는 그 결실(結實)에 따라서 봉진(封進)함.

61) 박찬식, 「19세기 제주지역 진상의 실태」(『탐라문화』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996), 258쪽.

세초(歲初)	백랍 24편, 신향심(新香葷) 11두 2승, 궤자(麩子) 장포(長脯) 원포(圓脯) 각 32조(條), 장피(獐皮) 11령(令), 치자(梔子) 160근, 조곽(早藿) 132첩, 진피(陳皮) 48근, 청피(靑皮) 30근, 귤핵(橘核) 7양(兩), 귤엽(橘葉) 6근, 지곡(枳殼) 22근, 향부자(香附子) 78근, 무환자(無患子) 8량, 석곡(石斛) 11량, 지실(枳實) 6근, 연근(練根) 1근 4량, 연실(練實) 4량, 후박(厚朴) 32근, 목환자(木患子) 4.400개
체임(遞任)	말(馬)(목사(牧使) 판관(判官) 각 3 필(匹) 양 현감(兩縣監) 각 2필 마장(馬裝) 10부(部), 중소녹피(中小鹿皮) 52령, 백랍 42편, 녹장포(鹿長脯) 곁포(快脯) 각 64조(條), 녹미(鹿尾) 62개, 녹설(鹿舌) 64개, 무회목(無灰木) 26주(株)
삼명일(三名日)	탄일(誕日) 동지(冬至) 정조(正祖)에 말 각 20필, 마장(馬裝) 11부(部), 곁궁장피(結弓獐皮) 60령, 동서추록(東西追鹿) 각 15명에게 진상에 필요한 녹피(鹿皮)를 배당하고 준비한 몫에 대해서는 값을 지급하였다.
연례마(年例馬)	8필
세공마(歲貢馬)	100필

<표 5>는 『탐라지』(1653)에 의거하여 작성하였다

<표 4-1>, <표 4-2>와 <표 5>를 비교하여 당시 제주목을 중심으로 진상되던 전복과 굴의 진상 수량을 살펴보겠다. 전복인 경우 <표 4-1>에 의하면 추복 330첩, 조복 230첩, 인복 680첩, 오적어 680첩으로 나타나는데, <표 5>의 기록에는 추복 4,230첩, 조복 265첩, 인복1,065첩 오적어 1,111첩으로 진상의 양이 증대되고 있음을 알 수 있다. <표 4-1>에 나타나는 대회전복이나 중회전복, 소회전복은 그 크기와 관련이 있는 것인데 비교 대상이 없어 여기서는 다루지 않았다.

굴의 진상은 유자 1,051개, 감자 1,555개, 금굴 3,420개, 동정굴이 1,090개, 산굴 4,690개, 청굴 1,040인데 반하여 <표 5>에는 유자에 관한 기록은 보이지 않으며, 감자 10,010개, 금굴 1,180개, 동정굴 1,660개로 굴은 그 종류에 따라 증감되고 있음을 알 수 있다.

말은 제주의 특산품 중의 하나로 고려 때부터 진상되었다. 『태조실록』에 여러 차례 진상 기록이 보인다. 『탐라지』의 기록에 의하면 탄일·동지·정조에 각 20필을 봉진하도록 되어 있고 연례적으로는 8필, 세공마로 100필을 진상하도록 되어 있어서 모두 168필을 진상하고 있음을 알 수 있다. 이렇게 연례적으로 진상하는 말 이외에 사적(私的)으로 말을 진상하기도 하였다.

이상의 진상품은 제주의 경제생활의 기반이 되었던 품목들이다. 이외에도 예컨대 약재 및 산짐승 등의 진상·공물은 물론, 제주에서 제대로 생산되지도 않는 진주, 앵무라, 무회목<sup>62)</sup> 등의 진상품을 무리하게 제주민들에게 강요하였다. 따라서 진상품 종류의 다양함과 액수의 과다로 제주민들에게 부과되는 진상은 애초부터 무리였다. 더구나 유민의 발생으로 인구가 줄어들었음에도 불구하고 진상 액수는 줄어들지 않아 제주민들은 더 심한 고통 속에 놓여 있게 되었다.

### 3) 수취체제 운영에 따른 각종 폐단

중앙에서 내려온 수령들과 관리들은 제주가 육지와 멀리 떨어져 있었기 때문에 진상제도(進上制度)를 남용하여 사사로움을 취하게 된다. 즉 자신들의 재산을 증식하는 수단으로 생각하거나 임금의 선심을 얻고자 하여 그 수에 있어서 다양함과 그 양에 있어서 과중함은 이루 다 말로 표현하기 어려웠다. 그렇기 때문에 제주민들은 진상품을 마련하기 위하여 일년 내내 일하지 않으면 안 되었다.

진상에 대하여 몇 가지 폐단을 살펴보다면 다음과 같다.

첫째, 진상품을 마련한다는 이유로 제주 목사는 6~7월 농사철에 백성들을 무리하게 동원하여 여러 날 산에서 집을 짓고 사냥하여 농사지를 시기를 놓치는 일이 허다하였다.

둘째, 중앙관리들이 해마다 초겨울에 제주의 군인들을 동원하여 진상용 노루와 사슴 등을 포획하는 폐단이 발생하였다.<sup>63)</sup>

셋째, 지방관이 민가의 감곡을 진상한다고 청탁하고 수탈하는 폐단이 있었다.<sup>64)</sup> 『남사록』의 기록에는 그 폐단을 다음과 같이 지적하고 있다.

매년 7~8월에 목사 군관이 촌가를 순시하며 굴유가 있는 곳에 서 붓으로 하나씩 표시하고 장부에 기록하여 가을이 되어 굴이 익는 날에 장부와 대조하여 수납한다. 바람과 비에 손상을 입었거나 까마귀나 참새가 쪼아 먹는 것이 있으면 집 주인에게 그 나

62) 앵무라(鸚鵡螺) - 앵무조개, 무회목(無灰木) - 미역의 오래 묵은 뿌리. (김희동 역, 『남사록』, 영가문화사, 1992), 65쪽.

63) 김동진, 『조선시대 전기』, 382~383쪽.

64) 김동진, 『제주도의 진상공헌에 대한 고찰-조선왕조를 중심으로』(『제주사학』 창간호, 제주대학교 인문대학사학과, 1985), 32쪽.

머지를 징수한다. 그렇게 못할 때에는 장부대로 바치도록 한다. 때문에 민가는 감귤을 독약과 같이 보고, 재배하기를 좋아하지 않으며, 나무가 있는 자는 그 나무를 잘라버려 민가에서 문책 받는 걱정을 없애려한다. 심지어 뜨거운 물로 고사시켜버렸다.<sup>65)</sup>

진상용 귤을 거두는데 있어서도 실제적으로는 1운 4·5통(桶)인데 백성들에게 20통 거두어들이니 제주민들의 생활은 파탄지경에 이르렀다.

넷째, 포작인(浦作人)은 주로 전복과 고기 등을 주로 잡아서 진상하는 의무를 맡고 있었다. 포작인이 진상용 전복의 수량은 극히 많았고, 진상뿐만 아니라 관아에서 쓰이는 해산물들도 모두 담당하였다. 그리고 관리들이 사리(私利)를 위하여 바쳐야 하는 수량 또한 몇 배나 될 정도로 많았다. 따라서 포작인의 고통은 이루 말할 수 없었다. 포작인의 어려움에 관해서는 『남사록』의 기록에 잘 나타나 있다.

포작배(浦作輩)는 홀아비로 살다가 죽는 자가 많이 있다. 그 까닭을 물어보니 ‘본주에 진상하는 전복의 수량이 매우 많고 관리들이 공(公)을 빙자하여 사육을 채우는 것이 또 몇 곱이 되므로 포작배는 그 역을 견디지 못하여 유망하고 익사하여서 열에 둘셋만 남게 되나 징렴(徵斂)·공응(供應)은 전보다 줄지 아니한다. 이 때문에 그 몸은 오래 바다에 있고 그 아내는 오래 옥 속에 있어 원한을 품고 고통을 견디는 모양은 말로 다 이를 수 없다. 이런 때문에 이웃에 사는 홀어미가 있다 하더라도 차라리 빌어먹다가 죽을지언정 포작인의 아내가 되려고 하지 아니한다. 본주의 공안은 (중략) 삼읍의 포작으로부터 취하고 기타 해채(海菜) 및 수령이 봉송하는 수량은 이 한에 있지 아니하므로 전도의 물력이 거의 여기에 없어진다.<sup>66)</sup>

이상에서 알 수 있듯이 포작의 일은 힘들고 어려워 익사하는 경우가 많았고, 이웃의 홀어미라 할지라도 빌어먹는 거지가 될지언정 포작인의 아내는 되지 않으려 했다. 포작인이 채취한 모든 해산물이 본주의 공안에 진상되었으며, 수령들의 사사로운 수탈은 여기서 그치지 않아 제주의 생산물이 여기서 다 없어진다 할 만큼 포작의 고통을 큰 것이었다.

다섯째, 말을 사사로이 함에 있어서 삼읍 수령은 백성에게 말이 있으면 ‘전시예 사용할 말이다’ 혹은 ‘상의 명령에 의하여 구하느니’ 하면서 공공연히 취하니 백

65) 『남사록』 권3, 10월 23일 정혜조.

66) 『남사록』 권1, 9월 22일 병신조.

성들은 말 한 마리를 빼앗기면 열 식구가 배고픔과 추위를 면치 못하게 되었다. 또한 목자역은 6고역 중에서도 힘들어 가장 꺼리는 고역중의 하나였다. 한번 목자가 되면 그 집안이 패가망신될 지경이었다. 그 중에서도 동색마(同色馬)의 폐단이 심하였는데 말을 잃어버릴 경우 우마적(牛馬籍)에 기록된 말의 색깔과 동일하게 맞춰 보충해야하는 폐단이 있었다. 이것을 민가에서 구입하려면 가격이 일정치 않아 부르는 게 값일 정도였다. 그 때문에 가난한 목자들은 처자식을 팔고 자신이 머슴을 살거나 동생을 팔아야 하는 극단적 상황에 처해 있었다.

여섯째, 제주는 뱃길이 멀고 파도가 사나워 공선(貢船)은 수 개월이 지나야 도착하거나 익사하여 침몰당하는 경우가 많아 추징(追徵)하는 민폐가 연중 그치지 않았다. 인조 18년 2월<sup>67)</sup> 진공물을 싣고 육지로 향하던 제주선이 바다에서 태풍을 만나 5척의 배가 모두 침몰하여 막대한 진공물과 100여명의 익사자를 낸 해상사고가 발생하였고, 인조 24년<sup>68)</sup>에도 이와 비슷한 사고로 진공물과 30여명이 익사하였다. 뿐만 아니라 공물에 대한 경감은 오직 임금의 명에 의하여서만 가감할 수 있는 것이므로 흥황과 기근 혹은 유망하여 민호가 없어지더라도 그 역은 고스란히 남겨진 자들의 몫이었다.

결국 제주민들은 밤낮으로 이런 진상과 부역에 시달려 힘들게 살아갔던 것이다. 그래서 백성들은 공물과 진상을 경감하여 줄 것을 요청하게 되었고 그와 관련된 기록으로는 『중종실록』과 『명종실록』을 통해서 살펴볼 수 있다.

- (13) 본주(本州)는 민호(民戶)가 사망하면 공채(公債)의 독촉이 친족과 절린(切隣)에게 미칩니다. 그래서 모두들 떠나 흩어져 반은 폐허가 된 실정이니, 공물(貢物)을 건감시켜 주소서. (중략) 갑술년(1549)에 큰 풍채(風災)가 있어 과목(果木)이 많이 말라 죽었습니다. 아직 바치지 못한 청굴(靑橋) 등과 우모(牛毛)·노비 신공(奴婢身貢)도 아울러 건감하여 주소서. 육지로 옮겨 가 사는 노비는 모두 쇠환(刷還)하게 하고, 쇠환하지 못하는 노비는 있는 곳에서 신공(身貢)을 거두게 하소서.<sup>69)</sup>

67) 濟州進貢艇五艘，遭風敗沒，滄死者百餘人。上聞之，令本道優恤其妻子，所載貢物，並許蕩滌。(『인조실록』 권 4, 인조 18년 2월 3일 갑인조).

68) 旌義縣歲貢船，到楸子島，遭風敗沒，貢物領來吏康應吉等 三十人滄死。(『인조실록』 권47, 인조 24년 10월 2일 갑술조).

69) 本州死亡民戶公債之督，及於族隣，並皆離散，半爲丘墟，請蠲減貢物。(中略) 甲戌年大風爲災，果木多枯，其未納靑橋等及牛毛、奴婢身貢，請并蠲減，奴婢移居陸地者，請皆刷還，其未還者，令所在收貢。(『중종실록』 권41, 중종 16년 3월 10일 임술조).

(14) 제주 3읍(邑)은 풍재(風災)로 실농한데다가 이제 또 방어(防禦)에 대한 조치로 백성들이 곤란을 겪고 있습니다. 해사(該司)로 하여금 제하여도 되는 공물은 해아려 건감하게 해야 합니다.<sup>70)</sup>

(15) 다리(首鬘)가 본주의 산물이라고는 한다. 그러나 흉년에 굶주린 나머지 태반이 유망하고 또 왜의 노략질을 당하여 사상자가 많으니 어루만지고 진휼하더라도 오히려 안정되게 자리 잡지 못할 것인데, 더구나 공부(貢賦)를 바치라고 독촉한다면 파리한 백성이 어떻게 생활할 수 있겠는가. 대체로 다리는 폐할 수 없는 상공(常貢)이 아니고 단지 부인네 머리 장식에 사용될 뿐이니 경감하여 주소서.<sup>71)</sup>

이처럼 공물과 진상에 관하여 경감해야 한다는 내용이 여러 기록에 나타난다. 사료 (13)은 민호가 사망하면 그 공채의 독촉이 친족과 이웃에게 넘겨지니 괴로워 고장을 떠나 폐허가 되기 때문에 공물을 경감시켜줄 것을 요청하고 있으며, 나아가 노비의 신공 또한 경감시켜 줄 것을 청하는 내용이다. 사료(14)는 바람의 피해로 농산물을 상실한데다 방어에 동원되는 제주 민들의 곤란함을 들어, 해당 관사에서 공물을 감하여야 한다는 타당성을 언급하고 있다. 사료(15)는 다리는 달구머리를 칭하며 단지 머리장식에 사용되는 사치성 물품이니 먹고살기 힘든 백성들이 공물로 하기에는 지나친 품목에 해당되는 것으로 보고 있다. 이상의 기록에서 본다면 하나에서 열까지 제주민이 부담하는 공물과 진상은 실로 부담이 되어 제주민들은 결국 현실타개책의 방법으로 목숨을 걸고 제주를 떠나 유민이 될 수밖에 없었다.

