

## 제2절 경제적 기반과 상품화폐경제의 발달

### 1. 호구 통계와 인구변화

조선시대 평해군·울진현 지역의 호구를 파악하기 위해서는 먼저 편호(編戶) 방식과 ‘호(戶)’와 ‘구(口)’의 개념에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 조선 최초의 호구 통계인 1404년(태종 4)과 1406년(태종 6)의 호구 통계와 『세종실록지리지』 소재 호구 통계는 후기의 호수(戶數), 구수(口數)와는 성격이 다르다.

15세기에 나타나는 호 또는 구는 호구 통계의 성격에 따라 그 개념이 상이하였다. 그것은 실제 가구 수와 인구수를 호·구수로 표현할 때가 있는가 하면 호는 군역 등 일정한 역역(力役) 또는 공부(貢賦)의 부과 단위로서 인위적인 편성호를 말할 때가 있다. 이럴 때의 호란 조(租)·역(役)·공물 등 국가의 전반적인 의무의 부담대상 호로서의 ‘복호(復戶)’[호에서 제외]되지 않은 호적에 등재된 ‘편호’란 뜻이며, 호수(戶首)[정군(正軍)]·봉족(奉足)이란 문제와 결부될 때는 조정(助丁)[보(保)]에 대한 정정(正丁)이란 뜻으로 사용되기도 하였다. 따라서 법제적인 편호의 경우는 역(役)의 경중과 신분의 고하 또는 지역에 따라 호의 규모에 현저한 차가 있었다.

호는 ‘병삼호위일호(并三戶爲一戶)’와 ‘이삼가위일호(以三家爲一戶)’에서와 같이 이중의 의미를 가진 ‘병삼호(并三戶)’의 호는 자연호인 가구(家口)와 같은 개념이며, ‘위일호(爲一戶)’의 호는 역이나 공물을 부과하기 위해 인위적으로 만든 법제호(法制戶)이다. 이 경우는 위의 삼호(三戶)·삼가(三家) 외에 삼정위일호(三丁爲一戶)로 편성하는 것이 국초 아래 한 통례였으며, 신분과 역종(役種) 외에 인정수(人丁數)·전결수(田結數) 또는 가사간가수(家舍間架數)에 따라 호의 등급이 정해지기도 하였다. ‘구’는 호구 통계의 자료에 따라 태종대와 『세종실록지리지』 소재 구수처럼 남정(男丁)을 치칭할 때도 있으며, 또 ‘남녀노장약(男女老壯弱)’을 합계한 인구의 뜻으로 사용되기도 하였다.

한편 당시의 호구조사 방법 및 호구신고 문제 등 전반적인 호구조사에도 많은 문제점을 내포하고 있었다. 『세종실록지리지』 경기도 총설 호구조에 당시 호구 기록의 불철저함을 다음과 같이 기술하고 있다.

본조(本朝)는 인구(人口)의 법이 밝지 못하여, 문적에 적힌 것이 겨우 열의 한둘이 되므로, 나라에서 매양 바로잡으려 하나, 너무 인심(人心)을 잃을까 염려하여 후일을 미루다가 결국 지금까지 이르게 되었으므로 각도(各道)·각군(各郡)의 인구수가 이러한 수

에 그치고 마니 다른 도도 마찬가지이다.<sup>293</sup>

따라서 일반적인 호구수의 파악을 위해서는 앞에서 언급한 당시의 편호 방식과 호적법 등이 먼저 규명되어야 할 것이다.

조선 초기의 호적법은 고려말 호적법의 문란으로부터 생기는 여러 가지 폐해를 시정하고 또한 국가의 통치상에 있어서 호적이 가지는 제 기능을 회복하기 위한 목적에서 나왔다. 따라서 국가는 호적법을 정비하기 위하여 호적법의 보조 기능을 가진 인보법(隣保法), 호패법(號牌法) 등을 제정·실시하기도 하였다.

1428년(세종 10)에 「성급호적규식(成給戶籍規式)」이 건국 후 최초로 제정되었다. 이 규식은 후일에 성립된 『경국대전』 예전(禮典) 소재 ‘호구식(戶口式)’과 ‘준호구식(准戶口式)’의 바탕이 되었다. 대체로 호적은 3년에 한 번씩 관이 호주의 신고에 의거 작성하되 1본(本)은 호주에게 지급하고 경중(京中)은 호조와 한성부, 지방은 각관(各官)에 1본씩 비치하였다.

