

3. 궁방(宮房)의 절수(折受)와 폐단

임진왜란으로 생긴, 막대한 경제적 손실은 지배층에게 새로운 재원의 확보를 절실하게 하였다. 왕실을 중심으로 한 궁방에서 이런 경제적 손실을 보충한다는 명목으로 시행한 것이 바로 절수였다. 궁방의 절수는 산림천택(山林川澤)을 불문하고 이익만 있으면 절수하였다. 이리하여 마련된 절수의 영역은 산천과 연해(沿海)를 경계로 할 정도였다.

그 구체적인 대상은 어(漁)·염(鹽)·시장(柴場)·선척(船隻)을 비롯하여 토지·노전(蘆田)·해택(海澤) 등이었다. 그 중에서도 어장과 염장은 단기간에 적은 투자로도 많은 수익을 올릴 수 있다는 점에서 절수의 중요한 대상이 되었다. 궁방의 어장과 염장의 절수는 그 과정에서 어민에 대한 침학과 불법행위뿐만 아니라, 경영의 미숙으로 차인배(差人輩)가 연해민을 침학하는 계기를 초래하였다. 여기서는 이러한 절수지가 형성되는 배경과 경영문제, 그리고 이로써 발생하는 폐단을 살펴보기로 한다.¹⁾

각 궁방들의 어장과 염장 절수는 대체로 17세기 이후부터 시행되고 있었던 것으로 보이는데, 여기서 절수는 토지나 어장·염장 등의 소유권이나 수세권을 획급(劃給)한다는 의미이다. 소유권을 획급한다는 것은 무주지(無主地)를 절수하는 경우이고, 수세권만을 획급한다는 것은 유주지(有主地)를 절수한다는 것을 의미한다. 그런데 무주절수의 경우에도 명목상 주인이 있으면서 소유권이 궁방에 있는 것과 소유권이 전적으로 궁방에 있는 경우가 있다. 아무튼 절수는 수조권이나 소유권을 영구히 주는 것이 아니라 국왕의 일시적인 행위로 이루어지는 것이었다. 그러나 당시 궁핍한 궁방경제를 지원하기 위해 처음에는 일시적으로 절수를 허용하였다 하더라도 이것이 점차 광범하게 전개되고, 또한 궁방에서는 영구히 점유하려고 하였다.

어장과 염장의 세액은 차인(差人) 또는 궁차(宮差)들이 거두었다. 이들 차인들은 궁에 소속된 하인들인 경우도 있었지만, 대부분이 상인이거나 공인(貢人)들이었던 것으로 보인다. 상인이나 공인을 차인으로 활용하였던 이유는 궁방에서 먼 곳의 절수지를 관리·수세·운송하기가 어려웠으며, 또한 이들에게 수세액을 선납받을 수도 있었기 때문이었다. 이러한 사정에서 차인권(差人權)은 매매되기도 하였다.

차인의 하송(下送)은 점차 도장(導掌)으로 바뀌어갔는데, 역시 도장권도 매매되고 있었다. 이러한 도장권은 재산으로 세전(世傳)되기도 하고 매매되기도 하였다. 따라서 도장들은 그들의 투자액을 회수하기 위하여 소속처의 백성들을 침학하는 것이 일반적인 현상이었다. 이러한 도장들의 수세상의 작폐를 보면, 유속처(有屬處) 염장과 어장이 궁방에 절수된 후 더 많은 세액을 납부하고 있었는데, 이것은 도장배들의 농간 때문이었다. 이로 말미암아 해민들은 이산하고, 해민들이 세액을 납부하지 못하고 도망하면 그 일족과 이웃까지 세를 부과하고 있었다. 도장배들의 이러한 작폐에도 불구하고 지방 수령들은 궁방의 권위 때문에 해민들의 고통을 외면하기가 일쑤였다. 명례궁의 어장이 있던 순천에서도 이러한 사정은 마찬가지였다.