따라서 조선중기 조선정부의 중앙 집권체제가 확립되어감에 따라 중앙위주의 정책은 제주사회 전반에 걸쳐 영향을 미쳤고 당시 정치·사회·경제적 배경은 결국 제주유민의 발생 배경이 되고 있음을 알 수 있다.

70) 濟州三邑,因風災失農,今又措置防禦,民生困苦令該司,可除貢物,量宜蠲減. (『명종실록』 권13, 명종 7년 11월 21일 기해조).

71) 首鬘雖曰本州所產,然飢饉之餘,流亡過半,又被倭寇,死傷者多.雖加撫恤,猶不得安集,況加以責納貢賦,則羸悴之民,安得以生活哉?大抵首鬘之爲物,非恒貢不可廢者也,只爲婦人高髻而用之而已. (『명종실록』 권 14, 명종 8년 5월 29일 갑술조).

### Ⅲ. 제주유민의 실태와 지위 변화

제주유민의 발생은 우선 토지와 민(民)의 지배를 물적 토대로 해서 국가체제를 유지하던 조선정부에서 민이 국가의 파악 대상에서 벗어나는 행위라는 점에서 국가의 존립 기반을 위협하는 일이었다. 또 민이 자신을 속박하고 있는 체제의 기반에서 무단이탈한다는 점에서 개인적인 현실 부정, 소극적인 저항의 의미를 띠고 있다. 그런데 이 저항은 그 자체의 비중은 적지만 저항의식을 갖고 조직적으로 대항할 가능성을 가진다는 면에서 조선정부는 이들에게 주목했다. 그뿐만 아니라 이들의 유랑 이후 행로는 굶어죽거나 거지·빈민·도적이 되는 경우가 많아 민심소요·사회불안의 분위기 조성에 일정한 역할을 하기도 하였다. 그러므로 유민은 잠재력을 가진 사회 부동세력으로서 중요한 위상을 갖는다고 할 수 있다.<sup>72)</sup> 이 장에서는 제주를 떠나 간 제주유민들의 정착 실태는 어떠했으며, 그들의 사회적 지위는 어떻게 변화되는지 살펴보고자 한다.

#### 1. 제주유민의 실태

한 사회의 사회·경제구조와 그 변동을 이해하는 작업에 있어 인구현상은 무엇보다 선행되어야 하는 사항이다.<sup>73)</sup> 왜냐하면 사회를 구성하는 것이 인간이고 그 사회 인구 규모가 어느 정도였는지, 그 인구는 어떤 특성을 지니고 있었는지 인구 이동은 어떤 형태로 진행되었는지가 사회구조 분석의 바탕을 이루기 때문이다. 그러나 이 당시 제주인구에 관한 기록은 그리 많지 않다. 제주의 인구 관련 기록으로는 『세종실록지리지』와 『조선왕조실록』에 나와 있다. 『세종실록지리지』

72) 정형지, 「19세기 전반 유민에 관한 연구」, 185쪽.

73) 이영규, 「17·18세기 인구규모와 그 변동의 특질」(경북대학교 석사논문, 1987), 1쪽.

와 『조선왕조실록』을 바탕으로 해서 당시 제주의 호수와 인구수를 표로 작성하여 보면 다음과 같다.

<표 6> 15세기 제주의 호수·인구수

연도 구분	호(戶)				인구(人口)			
	제주목	정의현	대정현	합계	제주목	정의현	대정현	합계
세종실록지리지	5,207	685	1,357	7,249 <sup>74)</sup>	8,324	2,073	8,500	18,897
세종 1년 (1419)	2,216	645	620	3,481 <sup>75)</sup>	-	-	-	-
세종 8년 (1426)	-	850	1,327	-	-	-	-	-
세종 16년(1434)	-	-	-	-	-	-	-	63,474 <sup>76)</sup>
세종 17년(1435)	-	-	-	9,935	-	-	-	63,093 <sup>77)</sup>
성종 9년 (1478)	-	-	-	9,400 <sup>78)</sup>	-	-	-	-

<표 6>은 『조선왕조실록』과 『세종실록지리지』에 의해서 작성하였다.

<표 6>에서 보듯이 15세기는 세종대와 성종대의 기록밖에 남아 있지 않다. 그것도 남녀 구분이 안 된 채로 호수와 인구수만 기록하고 있다. 그리고 어떤 방식으로 조사한 결과인지는 알 수 없다.<sup>79)</sup> 그보다는 오히려 기근이 들었을 때 혹은 진휼(賑恤)을 위해서, 또는 다른 필요 때문에 나아가 자신의 의견을 제시할 때 인용한 것들로 여겨진다. 표를 보면 『세종실록지리지』(1425)에서 제주의 인구수는 18,897명으로 나타나는데 세종17년(1435)에는 69,093으로 나타난다. 이렇게 10년 사이 급격한 인구의 증가는 자연 증가율이라기보다는 외부적 요인에 의한 것이며 그 이유는 외부로부터 인구 유입 때문으로 볼 수 있다. 세종시기까지 제주는 계속해서 육지로부터 많은 인구가 유입되었다. 이 당시 제주에는 원(元)나라 유

74) 濟州牧：戶五千二百七，口八千三百二十四，旌義縣：戶六百八十五，口二千七十三，大瀨縣：戶一千三百五十七，口八千五百。(『세종실록지리지』 권151, 전라도 제주목).

75) 濟州牧居民二千二百十六戶，旌義縣六百四十五戶，大瀨縣六百二十戶。乞移忠淸道沿海 各官及全羅道各官雜穀，(安) [按] 戶給豆、木麥、小豆種各一斗，以督耕田，以活民生。(『세종실록』 권3, 세종 1년 4월 13일 정해조)

76) 本州三邑，俱失農業，義倉雜穀及田稅不收者過半，且無救荒之物。今考三邑人丁之數，壯老弱共六萬三千四百七十四名。(『세종실록』 권66, 세종 16년 12월 7일 경술조).

77) 濟州三邑，人多地窄，民戶九千九百三十五，人口六萬三千九十三，田則九千六百十三結四十八卜。地利有限，食之者衆，救荒之弊，無歲無之 無田業良人，各從自願，徙居陸地，私賤亦從本主，自願出陸。(『세종실록』 권 70, 세종 17년 12월 12일 기유조).

78) 其民則九千四百餘口。(『성종실록』 권91, 성종 9년 4월 8일 기해조).

79) 조선시대 호구과약의 목적은 '재정확보와 국방의 강화'에 그 중심을 두었다. 이러한 재정 및 국방은 백성 에 대한 국가의 원활한 지배가 그 전제라 하겠다. (이영구, 「17·18세기 인구규모와 그 변동의 특질」 13 쪽).

민이나, 조선의 건국과정에서 유배당한 자들은 물론 정치적으로 망명하는 등 소외된 자들이 많이 들어 왔다. 또한 승려에 대해 균역이 없고 사찰에 대해서도 우대하였으므로 많은 승도(僧徒)들이 각지에서 모여들었다. 그 밖에 범죄를 저지르고 들어온 자들도 상당수 있었다. 이처럼 원나라 유민, 정치 망명자들, 승려 범죄 자들과 같은 다양한 사람들이 유입되니 살 곳은 부족하고 인구는 넘쳐났다. 제주의 인구와 토지의 면적에 관한 내용은 『세종실록』 세종 17년(1435)의 기록에서 찾을 수 있다.

제주 세 고을에는 사람은 많은데 땅은 좁아서 민호(民戶)가 9천 9백 35호이요, 인구가 6만 3천 93명이며, 전지(田地)는 9천 6백 13결 48 짐[卜]이므로, 토지의 이익은 한정되어 있는데 밥 먹는 사람은 많아서, 흉년을 구제하는 폐단이 해마다 없을 때가 없으니. 전지와 직업이 없는 양민(良民)은 각기 자원에 따라 육지(陸地)로 옮겨 살게 하고, 사천(私賤)도 또한 본 주인을 따라 자원하여 육지에 나오게 하소서.<sup>80)</sup>

세종대에 호구(戶口)가 9,400 호이고 인구는 63,000명 정도였다. 또한 식량은 자급자족되지 못하였으며 흉년이 들면 우마를 훔쳐 잡아먹으며 연명하는 도적들이 늘어나기도 하였다. 제주출신 고득중은 세종에게 다음과 같이 상소하였다.

제주에는 땅이 좁고 민가(民家)가 조밀하여, 소와 말을 도둑질해 죽이면서 그 생활을 유지하는 사람이 자못 많사운데, 이로 인하여 말이 번식하지 않으니, 천하건대, 남의 소와 말을 도둑질하여 죽이는 자는 온 집안을 육지에 내보내고, 그 주인이 있는 사천(私賤)은 본주(本主)에게 주되, 평민과 공천(公賤)들은 평안도나 황해도의 땅이 넓고 백성들이 드문 곳에 옮겨 두어서 안업(安業)하게 하소서.<sup>81)</sup>

이러한 기록에서 세종 때 처음으로 제주민이 집단적으로 황해도와 평안도로 강제 이주되고 있음을 알 수 있다. 그 뒤에도 제주가 땅이 좁고 사람은 많아 먹고살기 힘들니, 제주민들을 육지로 나와 살게 해야 한다는 논의가 자주 있었다.

80) 濟州三邑, 人多地窄, 民戶九千九百三十五, 人口六萬三千九十三, 田則九千六百十三結四十八卜, 地利有限, 食之者衆, 救荒之弊, 無歲無之. 無田業良人, 各從自願, 徙居陸地, 私賤亦從本主, 自願出陸. (『세종실록』 권70, 세종 17년 12월 12일 기유조).

81) 濟州地窄民稠, 盜殺牛馬, 以資其生者頗多, 因此馬不蕃殖. 請盜殺牛馬者, 舉家出陸, 其有主私賤, 授本主. 平民乃公賤, 移置平安, 黃海地廣民稀之處, 使之安業. (『세종실록』 권72, 세종 18년 6월 20일 을묘조).

하지만 이러한 인구 유입·증가 현상은 결코 오래가지 않았다. 15세기 중엽부터 17세기 말까지 인구가 줄어드는 현상이 나타났다. 이 시기 제주민 중 상당수가 제주를 떠나 다른 지방으로 이동해 버렸기 때문에 인구 감소 현상이 나타난 것으로 여겨진다.

지나친 인구 증가와 마찬가지로 지나친 인구 감소 역시 정부에서는 심각한 문제였다. 왜냐하면 제주도의 지정학적 위치가 국토방위에 매우 중요한 지역이었을 뿐만 아니라 최대의 목장지대이자 감귤, 전복 등 다른 곳에서 얻을 수 없는 특별한 공물 생산지였기 때문이었다. 또한 인구가 줄어들면 이러한 여러 가지 일을 담당할 사람들이 부족해지기 때문에 인구 감소는 조선정부에서는 중요한 문제가 되었다.<sup>82)</sup>

조선시대 주민의 이동은 원칙적으로 금지되었다. 관에서 발급한 통행증이 있어야만 다른 지방으로 이동이 가능했고, 각 지방의 인구수를 확보하는 것 또한 중요했다. 이러한 이유로 인해 각 지방 관청마다 인구의 이주를 주요 관심 대상이었고, 다른 지방으로의 이주를 통제하는 것이다.<sup>83)</sup> 이처럼 다른 지방으로의 이주를 금지했지만 자기들이 살던 고장을 떠나 다른 마을에 정착하는 일이 자주 발생하였다.<sup>84)</sup> 이들이 곧 유민이다. 유민이란 ‘본래의 생활근거지인 고향을 떠나 유이(流移)·방랑하거나 낯선 땅으로 이주하여 사는 백성’을 말한다. 하지만 당면한 현실이 아무리 가혹하다 하여도 조상 대대로 한 곳에서 삶을 이어가며 살던 사람들이 하루아침에 고향을 버리고 낯선 지역으로 떠돈다는 것은 쉬운 일이 아니었을 것이다. 나름대로 생계를 이어갈 방도가 전혀 보이지 않을 때 사람들은 이와 같은 극단적인 방법을 선택하게 된다.

그렇다면 제주유민에 대해서는 어떻게 불렀을까? 『남사록』에 따르면 한라산을 두무악(頭無岳)이라 부르고 있다.<sup>85)</sup> 그러나 한영국은 “조선시대에는 두모악(豆毛岳) 또는 두독야지(豆秃也只)·두무악(頭無岳)·두무악(頭無惡)·두모악(豆毛惡)으로

82) 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」, 57쪽.

83) 『세종실록』 권45 세종 11년 8월 26일 경자조.

84) 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」, 57쪽.

85) 漢羅山：以云漢羅山人也，頭無岳：以其峰峰階平也，豆毛岳：以山之連絡者非一而峯頭有也，似貯水器也，圓山：以穹窿而圓也 김상헌의 『남사록』에 한라산의 명칭에 관해 언급하고 있다； 訓練院都正邊處寧來啓曰：且沿海頭無岳甚多，濟州漢(拿) [拏] 山或名頭無岳，故俗稱濟州人爲頭無岳，或書頭秃也只 또한 『성종실록』 권262, 성종 23년 2월 8일 기유조에 같은 명칭으로 사용되고 있다.