이러한 호적법의 정비는 태종 조에서 세종조에 걸쳐 실시되어 상당한 효과를 거두었다. 그 결과 양천 신분의 혼란과 노비쟁송의 폐단은 태종 말년에 거의 시정되어 국역부담자가 급격히 증가했으며, 세종조에 이르러서는 국가에 등록된 인구수가 국초의 약 2배에 달하였다.

그러나 조선 초기부터 유이자(流移者)와 은루자(隱漏者)가 끊이지 않았고, 이후에도 계속되었다. 이는 관리가 호적법을 존봉(尊奉)하지 않은데 근본적인 원인이 있겠지만, 요역·군역·정역(定役)·공물·전세 등의 국가적 제부담의 가중, 관리의 가렴주구, 사가(私家)의 장리(長利) 횡행, 수재·한발·총해 등의 천재(天災)에 기인한 기근(飢饉) 등에 따른 호주 생계의 파정 및 세가·토호·양반 등의 농장 발달과 빈호(貧戶)의 투탁 등 당시의 사회적·자연적인 조건에 기인한 바도 크다.

조선 전기 강원도의 호구수는 1404년(태종 4)에는 호 1만 5,879호, 구 2만 9,238명이며, 1406년(태종 6)에는 호 1만 5,879호, 구 2만 9,224명이었다. 『세종실록지리지』에는 호 1만 1,084호, 구 2만 9,009명이었다. 이를 보면 인구가 조금씩 감소하는 것을 알 수 있는데, 이는 인구조사의 기준과 방법에 약간의 차이가 있었기 때문으로 보인다. 이처럼 강원도 인구수는 큰 변화가 없었던 것으로 보이지만 실제로는 여러 요인으로 인해 많은 인구변화가 있었을 것으로 추정된다. 그 요인으로는 출생과 사망에 따른 자연 증감, 전란으로 인한 인구감소, 국가의 사민(徙民)정책으로 인한 인구이동 그리고 자연재해와 이에 따른 흉년으로 인한 기근 등으로 볼 수 있다. 이 가운데 강원도는 자연재해에 따른 작황 부진과 기근, 전염병 창궐 등이 중요한 요인으로 작용하였다.

293. 『세종실록』권148, 지리지, 경기 호수. “本朝人口之法 不明錄于籍者 僅十之一二 國家每欲正之 重失民心 因循至今 故各道各官人口之數止此 他道皆然”

평해군과 울진현의 경우 1526년(중종 21) 매뚜기 떼[황충(蝗蟲)]로 인하여 두 고을에 큰 피해가 있었으며, 1535년(중종 30)에는 전염병[瘧疫]으로 울진현 촌민과 관속 190여 명이 사망하기도 했다. 1418년(세종 즉위)에는 흉년으로 인한 기근으로 평해군의 80여 호가 굽주렸으며, 1435년(세종 17)에는 경상도의 쌀 1만 섬으로 평해 군민을 진휼하기도 했다. 반면 인구가 증가하기도 했다. 1460년(세조 6) 하삼도에서 4,500호를 뽑아 평안도·황해도·강원도의 미개간지로 옮겨 살게 하였는데, 평해와 울진으로 옮겨 사는 사람은 12년을 복호(復戶)하고 9년을 면세(免稅)하도록 했다.<sup>294</sup>

또한 1534년(중종 29) 영사 김근사(金謹思)의 보고에 의하면 함경도의 사람들이 역사(役事)를 피하여 강원도로 들어오면서 작은 고을이라도 1백호씩이나 된다고 했다.<sup>295</sup> 이를 보면 동해안 북방 지역 백성들은 기근이 발생하거나 지나친 역사를 견디지 못해 강원도 지역으로 이주하는 경우가 많았음을 알 수 있다.