명례궁 절수 어장인 보돌이 순천·낙안·홍양 접계(接界)에 있다. 당초 절수시에는 절수 경내의 착어 선척(捉漁船隻)에만 수세하도록 되어 있었다. 그런데 왕래하는 어선에 횡침(橫侵)하지 않음이 없어서

1) 박광성, 「궁방전의 연구」, *한천교육대학논문집* 5, 1971 ; 박병선, 「조선후기 궁방염장 연구」, *묘남사학* 2, 1986.

그 폐단됨을 이루 말할 수 없었다. 근년 이래로 기강이 해이해짐에 따라 소위 도장이라는 자들이 두려워하는 바 없이 삼읍(三邑) 경내 여러 도어촌(島漁村)에 출몰하면서 선척(船隻)의 크고 적음을 가리지 않고, 또 속처(屬處)의 유무를 가리지 않고 세전(稅錢)을 강제로 거두는데, 오직 뜻하는 바는 모두 그들의 호주머니에 넣고자 하는 것이고, 궁가에 들어가는 것은 10의 1, 2에 불과하다. 이는 실제로 먼 고을의 고질적인 폐단이다. ... 이러한 문제에 대해 이미 조목조목 보고를 해서 변통의 허락을 받았다. 그래서 도장들이 감히 수세하지 못하고 돌아갔다. 그런데 궁가에서 비변사에 공문을 보내어 전과 같이 수세하게 하고, 또 본부 하인으로서 색리(色吏)로 차정하여 수세하여 상납하도록 명령하고 있다. 봄에 조정에서의 변통은 해민의 지극한 뜻을 헤아려 내린 조치인데 갑자기 궁가의 요구에 따라 다시 종전과 같이 수세하게 되었다. 조정의 명령이 아침 저녁으로 바뀌니 다만 시행하기가 어려울 뿐만 아니라 백성들에게 신임을 잃음이 이보다 큰 것이 없다.(황익재, *화제집* 권2, 論諸宮家各衙門折受弊狀)

이상에서 보면 도장배들의 온갖 불법적인 폐단을 상세히 알 수 있다. 즉, 절수 자체는 논외로 하더라도, 어장에서 어로행위를 하는 어선에게만 수세하도록 규정하고 있는데도 일대를 왕래하는 선박이면 무조건 침탈하고 있었다. 이렇게 침탈한 세액은 대부분이 도장배들의 주머니로 들어갔다.

도장배들의 침탈에서 해민들을 보호하기 위한 대책으로 수세상납에서 도장을 배제하자는 의견이 제시되기도 하였다. 즉, 호조에서 일괄 징수하여 각 궁방에 분급하자는 것이었다. 이것은 곧 차인배들의 하송을 금지하고 해민들이 스스로 종전대로 호조에 납부함으로써 고통을 덜어주자는 것이었다. 그러나 조정의 명령은 종종 궁방과 아문의 이해와 직결된 문제에서 제대로 시행되거나 일관되게 추진되고 있지 못한 실정이었다.

차인들이 수세상납을 위해 각 절수처에 갈 때는 호조의 관문을 가지고 가는데, 이 관문에는 입안절수(立案折受) 당시의 경계와 수세액 등이 기재되어 있어서 여기에 의거하여 수세상납을 해야 한다. 그러나 이들 차인은 관문을 도외시하거나 이를 위조하여 남징·첩징하는 폐단을 자행하고 있었다.²⁾ 이러한 사정에서 차인배를 금지하는 일은 해민들의 생존을 위해 절실한 것이었으며, 해변지역이 거의 대부분 궁가와 각 아문에 절수되어 있던 순천의 부사는 거듭해서 절수의 폐단과 차인배들의 불법을 고발하고 있었다. 순천부사 황익재가 올린 글을 그대로 옮겨보면 다음과 같다. 이를 통하여 순천부의 사정만이 아닌 당시 어장 등의 절수폐단의 구체적인 사정을 확인할 수 있다.