불린 인구가 있었다”라고 언급하고 있다. 또한 원래는 한라산을 두무악(頭無岳) 또는 두모악(豆毛岳)이라고도 칭한 데서 말미암은 제주민에 대한 속칭으로 생각할 수도 있지만 15세기 중엽부터 18세기 초엽에 이르는 이른바 출륙제주도민(出陸濟州島民), 즉 원주지인 제주를 불법적으로 이탈하여 주로 전라(全羅)·경상도(慶尙道) 연해지역에 거주하던 제주유민을 가리키는 공식명칭으로 사용하고 있다.<sup>86)</sup> 김태능에 따르면 “경상도와 전라도의 연해지방에 떠돌아다니는 제주민을 두무악”이라 불렀는데 두무악은 비록 한라산의 별칭이었으나 이와 같이 호칭하였던 것은 해상에 떠돌아다니는 그들을 천시하여 불렀던 별명으로 언급하고 있다.<sup>87)</sup>

그렇다면 『성종실록』에서는 제주유민을 어떻게 불렀을까. 『성종실록』를 보면 제주유민의 출현은 성종 8년에 처음으로 나타나고 있는데, 『성종실록』 성종 8년(1477) 8월과 11월의 기록을 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 지금 어느 사람이 와서 말하기를, ‘도내의 사천(泗川)과 고성(固城)·진주(晉州)지방에, 「제주의 두독야(豆禿也)」라고만 이름을 칭하는 사람이, 처음에는 2, 3척의 배를 가지고 출래(出來)하더니, 이제는 변하여 32척이 되었으며, 강기슭에 의지하여 집을 지었는데.<sup>88)</sup>
- (2) 근년에 제주 세 고을의 인민(人民)이 자칭 두독야지(豆禿也只)라 하면서 처자(妻子)들을 거느리고 배를 타고 경상도·전라도의 바닷가 연변(沿邊)에 옮겨 정박(碇泊)하는 자가 수천여인에 이른다.<sup>89)</sup>
- (3) 포작인(鮑作人)들이 제주에서 와서 전라도·경상도 두 도의 바닷가에 흩어져 있다.<sup>90)</sup>

『성종실록』의 기록으로 보아 이 시기 육지로 나간 제주유민에 대한 일반적인

86) 한영국, 「두모악고」, 809쪽.

87) 김태능,

88) 今有人來言：道內泗川、固城、晉州地面，濟州 豆禿也只稱名人，初將二三船出來，今轉爲 三十二隻，依岸爲廬。(『성종실록』 권83, 성종 8년 8월 5일 기해조).

89) 近年濟州三邑人民自稱‘豆禿也只’，挈妻子乘船，移泊慶尙、全羅沿邊者，幾千餘人。(『성종실록』 권86, 성종 8년 11월 21일 갑신조).

90) 鮑作人等自濟州而來，散處全羅、慶尙兩道海曲。(『성종실록』 권146, 성종 14년 12월 6일 을축조).

호칭이 ‘두모약’ 혹은 ‘두독야지’인 것만은 분명하다. 그러나 『성종실록』에서는 성종 8년(1477) 11월까지 이 호칭을 사용하고 성종 13년(1482) 기록<sup>91)</sup>에서는 제주의 떠돌아다니는 백성 즉 ‘제주 유이인민(流移人民)’이라 표기하며, 성종 14년(1483) 이후 기록에서는 제주유민에 대한 호칭을 ‘포작간(鮑作干)<sup>92)</sup>이라 명명하는 사례가 더 많다. 그러므로 제주유민의 발생 당시에 그들에 대한 호칭은 ‘두모약’ ‘두독야기’ ‘포작간’으로 칭해졌으나 후대로 내려오면서는 포작간이란 명칭이 『조선왕조실록』 상에 자주 등장하고 제주유민에 대한 일반적인 호칭으로 불리워지고 있음을 알 수 있다. 그 이유는 제주유민이 대부분 전복과 고기 등을 잡아 생활하였기 때문에 포작간이라는 호칭이 일반화된 것 같다.

그렇다면 제주 유민들의 정착 실태는 어떠했으며, 그들의 정착 지역은 어느 곳이었을까. 위의 사료 (1)은 처음 그들이 정착한 곳은 경상도의 사천과 고성, 전주 지방이며, 그곳에 처음엔 2·3척의 소규모로 나타나더니 머지않아 비교적 대규모인 32척이 되었다는 기록이 보인다. 또한 사료 (2)에서는 전라도와 경상도 지역에 3개월 만에 제주유민의 수가 수 천여 인에 달한다는 내용이 보인다. 또한 이들이 바닷가 부근의 순천(順天), 흥양(興陽), 낙안(樂安) 등지로 흩어졌으며 동래(東來), 부산(釜山), 울산(蔚山)의 해안에도 정착하고 있다는 기록들을 『성종실록』에서 찾을 수 있다.<sup>93)</sup> 이로부터 12년 뒤 성종 20년(1489)에 경차관(敬差官) 이의(李謹)는 포작간의 역을 지고 정착하고 있는 전라도 내의 제주유민의 수가 부지기천인(不知其幾千人)이라 지적하고 있다.<sup>94)</sup> 심지어 중국 해랑도(海浪島)<sup>95)</sup>에 들어간 자들도 20여 명이 있었다. 『성종실록』 성종 23년(1492)을 보면 다음과 같다.

- (4) 신은 금년 5월 배를 타고 마포(麻浦)를 출발하여 평안도(平安道) 선천(宣川) 서쪽에 이르러 장록도(獐鹿島) 등 섬을 지난 지 3, 4일 후에 해랑도에 정박했습니다. 섬 안에는 다섯 집이 있었는데, 그 사람들의 말씨는 중국 사람을 닮았고 사슴 가죽을 입고 화전(火田)을 일구어 농사를 지었으며, 고기잡이[漁獵]를 생업

91) 濟州流移人民. (『성종실록』 권145, 성종 13년 윤8월 12일 무인조).

92) 鮑作人等自濟州而來, 散處全羅、慶尙兩道海曲. (『성종실록』 권161, 성종 14년 12월 6일 을축조).

93) 『성종실록』 권83, 성종 8년 10월 15일 기유조 ; 『성종실록』 권145, 성종 13년 윤8월 12일 무인조 ; 『성종실록』 권177, 성종 16년 4월 12일 계해조 ; 『성종실록』 권197, 성종 17년 11월 22일 계해조에 이와 관련된 기록들이 보인다.

94) 한영국, 『‘두모약’고』, 810쪽.

95) 해랑도(海浪島) : 만주 봉황현 태고산 남쪽 바다 가운데 있는 대륙도 및 소륙도.

으로 살고 있었습니다. 그리고 제주 주민(住民) 20여 구(口)가 새로 가서 살고 있었습니다. 섬에는 배 여섯 척이 있었는데, 그 중 한 척은 항상 바다 가운데 있으면서 후망(候望)하는 일을 하고 있었습니다.<sup>96)</sup>

(5) 고익견(高益堅) 등의 초사(招辭)를 상고하니, 평안도(平安道) 및 제주의 백성으로 해랑도에 도망해 들어간 자가 많다고 합니다.<sup>97)</sup>

이상의 사료 (4)와 (5)의 기록을 통해서도 전라·경상지역뿐만 아니라 중국의 해랑도 지역까지 제주유민이 정착하고 있는 실태를 파악할 수 있다.

더군다나 흉년이 들거나 진상이 심해지면서 제주민의 유이 현상은 더욱 두드러지게 나타났다. 공물 진상의 증대되던 15세기 중엽에 소위 제주유민은 하나의 정책 과제로 논의될 만큼 대량 발생하게 되었는데 제주목사 이원진은 다음과 같이 기술하고 있다.<sup>98)</sup>

본도의 백성은 생리(生理)가 매우 고통스러운데다가 남정(男丁)의 역(役)이 몹시 무거운 까닭에 삼읍(三邑) 사람으로 육지에 나가 돌아오지 않는 자(者) 매우 많다.<sup>99)</sup>

위 기록에서도 남자 장정에 대한 역이 너무나 과중하여 제주목·정의·대정현의 남자들이 육지로 나가 돌아오지 않은 상황과 이유를 설명하고 있다.

한편 과중한 역에 시달리던 제주민들은 역을 피하기 위해 집단적으로 제주도를 떠나갔다. 이미 15세기 후반부터 군역을 담당해야 할 양인(良人)과 정병(正兵), 진상역을 담당해야 할 공천(公賤)들까지 역을 피해 전라도 연변의 여러 고을로 옮겨가 살고 있었다.<sup>100)</sup>

96) 臣本年五月乘船 發麻浦至平安道宣川, 西過獐鹿等島, 三, 四日泊于海浪島, 島中有五家, 其人言語類漢人, 衣鹿皮, 火田而耕, 以漁獵爲業, 濟州民二十餘口, 新往居之. 島有六船, 其一船常在海中, 以候望爲事. (『성종실록』 권268, 성종 23년 8월 4일 임인조).

97) 以高益堅等招辭考之, 平安道及濟州民, 多有逃入海浪島者, 請遣有武才諳練朝官刷還, 鞫之. (『성종실록』 권268, 성종 23년 8월 10일 무신조).

98) 한영국, 「'두모악'고」, 812쪽.

99) 『탐라지』, 濟州牧 奴婢條..

100) 박찬식, 「제주해녀의 역사적 고찰」, 157쪽.

제주는 바다로 둘러 있어 사면에서 적을 받게 되므로 방어가 가장 긴요한데, 요즈음 흉년으로 말미암아 군민(軍民)이 유산(流散)하여, 지금 전라도의 연변 여러 고을로 옮겨 사는 자가 많습니다. 이미 본도의 관찰사(觀察使)를 시켜 추쇄(推刷)하여 합계한 것이 양인(良人) 91, 정병(正兵) 3, 선군(船軍) 12, 공천(公賤) 29, 사천(私賤) 17입니다. 그 중에서 사천과 신역(身役)이 없는 양인은 억지로 돌아오게 할 것 없으나, 군역(軍役)이 있는 사람과 공천은, 청컨대 모두 쇠환(刷還)하게 하소서.<sup>101)</sup>

위의 기록을 통해 보면 제주가 적의 공격에 노출되어 있어 방어에 힘써야 하는데, 제주민들은 양인, 군인, 노비 할 것 없이 육지로 떠나버림으로써 군역을 진자와 공노비들을 되 돌려보내야 한다는 내용을 담고 있다. 육지로 나간 제주민들이 얼마나 되는지 정확한 수는 알기 어렵지만, 시간의 흐름에 따라 점점 늘어났을 것으로 여겨진다. 이미 성종대에 수천 명이라는 기록이 있었고, 현종 5년(1664)에 충청 감사 이익한(李翊漢)이 “신이 일찍이 제주를 맡고 보니, 본주의 각 사노비(各司奴婢)로서 육지로 나와서 살고 있는 자의 숫자가 1만 명에 가까웠다”<sup>102)</sup> 라고 보고한 것으로 볼 때, 수많은 노비 신분의 제주민들이 신역과 각종 공물 상납을 견디다 못해 제주를 떠나간 것으로 보인다. 제주민들의 유이로 인해 제주에 남아있는 백성들에게 떠나간 제주민의 부역까지 더하여져서 더할 수 없는 고통을 주었고, 그 고통을 이길 수 없는 자들은 또한 그렇게 떠나가게 되니 유민 발생의 악순환은 그칠 줄을 몰랐다. 그리하여 16세기 말엽에는 제주의 인구가 반으로 줄어들었다.<sup>103)</sup> 그럼에도 불구하고 제주민의 유이는 지속적으로 전개되어 갔다. 이렇게 많은 인구가 빠져나가자 중앙정부는 전라도·경상도에서 제주 유민의 현황을 조사하고, 이들을 붙잡아 제주도로 돌려보내는 방안을 논의하기에 이르렀다.

이상에서 제주의 유민들이 제주를 떠나 전라·경상도의 연안에 주로 거주하고, 심지어 대만의 해랑도까지 진출되어 분포하고 있는 실태를 살펴보았다. 16세기

101) 濟州環海，四面受敵，防禦最緊，而近因年荒，軍民流散，今於全羅道沿邊諸邑，移寓者甚多。已令本道觀察使推刷，計得良人九十一、正兵三、船軍十二、公賤二十九、私賤十七。其私賤及無役良人，則不須勒還，軍役人及公賤，請皆刷還。(『성종실록』 권28, 성종 4년 3월 28일 무오조).

102) 臣曾任濟州，見本州各司奴婢出陸居生者，其數近萬。(『현종개수실록』 권12, 현종 5년 11월 13일 경자조).

103) 세종 17년(1435)에 제주 인구는 63,093이었다. 그러나 현종 13년(1672) 당시 제주의 인구는 29,578명으로 기록에 나타난다. 그러므로 절반 이상의 인구가 줄어든 셈이다. ; 濟州三邑，元戶八千四百九十，人口男一萬二千五百五十七口，女一萬七千二十一口。(『현종실록』 권20, 현종 13년 10월 30일 신미조).

말엽 제주의 인구가 절반이 줄어든 반면 제주유민의 수는 증가하게 되었다. 이에 조선정부는 제주유민에 대한 대응 정책을 강구하게 된다.

## 2. 제주유민의 사회적 지위 변화

이 절에서는 제주를 떠난 유민들은 그들이 정착한 곳에서 과연 어떠한 삶을 살았을까. 그리고 그들은 사회적으로 어떻게 지위가 변화되었는지에 관해 살펴보고자 한다. 제주유민은 그들에 대한 호칭이 따로 있을 만큼 다른 지방민들에게 이질적인 존재들이었다. 『성종실록』 성종 8년의 기록을 보면 다음과 같다.

의복은 왜인과 같으나, 언어는 왜말도 아니고 한어(漢語)도 아니며, 선체(船體)는 왜인의 배보다 더욱 견실하고, 빠르기는 이보다 지나치는데, 항상 고기를 낚고 미역을 따는 것으로 업(業)을 삼았습니다.<sup>104)</sup>

이렇듯 제주유민은 언어와 의복이 달랐을 뿐 아니라 습속 또한 이색적이어서 해당지역의 주민들과 쉽게 동화되지 못하였다. 그러나 시간이 지남에 따라 제주유민들은 크게 세 부류의 집단으로 사회적 지위가 변화되어 갔다. 첫 번째 집단은 해당지역의 일정한 역인 포작간(鰲作干) 역할을 하며 그곳에 정착하여 살아갔던 부류이다. 두 번째 집단은 제주민들이 지니고 있었던 뛰어난 선조술(船組術)과 항해술(航海術)을 인정받아 수군(水軍)으로 편입된 부류이다. 세 번째 집단은 이 집단에도 저 집단에도 속하지 못하여 배에서 생활하며 떠돌아다니는 부류들이다.

우선 일정한 지역에 머물면서 포작인으로 생활한 제주유민들을 살펴보겠다.