<표 30>『세종실록지리지』 소재 삼척·평해·울진 지역의 호구수

구분	세종실록지리지		
	호(戶)수	구(口)수	1호당 인구
강원도	11,084	29,009	2.6
삼척도호부	581	2,613	4.5
평해군	247	911	3.7
울진현	270	1,483	5.5

출처 :『세종실록』권153, 지리지, 강원도 삼척도호부 평해군·울진현  
[국사편찬위원회, 조선왕조실록(<http://sillok.history.go.kr>), 2019년 11월 20일]

『세종실록지리지』에 수록된 강원도 전체 24개 군현의 호구수를 보면 조선 전기에는 강릉대도호부, 원주목, 춘천도호부 등의 순으로 읍격에 따라 호구수가 많다. 주목되는 점은 울진현이 1호당 인구가 강원도 내에서 가장 높았다. 통천군을 제외하면 삼척도호부와 평해군이 그 뒤를 이었다. 남정의 수를 보더라도 강릉대도호부-원주목-삼척도호부-춘천도호부 다음으로 울진현이 많았다. 이처럼 읍격에 비하여 울진현의 읍세가 컸던 것은 삼척·울진·평해 지역이 왜적의 해상 및 육로 침입에 대비한 군사적 요충지였기 때문이다.<sup>296</sup>

그래서 이 지역에는 여말선초에 수군만호가 지휘하는 진영이 설치되어 있었고, 1444년

294. 『세종실록』권22, 세조 6년 11월 9일 신사

295. 『중종실록』권77, 중종 29년 3월 21일 정해

296. 『세종실록』권29, 세조 8년 9월 14일 을사

(세종 26)에는 경상도 경주와 안동도(安東道) 각 고을의 군자미두(軍資米豆) 3,190섬을 매년 평해·울진·삼척으로 수송하여 교부(交付)하는 것을 항식으로 삼았다.<sup>297</sup> 이런 사실은 울진·평해 지역의 군사적 중요성을 확인시켜준다. 그렇기에 병력의 유지와 실효적 방비를 위해 일정 규모의 인구가 유지된 것으로 보인다.

조선 전기 울진·평해 지역의 호구 자료는『세종실록지리지』뿐이어서 그 이후 호구의 변화에 대해서는 정확히 알 수 없다. 그러나『여지도서』,『호구총수』,『관동지』,『관동읍지』 등을 통해 조선 후기 평해군·울진현 지역의 호구 변화를 확인할 수 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 31> 18-19세기 평해·울진 지역 호구 내역

평해군									
구분	면명	상리면	원서면	근서면	하리면	근북면	원북면	남면	계
1759	호	309	283	270	699	399	327	299	2,586
	구	남	680	692	604	1,361	877	736	735
		여	760	718	792	1,533	817	802	935
		계	1,440	1,410	1,396	2,894	1,694	1,538	12,042
1789	호	292	292	266	584	401	343	287	2,465
	구	남	815	595	667	1,371	926	761	662
		여	936	728	678	1,626	1,123	843	612
		계	1,751	1,323	1,345	2,997	2,049	1,604	12,343
1830	호	304	303	256	582	419	322	280	2,465
	구	1,717	1,323	1,335	3,070	2,054	1,581	1,237	12,343
1871	호								2,495
	구	남							
		여							
		계							

297. 『세종실록』권105, 세종 26년 8월 27일 계유

울진현									
구분	면명	하현내면	근남면	원남면	상현내면	근북면	원북면	서면	계
1759	호	328	594	658	441	403	616	358	3,398
	구	남	682	1,116	1,280	969	939	1,379	823
		여	699	1,128	1,415	1,025	1,024	1,268	689
		계	1,381	2,244	2,695	1,994	1,963	2,647	1,512
1789	호	302	524	635	412	389	676	356	3,294
	구	남	689	1,080	1,306	825	825	1,212	842
		여	685	1,099	1,300	833	822	1,161	897
		계	1,374	2,179	2,606	1,658	1,647	2,373	1,739
1830	호	313	595	658	442	403	616	368	3,395
	구	남	662	1,061	1,280	963	1,003	1,329	823
		여	676	1,129	1,462	1,084	1,025	1,595	845
		계	1,338	2,190	2,742	2,047	2,028	2,924	1,668
1871	호	313	595	658	441	403	616	348	3,374
	구	남	662	1,056	1,280	963	903	1,329	821
		여	676	1,128	1,462	1,084	1,015	1,495	842
		계	1,338	2,184	2,742	2,047	1,918	2,824	1,663