근래 외방에는 여러 궁가와 각 아문 절수의 폐단이 전보다 더욱 심하다. 순천을 예로 말하면 고을을 둘러싸고 있는 수삼백 리 안에 산골의 산전(山田)과 해변의 어장이 절수에 들어가지 않음이 없다. 그래서 징렴(徵斂)함이 절제가 없고 굶어냄이 날로 심하여 철천의 원통함을 말로 다할 수 없다. 연전(年前)에 조정에서 특별히 민은(民隱)을 생각하여 별도로 절목을 만들어 외방에 반포하여 혁파의 명령이 겨우 전과 되었는데, 다시 복구의 관문이 뒤따라 아침 저녁으로 변개되니 따르기가 또한 어렵다. 차라리 처음부터 변통되지 않음만 못하다.

지금 기로소(耆老所) 관문 중에 원래 경계를 정하여 절수한 일이 없고 다만 양읍 경내의 해태(海苔)·어전(魚箭)·조어선(釣魚船)·예망선(曳網船)·어채선(漁採船)·왕래선(往來船)·염분(鹽盆)에 대해 수세하라고 한 까닭에 소위 별장이 양읍 경내에 출몰하면서 결전(結箭)한 곳과 왕래하는 배에 대해 속한 곳을 불문하고 보이는 대로 세전을 마구 거두니 그간의 폐단을 이루 다 말할 수 없다. 그래서 연변 일대가 마치 병란을 겪은 것과 같았다. ... 부사가 광양에 검찰하러 갔을 때 마침 별장이라는 자가 먼저 도착하여 침어(侵漁)함이 극히 심한 까닭에 포민(浦民)이 능히 감당하지 못하고 관정에 모여 읍소

2) *형조실록* 권29, 영조 7년 정월 갑술조.

(泣訴)하여 모두가 도망하여 흩어질 생각만 품고 있었다.

몇 년 전 조정의 변동절목 중에는 해변 수백 리를 광점하고 왕래하는 선박을 모두 수세하는 폐단에 대해 대신차자(大臣筮子) 중에서 이미 가히 효과가 논하여졌다. 다만 “해변연강 일대는 또한 이러한 폐단이 많을 뿐만 아니라 여러 아문 궁가에서 절수라 칭하여 모든 배에 대해 가고 오는 것을 물론하고 어물과 잡물을 아울러 수세하니 실로 막대한 폐단이 된다.”고 하였다. 어선은 이미 어장의 세를 납부하였고, 타선은 또 가히 징수할 세가 없으니 더욱 말할 것이 없다. 이와 같은 곳은 물론이고, 경외를 아울러 혁파하여야 한다고 하였다. 영문의 집관(粘關) 중에도 “제이문(諸衙門) 궁가(宮家)들이 해변 수백 리를 절수처라 칭하여 왕래하는 배들에 대해 이미 납세하는 유(類)가 있는데, 또 징세하니 극히 괴이하다. 금후에는 영원히 혁파하여 차인배가 전과 같이 함부로 징세하면 지방관이 일일이 잡아들여 엄형하고, 그리고 조정에서도 명령만 할 것이 아니라 엄히 다스려야 한다.”고 하였다.

차인배는 본소를 속여 관문을 얻어내어 각 읍에 내려와서 도축(圖囑)함에 인연하고 수세함을 빙자해서 그들의 주머니만을 윤택하게 할 뿐이니 기강이 헤이해짐이 지금보다 심할 때가 없다. …… 만약 변동하지 않으면 양읍의 포민이 결코 보존될 수 없는 형세이니 양읍에 분부하여 소위 별장에게 납세하지 못하게 해달라.(황익재, 화재집』 권2, 논제궁가각아문절수폐장)

차인의 작폐를 근절하기 위해서 수세상납의 이속문제가 논의되면서 1716년(숙종 42)에는 전국의 어·염세를 전담할 새로운 기관의 설립을 모색하기도 하였다. 즉, 사헌부에서 차인의 수세 침학으로 민인들이 도탄에 빠질 뿐만 아니라 궁방이나 아문 등에서도 차인의 농간으로 수세가 원활하지 않으니 전국의 어·염세를 전담할 기관을 새로 설립하여 이 기관을 통해 어염세를 거두어서 종래 각 궁방이나 아문에서 수세하던 양만큼 획급하게 되면 자연히 차인의 폐단은 사라질 것이라고 하였다.³⁾