- (6) 제주 사람으로서 여러 고을에 와서 우거(寓居)하는 자는, 수령(守令)이 고기잡이 하는 것을 이롭게 여겨 조용히 자기 마음대로 하게하고 그 출입(出入)을 막지

104) 衣服混於倭人, 言語非倭非漢, 船體視倭尤牢實, 而迅疾則過之, 恒以釣魚採藿爲業. (『성종실록』 권83, 성종 8년 8월 5일 기해조).

아니하고 이사(移徙)하는 것도 금지하지 아니하였다.<sup>105)</sup>

(7) 소재지(所在地)의 여러 고을로 하여금 호적(戶籍)에 편입(編入)하게 하여서 마음대로 옮겨 가지 못하도록 하고, 한전(閑田)을 주어서 5년 동안 기한하여 복호(復戶)하고 그 구실[役]을 정하지 말아서 그들로 하여금 생업(生業)에 안정하도록 하소서.<sup>106)</sup>

(8) 본래 농업은 아니하고 오로지 고기를 잡아 생활하기 때문에 여러 고을 수령이 포작간이라고 일컫고 모든 진상하는 해물(海物)은 오로지 이 사람을 의뢰하여 채포(採捕)함으로 인하여 사랑해 보호하고 그 사람도 수령이 그를 편안히 살 수 있도록 해주는 것을 좋아하는데, (중략) 비록 역을 정하지 아니하였다하더라도 오로지 진상을 위하여 해산물을 채포하였으니, 역이 없다고 이를 수 없습시다.<sup>107)</sup>

(9) 연해(沿海)의 여러 고을과 제주 사람들을 정역(定役)한 일은 만약 포작간을 삼아 해물을 채취하여 진상(進上)에 이바지하는 것도 신역(身役)이니, 마땅히 그들이 거주하고 있는 고을에서 추쇄(推刷)하여 녹안(錄案)하고, 평소 무휼(撫恤)하여 그들이 생업(生業)에 안주할 수 있게 하는 것이 가합니다.<sup>108)</sup>

위의 내용을 살펴보면 사료 (6)은 제주유민들이 고기잡이하는데 필요하였기 때문에 해당 고을의 수령이 묵인하거나 그들의 출입을 막지 않았다. 사료(7)은 소재지의 호적에 편입시켜 그들이 안정적인 생활을 하게 해야 한다며 그들로부터 오히려 많은 것을 얻으려하는 모습을 볼 수 있다. 사료 (8)은 해당 고을 수령들이 이들에게 의뢰하여 해산물을 채취하는 상황이다 보니, 문제는 이들을 돌려보내야하는 지방 수령들이 오히려 소극적으로 대처할 뿐 아니라 돌려보낼 마음이 없다는데 있다. 사료 (9)는 이미 그들은 해당지역의 정역의 의무를 저 신역에 봉사하고 있는 상황이다. 전라도와 경상도 각 지방의 수령들의 입장에서 보면 제주

105) 臣又聞濟州人來寓諸邑者，守令利於漁獵，從容自恣，出入無防，遷(徙) [徒] 無禁. (『성종실록』 권85, 성종 8년 10월 25일 기미조).

106) 請令所在諸邑編於戶籍，不使隨意遷徙，給閑田限五年復戶，毋定其役，使之安業. (『성종실록』 권85, 성종 8년 10월 16일 경술조).

107) 不農業，專以捕魚資生，故諸邑守令，稱爲鮑作干，凡進上海物，專賴此人捕採，因而愛護之，其人亦愛守令，得安其生. (中略) 雖不定役，專爲進上捕採海物，則不可謂之無役也. (『성종실록』 권226, 성종 20년 3월 15일 계유조).

108) 沿海諸邑濟州人定役事，則若定爲鮑作干，採捕海物，以供進上，亦是身役，當於所居邑推刷錄案，常加撫恤，使得安業可也. (『성종실록』 권226, 성종 20년 4월 21일 기유조).

유민들이 그 지역에 들어와 정착하는 것은 결코 막을 필요가 없었다. 왜냐하면 새로운 인구가 늘어나면 그들로부터 각종 조세를 거두어들일 수 있게 되고, 특히 이들은 어류는 물론 각종 어패류를 채취하는 능력을 갖고 있는 자들이었기 때문에 이들을 이용하면 많은 양의 해산물을 얻을 수 있는 이점으로 인해 수령들은 오히려 그 지역에 머물기를 바라기까지 하였다.<sup>109)</sup> 더욱이 그들이 지닌 잠수 실력은 물살이 비교적 급격한 전라·경상도 해안의 작업을 더욱 순조롭게 할 수 있었기 때문에 해당지역의 수령들은 그들을 돌려보낼 마음이 더더욱 없었던 것이다.<sup>110)</sup>

그러므로 제주를 떠나 양남 연해에 자리잡은 제주유민들은 이곳에서 포작한 등의 일을 담당하면서 해당지역의 정식주민으로 자자손손 생활할 수 있는 터전을 마련하게 되었다.<sup>111)</sup> 한영국에서는 이들이 어떻게 해당지역에서 어떻게 일정한 지위를 지니게 되는지를 경상도울산부호적대장(慶尙道蔚山府戶籍大帳)을 분석하여 잘 다루고 있다.<sup>112)</sup> 요컨대 제주유민이 해당지역의 일정 일을 담당하며 정식주민으로 정착한 시기와 이들 제주유민이 양인(良人)화 되는 시기를 18세기 초로 보고 있다.<sup>113)</sup>

다음은 수군에 편입되어 그들의 능력을 발휘했던 제주유민에 관해 살펴보겠다.

- (10) 그들이 사용하는 배[舟楫]들은 튼튼하고 치밀(緻密)하고 가볍고 날카로워서 왜적(倭賊)을 따라가 잡는 데 아주 편리하다고 하니, 청컨대 여러 포구(浦口)의 병선(兵船)을 이것에 의거하여 만들도록 하여 위급한 데 쓰도록 하소서.<sup>114)</sup>
- (11) 이 무리들은 이미 배[舟楫]로써 생활하고 있으니, 바다를 방어하는 데 이용하면 곧 국가의 이익입니다. 소재지[所在官]의 만호(萬戶)에게 부근의 가까운 곳에 분치(分置)하도록 이미 법을 세웠으니, 그대로 본관(本官)으로 하여금 적(籍)에

109) 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」, 59쪽.

110) 다카하시 기미야끼(高橋公明), 「중세동아시아 지역에서의 해민과 교류」(『탐라문화』 8, 제주대학교 탐라문화연구소, 1989), 123쪽.

111) 한영국, 「『두모약』고」 813쪽.

112) 1609년·1672년·1684년·1705년·1708년도 5식년분(式年分) 5책(冊)으로 나타나는 제주유민을 분석하여 처음출현에서 25년이 흐른 1078년도에는 184호가 같은 마을에 거주하는 상황을 밝혀내고 있다. 제주유민은 대체로 천인으로 대우하여지고 있으며, 동족부락을 형성하여 생활하였다. (한영국, 「『두모약』고」, 816쪽).

113) 한영국, 「『두모약』고」, 821쪽.

114) 聞所使舟楫牢緻輕利, 追捕倭賊尤便, 請諸浦兵船, 依此造作, 以爲緩急之用. (『성종실록』 권85, 성종8년 10월 16일 경술조).

올려 군사를 만들고, (중략) 만일 변방(邊方)에 위급한 일이 있으면 이 무리들이 가장 수상(水上)에서 쓸 만한 군사가 될 것입니다.<sup>115)</sup>

(12) 곤양·진주·사천·고성에 두무악(頭無岳)등을 나누어 두면, 모두 배를 잘 부려서 물결에 달려가는 것이 나는 새와 같으니, 그들을 어루만져 편히 살게 하면 급할 때에 쓸 수 있을 것입니다.<sup>116)</sup>

(13) 제주의 3고을에서 육지로 이주해 온 사람들을 전에 경차관(敬差官)이 파견되어 와서 본도로부터 쇄환(刷還)해 갔습니다. 우수영(右水營)에 등록되어 있는 포작한(鮑作漢)들도 쇄환할 사람 속에 포함되어 있습니다.<sup>117)</sup>

위의 기록을 통해서도 알 수 있듯이 사료(10)은 제주민들이 사용하는 배는 튼튼할 뿐만 아니라 정교하고 가벼우며 빨라서 왜적을 잡는데 도움이 될 것이니 각 포구의 병선 역시 이와 같이 제작해야함을 언급하고 있다. 사료 (11)은 이미 제주유민들은 배에서 생활하고 있으므로 바다를 방어하는 군사로 활용하자는 건의도 보인다. 사료 (12)는 제주유민은 배를 다루는 기술이 뛰어나니 곤양, 사천 등 해안지방에 분치시켜 두었다가 위급할 때 그들을 투입하자는 내용이다. 사료 (13)은 이미 우수영에 등록되어 군사로 활동하고 있는 제주유민들에 관해서 언급하고 있다. 이러한 이유로 해당지역의 수령과 수군 책임자들이 제주유민을 본 고장인 제주로 돌려보내려고 하지 않아 조선정부가 경차관(敬差官)을 파견하여 직접 지휘하면서 제주의 세 고을에서 육지로 이주해 온 사람들을 제주로 강제로 끌고 가는 사례도 있었다.<sup>118)</sup> 수군절도사 유흥(柳泓)이 “저들이 모두 본도에서 쇄환되면 배를 부릴 사람이 없게 된다”고 강력히 항의했던 것은 바로 이런 이유에서였다. 이상의 기록에서 제주유민들은 이미 수군으로 편입되어 배를 움직이는 핵심적인 위치에서 활동하였음을 알 수 있다.

마지막으로 어디에도 정착할 수 없어 주로 배에서 생활하며 떠돌아다닌 제주

115) 但此輩既以舟楫爲生, 用以防海, 乃國家之利也. 所在官萬戶傍近處分置, 既已立法. 仍令本官着籍爲兵, 如水軍之制而疎其番遞, 優其保數 則萬一邊上有警, 此輩最爲水上可用之兵也. (『성종실록』 권178, 성종 16년 윤 4월 19일 기해조).

116) 昆陽、晉州、泗川、固城分置頭無岳等, 皆能操舟逐浪, 正如飛鳥, 撫以安業, 緩急可用, 不可置之度外而不用也. (『성종실록』 권197, 성종 17년 11월 2일 계해조).

117) 濟州三邑人物, 流移出陸者, 前日敬差官發遣, 刷還本(道) [島], 右道水營案付鮑作漢, 亦在刷還中. (『중종실록』 권92, 중종 35년 1월 10일 계묘조).

118) 濟州三邑人物, 流移出陸者, 前日敬差官發遣, 刷還本(道) [島] 右道水營案付鮑作漢, 亦在刷還中 其時柳泓爲水使, 啓以爲, 彼人等, 皆被刷還本(道) [島], 無操舟人. (『중종실록』 권92, 중종 35년 1월 10일 계묘조).

유민 관해 살펴보겠다.

(14) 제주에서 육지로 들락날락하는 사람들은 농업을 일삼지 아니하고 오직 고기잡이[漁獵]만을 일삼으니, 대저 풍랑(風浪)의 사이에서 고기잡이하더라도 반드시 많이 잡을 수는 없으므로, 만약 이득을 얻지 못하면 백성들을 침탈(侵奪)하게 되는데, 형세가 그렇게 만드는 것입니다.<sup>119)</sup>

(15) 제주에서 출래(出來)한 포작인들은 본래 향산(恒産)이 없고 오로지 고기를 잡는 것으로 업(業)을 삼아, 작은 배에 처자(妻子)를 싣고 해곡(海曲)으로 떠돌아다니며 우거(寓居)하는데, 이르는 곳이 만약 마음에 맞지 않음이 있으면, 곧 도망하여 흩어져서, 비록 거취(去就)가 일정함이 없으나, 부득이 연해(沿海)에 의지하여 머물면서 고기를 팔아 생활해 가니, 진실로 엄한 법으로 다스릴 수 없으며, 또한 법으로 다스리지 않을 수도 없습니다.<sup>120)</sup>

(16) 하루아침에 상부(常賦)의 역을 정하면 역을 피해 도망쳐 흩어져 이곳저곳 떠돌아 다니면서 수적과 더불어 서로 안팎이 될까 심히 두렵습니다.<sup>121)</sup>

(17) 제주의 포작인으로 전라 연변(沿邊)의 여러 고을에 흩어져 산 자들이 많은데, 이 무리들은 왕래하는 것이 정해져 있지 아니하므로, 이전에 해적(海賊)을 만나 는 일이 있으면, 본도의 사람들이 모두 이 무리들을 의심하였습니다.<sup>122)</sup>

위의 기록에서 사료 (14)는 이 집단들이 주로 고기잡이로 생활하였으며, 만약 바다에서 생산물을 얻지 못하면 주변인근 마을까지 약탈하면서 생활하는 모습을 알 수 있다. 이는 생계를 위한 자구책으로 볼 수 있다. 사료 (15)는 이들은 배 위에 집을 지어 처자를 거느리고 다니며 일정한 거처 없이 떠돌아다니니 정부에서도 통제가 되지 않는 자들이었다. 특히 이들은 일시적으로 해안가 지역에 머물면서 고기를 팔아 생계를 이어가니 법으로도 어쩔 수 없다는 내용을 담고 있다. 사료 (16)은 중앙에서 이들에게 역을 정하면 곧 다른 곳으로 이주해 버리니 정부

119) 濟州出來人不事農業，專以漁獵爲事，夫獵於風浪之間，未可取必，如不得利，其侵於民，勢使然也。(『성종실록』 권85, 성종 8년 10월 25일 기미조).

120) 濟州出來鮑作人等，本無恒産，專以捉魚爲業。扁舟載妻子，流寓海曲，所至之處如有不愜，旋即逃散。雖去就無常，不得已沿海依止，賣魚資生，固不可嚴法以治之，亦不可無法以馭之。(『성종실록』 권178, 성종 16년 윤 4월 19일 기해조).

121) 而一朝定爲常賦之役，則避役逃散，彼此流移，與水賊相爲表裏，深可畏也。(『성종실록』 권226, 성종 20년 3월 15일 계유조).

122) 濟州鮑作人，散接全羅沿邊諸邑者頗多，此輩彼此往來無定，前此遇有海賊，本道人，皆疑此輩。(『성종실록』 권246, 성종 21년 10월 24일 임신조).