출처 :『여지도서』(1759 ; 국사편찬위원회, 1974, 『한국사료총서』20) ; 『호구총수』(1789, 서울대학교 규장각한국학연구원, 套 1602-v.3) ; 『관동지』(1830, 국립중앙도서관 소장본 ; 한국학문연구소, 1986, 『한국지리지총서』, 18-강원도 1-아세아문화사) ; 『관동읍지』(1871, 서울대학교 규장각한국학연구원, 套 12172-V.2)

전근대사회는 유아사망률이 높아 유아층이 호적에 제대로 기재되지 않았으며, 또한 누호(漏戶)·은정(隱丁)이 많았다. 따라서 위의 통계는 실제 가구수와 인구수가 철저히 조사되어 파악된 것이 아니었다. 하지만 호구는 시대의 진전에 따라 조선 전기보다는 후기로 내려올수록 점차 증가하는 추세에 있었다. 그것은 농지 개간과 농법 개량에 따른 생산량 증대에 따른 결과였다. 평해와 울진의 경우 농사에 적합한 환경이 아니었기에 농업 생산량의 증가에는 한계가 있었다. 또한 어염세와 토산공물 납부에 따른 부담 증가와 왜구 침입에 대한 불안감 및 자연재해로 인한 상습적 피해는 호구의 증감에 영향을 주었다.

조선 후기 평해군과 울진현의 호구수는 조선 전기와 같이 울진현이 더 많았다. 또한 두 고을의 호구수는 18세기 중반 이래로 19세기 말까지 큰 변화가 없었다. 이것은 울진·평해 지역의 농·수산업 생산량이 18세기 중반에 이미 포화상태에 있었음을 의미한다. 평해군의 경우 18세기 중반 이후 호수가 계속 감소하였으며, 인구수는 19세기 초반까지는 완만히 증가했으나 19세기 말에는 소폭 감소하였다. 울진현은 18세기 말에 100호 정도가 줄었지만 19세기 초

반에는 이전의 수준으로 회복하였으며, 19세기 말까지 비슷한 수준을 유지하였다. 이는 인구 수에도 동일하게 나타났다. 18세기 말 울진현에서 호구가 줄었던 원인은 홍수와 해일, 가뭄 등의 자연재해로 인한 기근과 역병으로 인한 사망이 가장 컸으며,<sup>298</sup> 이외에도 어염과 토산공물에 대한 부담도 한 요인이었다.<sup>299</sup>

같은 시기 평해군에서는 호수는 줄었지만, 인구는 증가하였다. 평해에서도 기근 등으로 인해 사망자와 유망이 증가하였다. 한편으로는 상품화폐경제의 발달로 평해가 강원도 해산물 거래의 중심처로 성장하면서 인구 유입이 증가하였다. 울진현에서 19세기 아래로 호구의 변화가 거의 없었던 것은 인구의 유입과 유출이 비슷한 수준이었던 것으로 보인다. 인구의 유동은 울진현의 성씨가 급격하게 증가하고 있었다는 점에서 확인된다. 그러나 이들이 모두 안정적으로 정착한 것은 아니며 아주 내지 소멸하기도 했다.

실제 19세기에 더욱 심화되었던 신분제의 동요와 농민층의 몰락, 상품화폐경제의 발달로 인한 산업의 변화는 농민들의 대읍 이주와 생업 변경을 촉진하였다. 평해와 울진은 농업 생산력이 낮은 지역들이었기에 인구 증가에 한계가 있었다. 18세기 말 아래로 연안해로와 내륙을 연결하는 유통업이 발달하였지만, 그것이 농·수산물의 생산량 증가로 이어진 것은 아니었다. 이런 분위기 속에서 주변 환경에 따라 호구의 증감이 나타났지만, 변화가 크지는 않았다. 하지만 20세기 들어 해로(海路)를 통한 통상무역의 규모가 확대되면서 울진과 평해의 호구도 많이 증가하였다.