차인의 침학에서 해민을 구하기 위한 별도 기관의 설립이라는 새로운 구상은 논의와 제안에 그쳤을 뿐 시행되지는 못하였다. 따라서 차인의 작폐는 근절되지 않았고, 여기에 따른 대책이 마련되지 않을 수 없었다. 1728년(영조 4)에는 궁방의 어염장의 수세가 호조로 이관되었다. 이것은 당시 호남어사로 파견되었던 이광덕(李匡德)의 건의로 실시되었다. 이러한 사정을 예조에서는 “호남어사의 청에 의해 궁가와 아문의 어염절수가 모두 호조에 소속되었다.”고 하였다.⁴⁾

이와 같이 수조권의 이속은 절수를 혁파한다는 것이 아니라 절수지의 소유권은 그대로 두고 다만 종전의 차인의 임무였던 수세상납을 호조가 대신한다는 뜻이었다. 결국 궁방과 아문의 어염장에 차인의 하송을 금지하여 수세상납의 과정에서 빚어지던 온갖 작폐를 근절하자는 것이었다. 이러한 수세권의 이속으로 차인의 하송금지와 면세혁파로 어민과 염호는 물론 절수처 사람 모두가 차인의 침학에서 벗어날 수 있었으며, 호조 또한 수세지의 확대로 재정수입이 증가하였다. 그렇다고 하여 이러한 차인의 폐단이 완전히 근절된 것은 아니었다. 이후에도 이러한 폐단은 여전하였고,⁵⁾ 이것의 완전한 해결은 절수의 혁파를 통해서만 가능한 것이었다. 균역법의 시행은 결국 절수의 혁파와 함께 차인의 존재도 사라지게 하였다.

이 같은 어장과 염장에 대한 절수의 폐단은 전라도 지방에서 극심하였고, 이 가운데서도 순천과 그 인근지역이 더욱 심하였던 것으로 보인다. 이것은 이들 지역이 가지는 자연적인 조건 때문이었을 것으로 짐작된다. 특히 순천에는 낙안·홍양과 함께 명례궁 절수 어장인 보들이 접해 있는 곳이었다. 이에 따른 해민의 고통은 이미 앞에서 언급한 바와 같지만, 절수

3) 『희변사등록』69, 숙종 42년 11월 16일.

4) 『형조실록』 권24, 영조 5년 9월 경진조.

5) 『희변사등록』120, 영조 25년 12월 6일.

로 마치 병란을 겪은 것과 같다고 하듯이 백성들의 고통이 극심하였음을 알 수 있다. 이러한 폐단은 결코 지방수령의 차원에서 해결될 수 있는 것이 아니라 국가적인 차원에서 변통이 마련되지 않으면 안 되었다. 이러한 문제는 균역법의 실시와 더불어 일단 해결되었던 것으로 보인다.

이상에서 조선 후기 농촌사회의 파탄과 관련하여 순천민의 생활상을 살펴보았다. 이를 18세기 초반 순천부사였던 황익재의 표현을 빌려 요약해보면 다음과 같다.

순천은 물산이 많고 땅이 넓어 본래 웅부(雄府)라고 칭해졌으나 거듭되는 흉년과 잦은 수령의 교체로 공사가 탕연(蕩然)되고 온갖 폐단이 다 일어나 지금은 가히 수습할 수 없는 지경에 이르렀다. 부사가 구구히 묘수를 궁구하여도 소생할 방법이 없다.(황익재, 화재집』 권2, 논읍폐구조)

참고자료

형조실록』.

희번사등록』.

황익재, 화재집』.

김용섭, 『조선후기 농업사연구』1, 일조각, 1970.

김용섭, 『조선후기의 부세제도 이정책』, 일조각, 1982.

조원래, 『18세기초 순천부의 지방행정동태』, 탐도문화연구』1, 순천대, 1985.

박병선, 『조선후기 궁방염장 연구』, 『교남사학』2, 1986.