에서는 수적(水賊)<sup>123)</sup>이 될까 두려워하기도 하고 의심하기도 한 부류에 속하였다. 사료 (17)은 연변에 사는 제주유민들이 거처가 일정치 않으므로 해적을 만나는 일이 있을 경우 사람들은 모두 제주유민들이 해적이 아닌지 의심하는 내용을 엿볼 수 있다. 실제로 이들은 주변의 해적 세력들과 규합하여 약탈을 일삼기도 하였다.

이런 현상은 비록 제주유민들에 국한된 상황은 아니고 유민의 발생 이면에는 언제나 이러한 과정들이 전제되어 있었다. 즉 굶어 죽거나·거지·빈민·도적이 되는 경우가 많아 민심소요·사회불안 분위기를 조성하기도 하였다.<sup>124)</sup> 그러므로 조선 전반에 걸쳐 유민 발생은 조선정부의 심각한 문제이고 해결해야 할 과제 중의 하나였다. 그리하여 조선정부에서는 제주유민에 대하여 경상도, 전라도 두 도(道)에 떠돌아다니는 인민의 성명을 기록하여 제주 세 고을의 호적과 맞추어 보도록 했다.<sup>125)</sup> 즉 떠돌아다니는 사람에게 법을 엄하게 정해서 그 사람이 가는 고을과 이르는 고을에서 일일이 서로 보고하여 즉시 되돌려 보내도록 하였던 것이다. 이러한 사실에 관해서는 『성종실록』 성종 8년 11월의 기록에서 살펴 볼 수 있다.

(18) 경상도·전라도 두 도에 유이하는 인민의 성명(姓名)을 전사(傳寫)하여 가지고 가서 세 고을의 호적(戶籍)과 빙고(憑告)해서 계문(啓聞)하라. 만일 호적에 있지 아니한 자들이거든 두 도(道)의 현재 있는 고을에서 사실을 조사해서 계문(啓聞)하라.<sup>126)</sup>

(19) 여러 고을의 포작인을 한결같이 모두 녹안(錄案)하게 하였다가, 무릇 출입할 일이 있으면 모름지기 행장(行狀)을 빙거(憑據)하게 하고, 만약 부득이 옮겨 살게 되면 본래 살던 고을과 새로 살게 된 고을에서 서로 이문(移文)하여 개안(改案)하도록 해서 임의(任意)로 횡행(橫行)하지 못하게 하는 것이 편하겠습니

123) 다카하시 기미야끼은 수적을 조선정부가 왜구와 구분해서 부르던 명칭으로 보았으며, 제주의 유민 중 일부가 수적으로 활동하였고 더 나아가 제주유민과 왜인들과의 밀접한 교류가 있었음 또한 밝히고 있다. (다카하시 기미야끼(高橋公明), 「중세동아시아 지역에서의 해민과 교류」, 112~113쪽). 이 논문은 왜적활동의 정당성의 측면으로 보고자하는 의도가 있는 글이므로 해석에 있어서 필자들의 비판적 시각이 요망되는 논문이기도하다. 본 연구자는 제주유민에 대한 객관적 필요성에서 제주유민에 대한 다양한 측면의 해석적 차원에서 본 논문을 인용하였다.

124) 정형지, 「19세기 전반 유민에 관한 연구」, 『국사관 논총』72, 1996, 185쪽.

125) 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」, 59쪽.

126) 慶尙、全羅兩道流移人民姓名，傳寫齋去，憑告三邑戶籍啓聞。萬一不在戶籍者，兩道時存諸邑閱實啓聞。 (『성종실록』 권86, 성종 8년 11월 21일 갑신조).

다.<sup>127)</sup>

(18)과 (19)의 기록에서는 제주유민을 조사하여 제주 세 고을의 호적과 비교하라는 내용이며, 여러 고을의 포작인들 즉 제주유민의 명부를 만들어 기록하였다가 출입 시 녹안(錄案) 즉 명부대장과 비교하여 유이하는 것을 엄하게 했다는 내용이다.

한편 제주유민의 발생과 양남 연해의 어지러운 정세 가운데 성종 21년(1490) 10월에 제주 진상방물선이 해적에게 피탈되는 사건이 발생하자 정부에서는 제주유민에 대한 녹안(錄案)을 강화하는 한편, 이들의 출입을 허가제로 할 것을 검토하게 되었다. 즉 지금까지 녹안이 기록되지 않고 새로 온 제주유민에 대해서는 모두 원주지로 돌려보낼 것을 검토하게 되었던 것이다. 유민에 대한 환송 즉 쇄환책(刷還策)을 실시하기에 이른다.

지금까지 제주유민의 지역적 정착 실태와 그들의 사회적 지위변화에 관해 살펴보았다. 제주유민들은 양남 연해에 정착하고 있으며 심지어 중국 해량도까지 정착하고 있었다. 주로 그들은 고기 잡는 일을 하면서 생활하였으며, 이들은 대개 세 집단으로 분류할 수 있다. 즉 일정한 지역의 포작으로 역을 맡아 정착한 부류거나 수군으로 편입되거나 혹은 그 어느 곳에서도 정착하지 못하여 떠돌이 집단으로 생활한 자들로 볼 수 있다. 궁극적으로 제주유민의 발생은 계속되어 증가하고 있었으니 정부에서는 더욱더 강경한 대응책이 필요하게 되었다.

127) 令邊將及沿邊諸邑鮑作人，一皆錄案，凡有出入，須憑行狀，如或不得已移居，則元居新接官，官互相移文改案，毋得任意橫行爲便。(『성종실록』 권246, 성종 21년 10월 24일 임신조).

#### IV. 조선정부의 유민 대책

조선 전 기간에 걸쳐 유민의 발생은 비일비재하였으므로 조선정부는 이에 대한 대책을 마련하여 갔다. 유민의 발생은 유민의 입장에서는 기존의 부세수취(賦稅收取)에 대한 저항 곧 피역의 성격을 갖고 있지만 국가의 입장에서 본다면 부세수취체제에 대한 동요를 의미했다. 그러므로 조선정부에서는 유민의 발생을 저지하기 위해 백성들에게 권농책이나 진휼책(賑恤策)을 실시했고 부세수취의 경감 등 다양한 정책을 시행했다. 이를 통해 유민의 발생을 억제하려 했으나 유민의 발생은 줄어들지 않았고 점차 규모가 커져갔다.

따라서 조선정부에서는 유민에 대한 직접적이고도 적극적인 대책을 모색하지 않을 수 없었다. 조선정부의 직접적인 유민대책은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 유민을 통제하고 정착시켜 부세수취체제 내로 재 편입을 도모하기 위한 유민 통제책(統制策)을 들 수 있다. 둘째, 유민을 본적지로 되돌리기 위한 유민 환송책(還送策)이 있었다. 셋째, 유민을 구호하고 정착을 지원하는 유민 안집책(安集策)이 그것이다.

제주도 또한 제주민들의 유이가 날로 증가함으로써 제주의 여러 마을들은 황폐해 갔다. 따라서 조선정부에서는 제주유민 발생 억제대책을 마련하기에 이르렀다. 즉 육지로 나가는 모든 제주민들에 대해 출륙금지의 조치가 내려졌다. 이러한 조치는 다른 지방유민에 대한 대책과는 분명히 달랐다. 즉 회유와 구휼, 조세나 부역의 면제나 경감을 통한 정책이나 혹은 호구의 운영이나 제도의 개선정책 등이며, 이외에도 이미 발생한 유민에 대해 귀환시키는 정책 등을 시행하였다. 다른 지방의 경우 대응 정책은 주로 온건한 회유와 안집의 정책을 적용하였지만 제주지방의 경우 제주유민과 남아있는 제주민에 대해 더욱 강력한 통제책인 원천봉쇄 형태를 취하였던 것이다. 그렇다면 조선정부가 제주에 남아있는 제주민과 제주유민에 대하여 이렇듯 강경한 조치를 내린 까닭은 무엇일까. 이 장에서는 출륙금지의 정책과 그리고 출륙금지 이후 제주사회의 다양한 사회 변화상을 살펴 보겠다

## 1. 출륙금지 정책

조선정부의 입장에서 유민 발생은 세금부과 대상이 상실되는 동시에 현 정부에 대한 저항의 형태로 보았다. 더욱이 남아있는 자들을 동요시키는 요인이 되기 때문에 유민에 대한 정책이 반드시 필요했다. 이에 조선정부는 유민의 발생을 줄이고자 그들을 쇠환(刷還)하기도 하고 혹은 처벌을 가하기도 하면서 유민 대책에 심혈을 기울였다. 또한 조선정부는 유민현상이 비록 일시적일지라도 유민의 발생 원인이 경제적 궁핍에 있다고 생각하여 조세를 감면하거나 대대적인 진휼을 통해 예방책을 강구하기도 하였다.<sup>128)</sup>

유민 안집책으로 우선 진휼정책을 살펴 볼 수 있다. 정부는 인도적인 차원에서 주거지를 떠날 가능성이 있는 가난한 자들의 유리를 방지하는 동시에 민생구제라는 목적으로 제주를 떠나간 자들을 돌아오도록 유도하였다. 이러한 목적을 위해 구휼정책을 폈는데 곡식을 유·무상으로 지급하고 각종 조세를 감면해 주기도 하였다. 이 시기 제주의 진휼에 관련된 내용들이 『조선왕조실록』에서 빈번히 나타나고 있다.

<표 7> 『조선왕조실록』에 나타난 제주 진휼 기록

연월일	서기	내용
태종 8년 10월 16일	1408	잡곡으로 흉년 구제
세종 16년 1월 30일	1434	안무사 1만석 청함, 7천석을 보냄
3월 9일		쌀, 콩, 잡곡 1만석, 소금 1만석 하사
9월 19일		쌀 3백석, 콩 1백석, 소금 50석 수송
세종 17년 12월 12일	1435	흉년구제 폐단, 양반 사천을 읍기자 함
선조 37년 1월 3일	1604	구황어사 파견
2월 1일		풍재 황재, 구황어사 파견
효종 5년 2월 24일	1654	흉년, 곡식 이용하여 구제
10년 3월 4일	1659	흉년 전세절감, 금성현 쌀 1천석, 통영의 조 2천석보냄
현종 1년 9월 10일	1670	노비신공 감할 것, 쌀 2천석 조 3천석 배로 실어 구제
11년 12월 27일		삼읍 태풍, 미조 5천석, 각종 씨앗 1천5백석
12년 9월 16일	1671	무명 4천필, 보리종자 2천섬을 보냄

128) 오창훈, 「조선초기 유민연구」, 34~35쪽.

	12년 12월 23일		전라도을 수미 2천석으로 제주백성 구제
	13년 4월 13일	1672	삼읍 기근 호남의 쌀로 구제
현종 개수	11년 9월 11일	1670	삼읍 기근으로 구제
숙종	10년 6월 20일	1684	삼읍 기근 호남곡식 5천곡 배로 운반

<표 7>은 『조선왕조실록』에 의하여 작성하였다.

<표 7>에서 통해 알 수 있듯이 제주에 대한 조선정부의 진휼 정책은 타 지역과 마찬가지로 곡식을 지급하여 기민들을 구제하고자 한 것이었다. 잡곡과 쌀, 소금, 각종 씨앗의 종자 등을 보내는가 하면 구황어사를 파견하여 제주의 흉년 실상의 정도를 파악하고 제주와 지리적으로 가까운 호남의 곡식을 주로 운반하여 제주민의 기근을 달래고 있다. 그러나 제주는 해상을 이용하여 곡물을 운송해야 하는 상황 속에 놓여 있었기 때문에 기상 변동이 심하여 적절한 시기에 진휼하기에는 어려움이 따랐다. 이와 관련된 내용은 『현종실록』 현종 12년(1671) 기록에 나타난다.

- (1) 조정에서 전라도에 있는 호조 소금 5백 석과 상평청(常平廳)·통영(統營) 및 양남(兩南)의 사복시 목장 등의 곡식 7천 석을 획급(劃給)하여 전라 수영의 병선(兵船)으로 실어 보내게 하였다. 그런데, 해로가 멀고 풍파에 오래 막혀서 지난해 초겨울에 부친 장계가 이제야 도착했고 전후로 곡식을 나르는 배도 제때에 미처 도달하지 못하여 굶어 죽은 섬 백성이 더욱 많아지게 되었다.<sup>129)</sup>
- (2) 제주의 세 고을의 기민을 구제하는 일이 하루가 급한데, 상세히 들으니, 제주도의 형세는, 주(州)에 저축된 진구할 곡물이 세전(歲前)에 바닥이 나게 생겼는데 곡식을 운송할 때는 바람이 잔잔해지기를 기다리며 석 달이나 되도록 나오지 못하고 있으며, 전라도는 섬에서 배가 오기를 기다리며 아직도 수송을 하지 않고 있다고 합니다. 수만 명의 백성들의 목숨이 바야흐로 죽어가고 있다고 하는데, 만약 각 고을의 곡물이 다 도착하기를 기다려서 배를 출발시킨다면 그 형세가 필시 너무 늦어지게 될 것입니다. 통신(統臣) 및 두 수사(水使)로 하여금 곡식을 옮겨 싣는 대로 바로바로 들어가서 죽음에 임박한 백성들의 목숨을 구제하게 하는 것이 마땅하겠습니다.<sup>130)</sup>

129) 朝廷以全羅道所在戶曹鹽五百石，常平廳統營及兩南司僕寺 牧場等穀，劃給七千石，令全羅水 營兵船載送。但海路遠遠，風波久阻，上年冬初所封狀啓，今始來到，而前後運穀之船，亦不能及期得達，以致島民餓死尤多。(『현종실록』 권19, 현종 12년 1월 30일 임오조).

130) 濟州三邑賑飢之事，一日爲急，而詳聞島中形勢，則州儲賑救 穀物，當盡於歲前，運穀之船，待風三朔，不得出來。全羅道則等待島船之來，尙無輸送之舉，累萬民命，方在喁喁待盡之中云。而若待列邑穀物之齊到而發船，

사료 (1), (2)에서 제주의 교통은 주로 해상을 이용하는데 길이 멀 뿐만 아니라 바람과 파도 또한 드세어 장계가 늦게 도착하는가 하면 곡식을 나르는 배 또한 적시에 도달하지 못해 굶어 죽은 자가 많았음을 알 수 있다. 또한 곡식을 실은 배가 난파되거나 곡식을 상실하는 경우도 옛 볼 수 있다. 이러한 상황에서도 조선정부의 유민문제에 대한 대처 자세와 실제 집행한 유민정책은 구태의연한 종래의 안집 정책에서 벗어나지 못하였다. 요컨대 집권유지를 위해 제주민을 본토에 긴박(緊縛)시키려는 당위성만 있었을 뿐 당시 제주민의 몰락, 유리케 한 수탈과 착취의 구조적 현실을 개선하려는 의지는 없었다. 특히 떠나간 유민들이 진흥정책을 제대로 실시하면 돌아올 것이라는 기대만을 했을 뿐 더 이상의 정책은 없었다. 바로 이러한 점이 당시 조선정부가 가졌던 제주에 대한 유민 안집책이었으며, 제주민에 대한 현실 인식의 정도였다.

이처럼 제주민에 대한 올바른 현실과약과 생활안정책이 강구되고 시행되지 않는 한, 유민은 날로 증가하게 마련이었다. 더욱이 유민의 증가는 남아있는 제주민들에게 한층 부담을 증대시켜 이들의 유이를 더욱 촉진시켰으며, 이에 따라 양남 연해의 치안 또한 문란해져 갔다. 이러한 상황에서 조선정부는 제주유민에 대해 임시적인 조치를 취하게 되었다. 『성종실록』 성종 14년(1483)의 기록에 따르면 다음과 같다.

비록 본토(本土)로 쇄환(刷還)시키고자 하나 반드시 생업(生業)에 안주하지 못할 것이니, 청컨대 살고 있는 고을의 수령(守令)·만호(萬戶)로 하여금 선척(船隻)에 자호(字號)로 표(標)를 붙이고, 바다에 나갈 때에는 노인(路引)을 주도록 하되, 만일 노인이 없거나 혹은 표가 없는 배를 타고 마음대로 출입하면 해적(海賊)으로 논하여 중한 법으로 처치하도록 하소서. 사는 고을로 하여금 해마다 인구(人口)를 뽑아 기록하여 관찰사에게 보고하여서 전하여 아뢰게 하되, 만약 수령이나 만호가 능히 어루만져 위로하지 못하여서 흩어져 떠나게 하면, 청컨대 전최(殿最) 때에 참고하여 시행하도록 하소서.<sup>131)</sup>

則其勢必致遲緩，令統臣及兩水使，隨其穀物之運載，鱗次入送，以救朝夕將死之民命宜當。(『현종실록』 권19, 현종 12년 2월4일 병술조).

131) 且雖欲刷還本土，必不安業。請令所在官守令、萬戶，於船隻字號著標，入海時，給路引，如無路引，或騎無標船，而任意出入，則論以海賊，置之重典。令所居邑，每歲抄錄人口，報觀察使轉啓，若守令、萬戶，不能存撫，致令流移，請於殿最，憑考施行。(『성종실록』 권161, 성종 14년 12월 6일 을축조).

이처럼 제주유민에 대한 임시적 조치로써 선척에 자호를 붙여 바다로 나갈 때는 노인즉 일종의 여행권을 주도록 하거나 성종 16년(1485) 녹안을 정역하게 하는 조치를 반포하기에 이른다.

연해 여러 고을에 흩어져 살고 있는 포작인들을 추쇄하여 성명(姓名)과 나이[年歲]·자손[子支]들을 기록하여 아뢰니, (중략) 이 무리들은 모두 제주에서 도망해 왔으므로, 지금 비록 본토로 돌려보낸다 하여도 반드시 즐거이 따르지 않을 것이니, 마땅히 소재처(所在處)에서 문적(文籍)에 기록하여 존무(存撫) 해서, 유이하지 못하게 하소서.<sup>132)</sup>

이러한 기록으로 미루어보아 제주민에 대한 정부의 대처는 미온적인 정책에서 강력한 통제 정책으로 바뀌게 되었음을 알 수 있다. 즉 거주하고 있는 곳의 수령 통제 하에 바다에 나갈 때에도 배에 자호를 표시하고 노인을 발급받도록 했다. 그것은 다름 아닌 각 군현에서 그 관내의 제주민을 낱낱이 조사 등록하고 이들에게 국역을 부과함으로써 주거와 생활을 한층 압박하고자 함이었다. 그러나 정역(定役)의 조치는 제주민이 이미 해당지역의 진상해물을 전담하고 있는 까닭에 도리어 역효과를 초래할 우려가 있다는 경차관 이의(李諱)의 보고로 곧 폐지되고 형조의 건의에 따라 녹안물의 조치만이 시행되었다. 이에 관해서는 전라도 현지를 답사한 이의의 보고 내용에 잘 드러난다.

병조의 계목에 의하여 시행하되, 다만 형패(形牌)를 만들어 주고, 조석(朝夕)으로 고기를 잡을 때에 행장(行狀)을 발급하여 출입하게 하는 것은 소요(騷擾)할 뿐만 아니라, 호적(戶籍)에 편입시키는 것과 같지 않으므로, 안집(安集)시키는 방도가 아닌 듯하오니, 먼 곳에 장사하러 출입하는 것 외에는 행장과 형패를 제거하고, 만들어 주지도 말며, 소재관(所在官)으로 하여금 빠짐없이 호적에 붙여서 곡진하게 존홀(尊恤)을 가하게 하고, 매년마다 연말에 안집한 상황과 도망하여 옮겨 간 수를 자세히 기록하여 아뢰게 함이 어떻겠습니까.<sup>133)</sup>

이렇게 녹안을 만들고 노인을 발급하여 제주의 유민들을 통제하는 정책을 수

132) 依兵推刷沿海諸邑 散居鮑作人等, 錄姓名、年歲、子支以啓, (中略) 此輩皆自濟州逃來, 今雖令還本, 必不肯從當於所在處錄籍存撫, 使不得流移. (『성종실록』 권178, 성종 16년 윤 4월 19일 기해조).

133) 曹啓日, 而安業流移之數, 每節季令諸道觀察使摘奸啓聞, 該司檢舉何如? 鄭佑、李崇元議: “依兵曹啓日施行. 但形牌成給、朝夕捉魚時給行狀出入, 非徒騷擾, 使與編戶不類, 似非安集之方. 遠處商賈出入外, 除行狀、形牌亦勿成給. 仍令所在官無遺付籍, 曲加存恤; 每歲 季安集形止逃移之數, 開坐錄啓何如. (『성종실록』 권 178, 성종 16년 윤 4월 19일 기해조).

행하는 과정에서 제주진상방물선이 해적에게 피탈되는 사건이 발생했다. 『성종실록』 성종 21년(1490) 10월 24일 기록에 보면 “제주사람으로 진상할 방물(方物)을 가지고 오던 자가 왜적(倭賊)에게 빼앗겼으니, 적변(賊變)이 그칠 동안은 군사를 뽑아서 호위(護衛)하여 바다를 건너게 하소”라고 기록하고 있다.<sup>134)</sup> 상황이 위급하게 전개되자 정부에서는 제주민의 녹안을 강화하는 한편, 이들의 출입을 허가제로 할 것을 검토하게 되었고 또 지금까지 기록되지 아니한 새로 들어온 제주유민들은 모두 원주지로 돌려보낼 것을 고려하게 되었다. 이리하여 정부는 수시로 육지에 들어오는 제주유민을 돌려보내거나 귀향시키는 한편, 제주민의 불법출륙을 방지하기 위하여 제주의 항구를 조천(朝天)과 별도(別刀)로 한정시켜 통제를 가하였다.<sup>135)</sup> 이러한 조치에도 불구하고 제주유민의 발생은 감소되지 아니하였다.<sup>136)</sup>

『중종실록』에 따르면 “제주는 인물이 떠돌아 날이 갈수록 공허하여 진다.”<sup>137)</sup> 또한 “제주의 세 고을은 주민들이 날로 유망하여 고을이 거의 빌 지경에 이르렀다”라고 전하고 있다.<sup>138)</sup> 이와 같이 제주유민의 증가로 인해 조선정부에서는 제주유민을 원천적으로 봉쇄할 방도를 강구해 내지 않으면 안 되었다. 그것이 곧 출륙금지(出陸禁止) 정책이었다. 『인조실록』 인조 7년(1629) 8월에 따르면 다음과 같다.

제주에 거주하는 백성들이 유리하여 육지의 고을에 옮겨 사는 관계로 세 고을의 군액(軍額)이 감소되자, 비국이 도민(島民)의 출입을 엄금할 것을 청하니, 상이 따랐다.<sup>139)</sup>

제주유민의 발생으로 제주목·정의현·대정현의 군액이 감소되자, 비국(備局)

134) 濟州人，齎奉進上方物出來者，爲倭賊所奪，賊變寢息間，請抄軍護涉。(『성종실록』 권246, 성종 21년 10월 24일 임신조).

135) 을묘년 이후에는 사선(私船)이 마음대로 출입하는데, 섬 가운데 부역을 도피하는 자가 가끔 배를 타고 물으로 달아나기 때문에 조천·별도 두 진(津)에서만 방선(防船)을 허가토록하며, 방선하는 날에 목사군관(牧使軍官)한사람이 장부와 대조하여 점검하는데 이것을 출선기(出船記)라고 한다. (『남사록』, 156쪽).

136) 한영국, 「두모약고」, 812쪽.

137) 濟州人物流亡，日就空虛，刷還之舉，在所當急。(『중종실록』 권87, 중종 33년 2월 11일 을묘조).

138) 濟州三邑，居民日就流亡，幾至空虛。(『중종실록』 권92, 중종 35년 1월 10일 계묘조).

139) 濟州居民流移陸邑，三邑軍額減縮。備局請嚴禁島民之出入，上從之。(『인조실록』 권21, 인조 7년 8월 13일 을축조).

즉 비변사가 제주민이 육지로의 출입을 금할 것을 청하였고 이에 따라 제주민의 출륙을 금지하는 명이 떨어졌다. 더욱이 제주여인과 육지인의 혼인을 금할 것을 국법으로 정하고 여인의 출륙은 특별히 더 엄히 금하였다.<sup>140)</sup> 그러나 과거 응시자와 공물·진상물의 운반 책임자와 기타 공적인 업무수행자에 대해서는 출륙이 허용되었다. 그렇지만 출륙금지가 내려진 가운데도 제주의 유민 발생은 줄어들지 않아 유민에 대한 쇄환의 노력은 계속되었다. 16세기 말엽 제주민의 수가 반으로 줄어들 정도로 이들의 출륙은 여전히 지속되었다. 특히 군역과 진상역을 담당하는 남정의 인구 유출은 심각한 상황으로 나타났다.

궁극적으로 제주유민에 대한 출륙금지는 분명 다른 지방의 유민에 대한 대응 방식과는 다른 것이었다. 다른 지방에서 유민이 발생했을 경우에는 조세의 감면이나 진휼정책이 주류를 이루었던 반면, 제주지방은 육지로 나가는 것을 금지하는 보다 강제성을 띤 정책 즉 유민에 대한 통제책을 적용하였다. 이는 제주 지역이 갖는 여러 가지 지역적 중요성에서 기인하는 것으로 생각된다. 첫째, 제주는 국토방위의 전략상 중요한 위치를 차지하고 있다는 점이며, 둘째, 조선 정부는 명나라와의 말 무역에 비중을 두었다. 그러므로 말의 주요 공급처인 제주를 경제적 목적에서 중시할 수밖에 없다는 점, 셋째, 제주는 굴이나 전복·해산물 등 공물 진상의 주된 생산지라는 점 때문에 중요하게 여겼던 것이다. 그러므로 조선정부에서 제주유민에 대한 대응은 다른 지방에 비해 강경할 수밖에 없었다. 즉 조선정부는 강력한 통제책으로 제주민이 제주를 떠날 수 없도록 출륙금지조치를 취했던 것이다.

---

140) 김태능, 『제주도사논고』, 52쪽.

## 2. 유민 대책의 결과

출륙금지가 내려지면서 제주는 이제 고립된 지역이 되었다. 제주민들은 기회가 닿는 한 제주도를 빠져 나가려 했으나 그러면 그럴수록 제주에 대한 감시와 통제는 더더욱 강력해졌다. 영조(英祖)대에 이르러 『속대전(續大典)』에는 “제주도 삼읍인으로써 다른 지역으로 도망가는 자는 벌을 준 다음 곧 원적지로 돌려보낸다. 이들을 거둔 자도 곤장 1백대를 쳐서 3천리 밖으로 유배를 보낸다”라고 명시하고 있다. 이렇게 제주유민에 대한 통제로써 정해진 벌을 가하여 살던 곳으로 귀향시키는가 하면, 제주민을 거둔 사람 또한 처벌하고 유배까지 보낸다는 엄한 법률을 적용하고 있다. 제주유민에 대한 제제는 『속대전』에 등장할 만큼 철저고 엄격하였다. 또한 다음의 기록에서 제주민에 대한 통제의 강도가 어느 정도였는지를 추론할 수 있다. 『인조실록』 인조 22년(1644)에 따르면

해평군 이길(海平君 李佺)·해안정 이억(海安正 李億)·해령정 이급(海寧正 李伋)의 자녀가 제주에 살고 있다 하니 본도의 감사에게 하유하여 그들을 내보내게 하라.”하고, 인성군 이공(仁城君 李珙)이 사사(賜死)된 뒤에 그 아들들을 다 제주로 귀양 보냈는데, 그곳에서 여자를 보아 자녀를 출산하였다. 나중에 풀려나 돌아올 때 그 자녀들은 국법에 구애되어 나오지 못하였기 때문에 이 하교가 나온 것이다. 또 정원에 하교하기를, “그 어미들까지 다 내보내 모녀로 하여금 서로 의지하여 살아가게 하는 것이 어떻겠는가?”하니, 회계하기를, 제주의 인물이 육지로 나오는 것을 금한 것은 곧 조종조로부터 내려온 고칠 수 없는 법입니다. 지금 성상의 하교가 아무리 친족의 우의를 돈독히 하는 성대한 뜻에서 나온 것이더라도 결코 그 어미들까지 육지로 내보낼 수는 없습니다. 국법이 이와 같으므로 감히 함부로 의논드리지 못하겠습니다.<sup>141)</sup>

이 기록에 의하면 왕족의 자녀가 제주에 살고 있어 중앙으로 돌려보내야 하는데 그들이 제주민이라는 이유만으로 출륙이 허가되지 않은 상황을 보여주고 있

141) 海平君 佺、海安正 億、海寧正 伋子女，居在濟州云。下諭于本道監司，使之出送。”仁城君 珙賜死之後，諸子皆徙濟州，因有所私仍產子女。及其放還也，其子女狗於國禁，不得出來，故有是教。又下教于政院曰：“竝與其母而出送，使母女相依以生，未知如何？”回啓曰：“濟州人物出 陸之禁，乃祖宗金石之典。今者聖教，雖出於敦睦之盛意，決不可竝其母而出陸。邦憲如此，不敢輕議。”上乃從之。（『인조실록』 권45, 인조 22년 4월 16일 계유조).

다. 요컨대 왕족의 가족일지라도 제주민이라면 예외를 두지 않고 그 출입을 엄격히 제한하고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 제주민에 대한 정책은 안정적인 정책이 아니라 오히려 더 강력한 통제의 정책으로 나갔다. 또한 『탐라지』의 기록에서는 배에 실을 수 없었던 선금(船禁)품목이 언급되고 있다.

여인(女人), 자우(雌牛)·말(馬), 전죽(箭竹), 목물(木物) 등으로 배가 출항할 때 진장이 수색하고 배를 타서 나가는 사람에게는 출선기(出船記)를 발급하였다.<sup>142)</sup>

이러한 기록을 통해서 사람뿐만 아니라 제주의 동물과 생산물의 출입을 단속했음을 알 수 있다. 이제 제주는 중앙의 통제정책에 의하여 일거수일투족까지 감시되는 상황에 놓여있게 된 것이다.

한편 출륙금지 정책이 행해짐으로써 제주민은 고립된 섬에서 이미 제주를 떠나간 유민이 담당했던 역까지 떠맡게 되어 부역의 양은 실로 과중해 졌으며 그뿐만 아니라 고립된 지리적 조건에서 중앙관리의 수탈 및 지방 토호들의 착취는 날이 갈수록 심해져 제주민들의 삶은 참담할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 제주민에 대한 지나친 부역의 과중은 결국 양제해(梁濟海)의 모변(謨變)으로 나타났다. 『순조실록』 순조 13년(1813)의 기록은 다음과 같다.

“양인(良人) 윤광종(尹光宗)의 진고(進告)한 내용에, ‘중면(中面)의 풍헌(風憲) 양제해는 원래 간헐(奸詰)하고 음특(陰慝)한 자로 항상 분수를 넘어 흉악한 짓을 하려는 생각을 품고 있다가, 서적(西賊)이 일어났다는 말을 듣고는 무리를 모아 모반을 도모할 생각을 한 지가 오래였습니다. 마침내 앞장서서 떠들기를, 「근래에 와서 섬 백성들의 부역이 너무 무거워 편히 살 수가 없다. 그러니 무리를 모아 힘을 합쳐서 제주 영읍의 네 관원을 죽이고, 섬 전체를 내가 주장(主張)하여 섬의 배는 육지로 못나가게 하고 육지의 배가 오면 재물은 빼앗고 배는 엎어버려서 북쪽으로 통하는 길을 일체 막아버린다면 마땅히 후환이 없을 것이고, 영구히 안락을 보장할 수 있다.」 하면서 어리석은 백성들을 감언이설로 어르고 위협하여 선동해서 김익강(金益剛)·고덕호(高德好)·강필방(姜必方) 등과 함께 속여서 불러 모아들이니 무리가 차츰 늘어났습니다. 그리하여 빈틈없이 배포(排布)하고 역사(力士)를 모집하고 병기를 만들어서, 이달 16일 밤에 주성(州城)에 돌입하여 변란을 일으키되, 정의와 대정에서도 같은 날 거병(擧兵)하기로 하였습

142) 『耽羅志』, 濟州牧 舊例條, 船禁.

니다.<sup>143)</sup>

이상의 기록은 당시 제주의 부역의 과중함과 중앙의 관원들의 수탈에 대한 반발과 조선정부에 대한 저항으로 양제해가 도모했던 사건이었다. 하지만 사전에 모의가 들통 나 비록 거사는 실패했지만 이 기록을 통하여 그 당시 제주의 참혹한 실정과 제주민이 중앙정부에 대해 가졌던 원망을 추론할 수 있다.

이러한 모변과 강력한 통제에도 불구하고 제주사회는 조금씩 변화의 조짐이 보이기 시작한다. 제주는 흉년의 피해가 심각해지면서 국가의 이전곡(移轉穀)에 의존하게 되었고 실제로 숙종 시기<sup>144)</sup>에는 상당량의 곡물이 제주로 이송되기도 하였다. 그러나 진흙청과 영(嶺)·호남(湖南) 연해읍(沿海邑)의 곡물이 항상 비축될 수 있는 것도 아니고 도리어 해당지역의 민폐가 발생함에 따라 제주 진흙에 대한 효과적 방법을 모색하게 되었다. 영조 원년(1727년) 제주의 구휼을 위한 항구적인 대책의 하나로 나리포(羅里浦)를 임피(臨陂)로 이설하고 이곳의 곡물과 제주의 어류·미역(藁) 등을 서로 거래하도록 하였다.<sup>145)</sup> 그러나 영조 3년 나리포의 이전곡을 받은 제주에서 미역으로 상환하기 어렵게 되자 다른 산물로 대체하게 되었는데, 대체품목에 관해 조정에서 논의하던 과정에서 좌참찬(左參贊) 김흥경(金興慶)이 제의한 양태(涼太)가 채택되어<sup>146)</sup> 이후 양태는 앞서의 어류·미역 더불어 이전곡에 대한 상환품으로 주요한 위치를 차지하게 되었다.

미역의 잠채(潛採)기간은 봄 석 달인데 비해 양태제조는 연중 사계절 기후에 상관없이 제작할 수 있었고 남녀노소 모두 종사할 수 있는 이점이 있어 채곽(採藁)보다는 이에 대한 의존도는 날로 높아만 갔다. 또한 정조(正祖) 시기에는 양태 생산으로 유명한 금시(金提)지역이 국가로부터 방금(防禁) 조치를 받음에 따라서 제주 양태만이 이 분야의 독점적 상품으로 우위를 차지하게 되어 제주의 양태

143) 言良人尹光宗進告內, '中面風憲梁濟海, 自來奸黠陰慝, 常懷犯分肆旬, 聞西賊猖獗, 思欲投入爲黨不軌之圖, 其來已久, 乃倡言曰, 「挽近以來, 島民賊役苦重, 無由奠安. 將欲聚徒, 合謀戕殺, 濟州營邑四官一島之內, 渠自主張, 使島船無得出陸, 陸船來則攫其財, 而覆其船, 一切與北路不通, 則當無後患, 永保安樂」以此誘說恐脅, 煽動愚氓, 與金益剛、高德好、姜必方等, 譁張囂聚, 寔繁其徒. 密勿排布, 募力士而鑄兵器, 欲以今月十六日夜, 突入州城作變, 旌義、大靜, 亦於伊日舉兵云, 聞極驚憤, 濟海及其徒黨, 跟捕嚴覈, 箇箇輸款, 一并牢囚矣, 濟海脫繫逃躲, 旋即捕捉還囚. (『순조실록』 권17, 순조 13년 12월 3일 병신조).

144) 命船運湖南穀五千斛, 賑濟州三邑. (『숙종실록』 권15, 숙종 10년 6월 20일 갑인조).

145) 『비변사등록(備邊司謄錄)』 78, 영조 원년 11월 5일 ; 동 80 영조 2년 12월 25일.

146) 『비변사등록』 81, 영조 3년 6월 11일.

생산은 더욱 활기를 띠게 되었다.<sup>147)</sup>

출륙금지의 정책과 상관없이 영조 이후 활발해진 양태수공업과 미역, 어류 등의 상업 활동이 활성화되면서 육지·제주 상인간의 교류가 행해지게 되었다. 출륙이 금지된 상황임에도 불구하고 상업 활동의 영향은 육지로 나간 제주인이 있는가 하면 육지인들이 제주에 들어오기도 하고 상인들 또한 수시로 드나들게 되었다. 이처럼 상인들 간의 교류가 행해지면서 제주에 대한 출륙금지 조치가 완화되어 가는 상황을 다음의 기록에서 찾아볼 수 있다. 『정조실록』 정조 2년(1778) 영의정 김상철(金尙喆)은 다음과 같은 내용을 임금께 보고하였다.

탐라(耽羅) 한 섬은 다른 섬과 달라서 섬에 사는 사람은 육지(陸地)로 나가서 살 수 없고 육지에서 사는 사람은 섬에 들어가서 살 수 없으니, 이는 모두 금법(禁法)인 것입니다. 그런데도 팔로(八路) 사람으로서 섬으로 들어가 사는 사람이 그 숫자가 매우 많으니, 원래 섬에 살던 사람이 육지로 나와서 살고 있다는 것을 이로 미루어 알 수 있습니다. 이는 오로지 전후의 수토관(守土官)이 방금(邦禁)을 잘 봉행하지 못한 소치로 말미암는 것이니, 진실로 놀랍고 개탄스러운 일입니다. 경외(京外)의 무뢰배(無賴輩)들에 이르러서는 상고(商賈)의 이름을 가탁하여 아무 때나 출몰(出沒)하고 있으므로, 갖가지 놀랍고 해괴한 소식이 묘당에까지 들려오기에 이르렀습니다.<sup>148)</sup>

위의 기록을 통해 제주는 출륙이 금지된 상황임에도 불구하고 제주민이 육지로 나가거나 육지민들이 제주에 들어오거나 혹은 상인들도 수시로 드나들고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황으로 말미암아 정부의 출륙금지 정책은 서서히 완화되어 이제 출륙금지는 그 실효를 거두기가 힘들게 되었던 것이다

그렇다면 17세기 초부터 순조 말까지 약 200여 년간 제주민들을 통제하고 고립시킨 출륙금지정책은 언제 해제되었을까. 출륙금지 해제 시기에 관해서는 정확한 사료가 남아있지 않아 그 시기를 추론하는 데는 많은 어려움이 뒤따른다.<sup>149)</sup>

147) 권인혁, 「19세기 전반 제주지방의 사회경제구조와 그 변동 - 철종조 제주민란과 관련하여」(『이원순 교수화갑기념 사학논총』, 교학사, 1986), 301쪽.

148) 耽羅一島，與他島有異。島中之人，不得出居陸地。陸地之人，不得入居島中，俱是禁法。而八路人之入居島中者，其數甚多。則元居島民之出居陸地，推此可知。此專由於前後守土之官，多不能奉行邦禁之致。固已駭歎。而至於京外無賴之輩，假托商賈之名，出沒無常。種種驚駭之消息，至入於廟堂之聽。(『정조실록』 권 6, 정조 2년 9월 30일 병진조).

149) 고창석은 1825년(순조 25)으로 출륙금지의 해제시기로 보며 (『조선시대 후기』 『제주도지』 2006, 456쪽), 박찬식은 1823년(순조 23)을 출륙금지 해제로 보고 있으며 (『의녀 김만덕 활약상 자료조사 연구보고서』, 60쪽), 송성대는 1834년(순조 34)을 출륙금지의 해제시기로 보고 있다.(『문화의 원류와 그 이해』, 파

이와 관련된 기록으로 『순조실록』 순조 23년(1823)에 제주의 위유어사(慰諭御史) 조정화(趙庭和)가 왕에게 ‘섬의 남녀가 내지(內地)와 왕래하며 혼인할 수 있게 할 것’<sup>150)</sup>을 요청하고 있는 사항이 주목할 만하다. 그러나 이러한 기록으로 출륙금지의 해제 시기를 잡는 것은 좀 무리가 따른다. 왜냐하면 출륙금지정책은 제주유민 발생에 대한 일종의 통제책이었다. 그러므로 위유어사의 주청으로 해결될 사안은 아니라고 보며 시대의 변화에 따른 요청 즉 제주사회의 사회·경제적 변화에 따른 자연스러운 현상으로 볼 수 있을 뿐만 아니라 그 정책도 효력을 상실해 간 것으로 보는 것이 더 설득력이 있을 듯하다.

그럼에도 불구하고 출륙금지는 제주민들에게 어떤 영향을 미쳤으며 그 의미는 무엇일까. 출륙금지정책은 제주사회와 문화 전반에 걸쳐 상당한 영향을 남겼으나 이 부분에 관한 연구는 아직 미미한 편이다. 출륙금지로 고립되고 통제된 제주에는 고유한 풍습과 언어 그리고 민간신앙이 존재할 수 있었다. 또한 하나의 직업으로 남아있는 줌녀의 존재<sup>151)</sup>도 출륙금지 정책의 영향중의 하나이다. 이 부분에 관해서는 추후 더 연구되어야 할 것이다. 제주의 출륙금지는 200여 년간의 통제로 끝난 하나의 정책이 아니라 제주인의 삶 전반에 영향을 미쳤으며 오늘날 우리 내부에 무의식으로 남아있는 일종의 억압으로 여겨진다.

피루스, 1998, 290쪽).

150) 濟州慰諭御史趙庭和復命, 進別單. 言“牛島牧場許民耕墾, 島民男女, 許令內地往來婚娶, 牧使殿最, 令道臣磨勘, 使星支供釐(弊) [弊] 等事.”令廟堂稟處. (『순조실록』 권26, 순조 23년 2월 24일 갑자조).

151) 조선전기 이래 포작을 비롯한 제주 남정의 격감에 따라 그들이 지던 균역과 진상의 역은 고스란히 제주 여인들에게 전가되었다. (박찬식, 『제주해녀의 역사적 고찰』, 145쪽).

## V. 결 론

본 논문에서는 조선중기 제주유민의 발생 배경과 그들의 유리 후 정착실태, 그리고 사회적 지위 변화 과정과 정부의 유민대책인 출륙금지 정책을 살펴보았다.

유민이란 한 사회의 정치적·사회적·경제적 제 요인으로 인하여 부단히 발생하는 무리를 일컫는다. 유민의 발생은 그 시대 특유의 여러 사회상을 반영하는 것이다. 그러므로 조선중기 제주의 유민을 고찰하는 것은 그 시대를 이해하는 중요한 요인이 된다. 앞에서 논의한 연구 결과를 정리함으로써 결론을 대신하고자 한다.

II장에서는 제주유민의 발생 배경을 크게 정치적 배경과 사회·경제적 배경으로 살펴보았다. 우선 정치적 배경으로 내부적 요인과 외부적 요인으로 나누어 살펴보았다. 제주에서의 조선중기를 정부의 중앙집권적 정치가 확립되어 그 영향력이 미치는 과도기적 시기로 볼 수 있다. 그러므로 내부적 요인으로써 당시의 정치구조가 중앙의 수령과 지방의 토호라는 이중적이면서도 모순적인 지배질서 체제를 유지하고 있었기 때문에 이중의 수탈체제 아래 신음하는 제주민들의 고통은 심하였다. 반면에 외부적인 요인으로써 이시기 그 규모면에서도 이전보다 훨씬 커지고 대범해지는 왜구들의 빈번한 침입으로 인해 살인과 방화·약탈 또한 심했다. 왜구는 제주 주변의 바다에 늘 잠적해 있어서 제주민을 두려움과 공포에 떨게 했으며 왜구의 침입에 대비하여 방어에 만전을 기할 수밖에 없었다. 그러므로 왜구의 침입으로 인한 잦은 피해와 그에 따른 방어시설로 인한 여러 가지 부역을 피하여 제주민들은 제주를 떠나갔던 것이다. 게다가 제주민들은 방어시설에 동원되는 부담과 거기에 따른 군량이나 군포의 부담으로 또한 허리가 휘 지경이었다. 이처럼 이 시기 제주의 전반적인 정치 현실은 제주유민 발생의 하나의 요인으로 볼 수 있다.

또한 제주유민 발생에 대한 사회·경제적 배경으로는 당시 자주 발생했던 자연재해로 인한 굶주림과 조선정부의 중앙집권의 강화에 따른 수취제도를 들 수

있다. 제주는 지리적으로 중앙과 멀리 떨어져 있어 중앙에서 의도한 정책이 시행되기 어려웠기 때문에 다른 지역의 수취체제와는 다른 체제로 운영되었다. 이는 다른 지역과 제주의 특성을 구별하는 요인이 되기도 하였지만 그에 따른 문제점 또한 발생할 수 있는 소지를 가지고 있었다. 그중에서도 요역과 특산물에 대한 진상과 관련된 수취가 무엇보다 큰 비중을 차지했다. 또한 당시 제주사회의 경제적 근간을 이루던 전복, 말, 꿀에 관련한 진상내역을 살펴봄으로써 당시 진상에 따른 수량의 추이와 그에 따른 폐단 또한 심대하였다는 것을 알 수 있었다. 따라서 제주민들은 진상품목의 다양함과 그 수량의 과중함 그리고 그에 따른 지나친 부역을 견디기 어려워 목숨을 걸고 제주를 떠나게 되었으며 그들이 현실타개책으로 선택한 것이 유민의 삶이었다.

III장에서는 제주유민의 정착실태와 그들의 사회적 지위변화를 규명하였다. 제주유민들이 주로 정착한 곳은 바닷가 주변의 전라·경상도 연안이었다. 심지어 중국 해랑도까지 유이해 갔음을 또한 확인할 수 있었다. 제주유민들에게는 따라다니는 호칭이 있었는데 이른바 ‘두무악’ ‘두독야지’ ‘포작인’으로 불리었다. 왜냐하면 그들은 의복, 풍속 그리고 언어가 달랐기 때문에 그렇게 불리었고 그들이 주로 고기잡이와 전복 채취를 주업으로 생활하였기 때문이었다. 처음엔 정착한 지역의 사람들과 쉽게 동화되지 못하였으나, 그들의 해상활동의 능력 즉 전복채취라든지 배를 다루는 실력을 인정받아 해당고을에 정착해 갔다. 제주유민들은 세 가지 부류의 집단으로 그들의 사회적 지위를 변화시켜 나갔다. 첫째, 해당지역에서 주로 고기잡이, 전복등 해산물을 채취하여 그 지역의 일정한 역을 담당하며 정착한 부류의 집단들이며, 둘째, 그들이 지녔던 배를 잘 만드는 기술과 뛰어난 항해술을 인정받아 수군으로 편입하여 정착한 집단이며, 셋째 끝내 어떤 곳에도 정착하지 못하여 떠돌이 삶을 추구하던 떠돌이 집단들로 사회적 지위를 변화시켜 나갔다.

IV장에서는 조선정부의 유민 대책에 관해 살펴보았다. 유민의 발생은 개인적인 차원에서는 현실타개책의 일환으로 볼 수 있으나 정부의 입장에서는 국가 재정의 수입원의 상실이자 통제력의 약화를 의미한다. 뿐만 아니라 유민의 발생은 사회적 불안의 요소가 될 수도 있다. 그러므로 제주유민의 발생에 대해 조선정부는

대응책을 마련하려고 고심하였다. 그런 가운데 제주의 진상방물선이 왜구에 침탈당하는 사건의 발생하였다. 이 사건으로 제주유민에 대한 감시와 통제가 이전보다 더욱 강화되어 녹안물을 작성하고 제주민을 쇠환하는 등 강력한 통제의 정책을 실시하였다. 그럼에도 불구하고 유민의 증가는 계속되었고 제주의 세 고을은 날로 황폐해지니 조선정부에서는 제주민과 유민에 대하여 출륙금지라는 더욱 강경한 정책을 취하게 되었던 것이다. 따라서 조선정부는 제주가 갖는 전략적·경제적 중요성을 인식했음에도 불구하고 제주유민 발생의 원인에 대해서는 제도적으로 개선하려는 의지와 인식이 부족했다. 그뿐만 아니라 오히려 제주민에 대해 더욱 강화된 통제와 수탈 정책을 시행해 나갔다.

궁극적으로 조선정부에서는 출륙금지라는 통제정책이 효과적인 유민의 대책이었을지 모르지만 제주민들에게는 하나의 커다란 억압구조였으며 200여 년간 다른 지역과의 단절로 인해 제주 사회·문화에 적잖은 영향을 남겼다.

본 연구는 그동안 주목받지 못했던 제주유민과 출륙금지를 재조명한 점에 그 의의가 있다. 사료의 부족으로 인해 제주유민과 출륙금지에 관한 고찰이 아직 명확히 규명되지 못하였으며 나아가 출륙금지가 제주에 미친 영향에 관해서는 폭넓게 연구되지 못한 한계가 있다. 이러한 점은 추후 연구과제로 남기고자 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 문 헌 자 료

『朝鮮王朝實錄』  
『耽羅誌』  
『耽羅紀年』  
『南槎錄』  
『南槎日錄』  
『備邊司謄錄』  
『承政院日記』

### 2. 연구 논저

#### 1) 저 서

고찬화·김천형 공편, 『제주의 근세사 -조선왕조실록』, 성민출판사, 2002.  
고창석 외, 『역주탐라지』, 푸른역사, 2002.  
국사편찬위원회, 『지역사연구의 이론과 실제』, 2000.  
국사편찬위원회, 『한국사-조선중기의 정치와 경제』, 탐구당, 1998.  
김덕진, 『조선후기 지방재정과 잡역세』, 국학자료원, 1999.  
김동전 외, 『19세기 제주사회연구』, 일지사, 1997.  
김봉옥, 『증보 제주통사』, 세림, 2000.  
김주식 외, 『조선시대 수군관련 사료집 II』, 해군사관학교, 신서원, 1999.  
김태능, 『제주도사논고』, 세기문화사, 1982.  
송성대, 『문화의 원류와 그 이해』, 파피루스, 1998.

- 이기순, 『인조·효종대 정치사 연구』, 국학자료원, 1998.
- 이태진, 『조선후기의 정치와 군영제 변천』, 한국연구원, 1985.
- 정진영, 『조선시대 향촌사회사』, 한길사, 1998.
- 제주도지편찬위원회, 『제주도지』 권2, 역사편, 제주도, 2006.
- 제주문화편집부, 『비변사등록 중 제주기록』, 제주문화, 2004.
- 제주문화편집부, 『조선왕조실록 중 제주기록』, 제주문화, 2004.
- 한국사역사연구회17세기정치사연구반, 『조선중기정치와 정책 인조~현종시기』, 아카넷, 2003.
- 한국사역사연구회조선시기사회사연구반, 『조선은 지방을 어떻게 지배 했는가』, 아카넷, 2003.

## 2) 논문

- 고석규, 「조선후기 지방제도 연구현황」 『한국중세사회 해체기의 제문제』, 한울, 1987.
- 고영진, 「7세기 조선사상계의 동향과 그 성격」 『역사와 현실』 8, 한국역사연구회, 1992.
- 고창석, 「17세기 제주지방의 노비매매 상태」 『제주도사연구』, 제주도사연구회, 1997.
- 고창석, 「탐라의 군현설치에 대한 고찰 - 고려시기를 중심으로」 『논문집』 14, 제주대학교, 1982.
- 구덕희, 「선조대 후반(1594~1608)정치체제의 재편과 정국의 동향」 『한국사론』 20, 서울대학교, 1989.
- 권내현, 「숙종대 지방통치론의 전개와 정책운영」 『역사와 현실』 25, 1997.
- 권인혁, 「19세기 전반 제주지방의 사회경제구조와 그 변동 - 철종조 제주민란과 관련하여」 『이원순교수화갑기념사학논총』, 교학사, 1986.
- 권인혁, 「19세기초 양제해의 모변실상과 그 성격」 『탐라문화』 7, 제주대학교 탐라문화연구소, 1988.
- 권인혁, 「17세기 조선의 대외인식과 하멜표류」 『제주도사연구』 8, 제주도사연구회, 1999.
- 권인혁, 「조선후기 지방관아 재정의 운영실태- 제주의 사례를 중심으로」 『탐라문화』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
- 권인혁, 「철종조 제주민란 검토 - 濟州牧按覈狀啓騰錄을 중심으로」 『번태섭박사 화갑기념사학논총』, 삼영사, 1985.

- 권인혁·김동전, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민경제 생화」『탐라문화』 19, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998.
- 김갑주, 「17세기 후반 18세기 전반의 사회양상의 일단」『국사관 논총』 72, 1996.
- 김동전, 「제주도의 공물진상에 대한 고찰 -조선왕조를 중심으로」『제주사학』 창간호, 제주대학교 인문대학 사학과, 1985.
- 김동전, 「제주지역의 지방사 연구현황과 과제」『한국지방사연구의 현황과 과제』, 경인문화사, 2000.
- 김동전, 「조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제」『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회, 1991.
- 김병하, 「乙卯倭變考」『탐라문화』 8, 제주대학교 탐라문화 연구소, 1989.
- 김상욱, 「조선후기 제주지방의 군사제도-아병을 중심으로」『탐라문화』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996
- 김성우, 「사회경제사의 측면에서 본 조선중기」『대구사학』 46집, 1993.
- 김항수, 「선조초년의 신구 갈등과 정국 동향」『국사관논총』 34, 국사편찬위원회, 1992.
- 남지대, 「조선후기 정치제도사 연구현황」, 『한국중세사회 해체기의 체문제』, 한울, 1987.
- 박옥걸, 「고려말 북방 유민과 추쇄」『국제학술대회』 7, 2001.
- 박찬식, 「19세기 제주지역 진상의 실태」『탐라문화』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
- 박찬식, 「제주해녀의 역사적 고찰」『역사민속학』 19, 2001.
- 백승철, 「16세기말 17세기 초 상업관의 변화와 상업정책론」『국사관논총』 68, 1996.
- 변주승, 「18세기유민의 실태와 그 성격」『전주사학』 3, 1995.
- 변주승, 「조선후기 유민 정책 연구」『민족문화연구』 34, 2001.
- 서태원, 「조선전기 유사시 지방군의 지휘체계」『사학연구』 63, 2001.
- 송찬식, 「조선조 사림정치의 권력구조」『경제사학』 2, 경제사학회, 1978.
- 신정희, 「조선전기 유민문제」『역사교육논집』 2, 1981.
- 양보경, 「제주읍지 해제」『읍지』 6, 제주도(아세아문화사간행), 1983.
- 양진석, 「18·19세기 제주의 수취체도와 특징」『탐라문화』 24, 제주대학교 탐라문화연구소, 2003.
- 오창훈, 「조선초기 유민연구」, 송전대학교 대학원 석사논문, 1984.

- 원창애, 「경술년 흉년과 갑인년 흉년」 『제주도사연구』 5집, 1996.
- 윤무병, 「고려시대 주부군현의 영속관계와 계수관」 『역사학보』 17/18합집, 1962.
- 이수건, 「조선초기 군현정비와 지방통치체제」 『한국중세사회연구』, 사회과학논평, 1986.
- 이영구, 「17·8세기 인구규모와 그 변동의 특질」, 경북대학교 석사논문, 1987.
- 이재룡, 「조선초기의 토관제」 『조선초기사회구조연구』, 일조각, 1992.
- 이존희, 「계수관 운영」, 『조선시대 지방행정사 연구』, 일지사, 1990.
- 이태진, 「소빙기 (155~1750)의 천체 현상적 원인- 조선왕조실록 의 관련 기록 분석」 『국사관논총』, 72집, 1996.
- 정만조, 「16세기 사림계 관료의 봉당론」 『한국사논총』 12, 국민대학교, 1989.
- 정여식, 「조선후기 부세제도 연구현황」 『한국중세사회 해체기의 제문제』, 한울, 1987.
- 정형지, 「19세기 전반 유민에 관한 연구」 『국사관 논총』 72, 1996.
- 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」 『탐라문화』 20, 제주대학교 탐라문화연구소, 2000.
- 진영일, 「고려전기 탐라국 연구」 『탐라문화』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
- 진영일, 「고려조 탐라 파견 외관 고찰」 『탐라문화』 24, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004.
- 차문섭, 「임난이후의 양역과 군역법의 성립 상·하」 『사학연구』 10·11, 1961.
- 최기성, 「명대 군호와 민병」, 고려대 대학원, 1979년.
- 최병길 외, 「제주정체성 변화에 관한 비교 연구」 『제주도학 연구』 5집, 1997.
- 한영국, 「‘두모악’고」 『한우근박사정년기념사학논총』, 지식산업사, 1981.
- 다카하시 기미야끼(高橋公明), 「중세동아시아 지역에서의 해민과 교류」 『탐라문화』 8, 제주대학교 탐라문화연구소, 1989.
- 나가모리 미쓰노부(長森美信), 「조선후기 제주진상물 조달과 수송」 『탐라문화』 23, 제주대학교 탐라문화연구소, 2003년.