## 2. 토지 개발과 관개(灌漑)시설의 확충

### 1) 토지 개발과 전결의 변화

농업사회에 있어서 인구의 성장과 농지 개간 및 농업 생산성의 증가는 지역적으로 일치하고 있다. 여말의 정치·사회적 혼란과 왜구의 칭궐로 인한 유이민의 대량 발생은 필연적으로 인구의 급격한 이동과 함께 전결수의 감소를 초래하였다. 그러나 신왕조가 들어서면서부터 국내정치가 점차 안정기로 접어들고 밖으로는 왜구의 점식(漸息)에 따른 유이민의 환본(還本)과 국가의 주민안정책 및 적극적인 권농정책에 의한 진황지(陳荒地)의 기경(起耕)과 활발한 개간은 전결수의 증가를 가져왔다.

1475년(성종 6) 강원도 관찰사를 지낸 손순효(孫舜孝)는 강원도에서 양전(量田)을 시행

298. 『정조실록』권7, 정조 3년 5월 29일 임자 ; 권17, 정조 8년 5월 11일 읊축 ; 권23, 정조 11년 5월 23일 기축 ; 권35, 정조 16년 9월 15일 신해 ; 권37, 정조 17년 5월 24일 읊묘 ; 권48, 정조 22년 5월 26일 기축 ; 권49, 정조 22년 10월 5일 읊미 ; 『순조실록』권1, 순조 즉위년 7월 24일 갑진 ; 권19, 순조 16년 1월 1일 신사 ; 권19, 순조 16년 8월 5일 신사

299. 『정조실록』권92, 영조 34년 9월 4일 정해 ; 『정조실록』권21 정조 10년 4월 20일 계사 ; 권35, 정조 16년 5월 27일 갑자 ; 권50, 정조 22년 11월 26일 을유

하는 것이 주민들을 유망시킬 우려가 있다고 지적하면서 강원도가 땅은 넓고 사람은 드물어 국가에서 사람들을 이주시켜서 튼튼하게 하고 또한 편안하게 모여 살 수 있도록 도와주어야 할 것이라고 지적하였다.<sup>300</sup> 인구가 적어 농업 생산성이 적다는 것과 양전을 통한 전세 수취의 부담을 지적한 것이다. 그러나 강원도는 땅이 넓다고 하지만 대부분이 산으로 둘러싸인 지역으로 농업생산력이 매우 열악하였다.

1430년(세종 12) 하연(河演)은 하삼도에서는 벼 1~2말을 심어 소출이 50~60섬이 나오고 적어도 20~30섬 아래로 내려가지 않지만, 강원도는 1~2섬을 심어도 소출이 5~6섬에 불과하다고 지적하였다.<sup>301</sup> 아울러 1443년(세종 25) 전품(田品)을 5등급으로 나눈 「분전품사목(分田品事目)」이 반포되었다.<sup>302</sup> 이에 따르면 하삼도는 1·2·3등전이 많고, 강원도는 1·2등전은 드물고 3·4·5등전이 많았다. 이처럼 15세기 초반 전국 농업생산력을 비교했을 때 강원도는 중간이하, 하등에 가깝다는 평가를 받았다. 이러한 환경에도 불구하고 국가의 적극적인 농지확대 정책으로 강원도는 1404년(태종 4) 전결수 5만 9,989결[전국 78만 2,543결],<sup>303</sup> 세종대에는 간전(墾田) 6만 5,916결, 수전(水田) 8,434결로 증가하였다.<sup>304</sup>

조선왕조의 토지제도는 과전법에 의거하여 토지의 사적 소유를 기본 전제로 하는 지주전호제의 토대 위에 그 사적 소유를 일정하게 제약하는 국가의 토지 지배권이 작용하고 있었다. 조선 전기 토지 소유형태를 기반으로 한 농업경영방식은 지주지(地主地) 직영의 농장형, 소농민의 자경지(自耕地) 자영형, 소농민의 차지(借地) 전호경영형이 있었다. 이 가운데 양적으로는 자영농이 다수를 차지하였다. 그런데 16세기 이후 수조권적 토지지배가 해소되면서 사적인 토지소유권에 의한 지주전호제가 점차 우세해졌다. 이런 상황은 17세기 이래 더욱 촉진되어 18세기 말에는 자경하는 자가 열에 한두 명도 되지 않는다고 할 정도가 되었다. 이런 상황에서 가장 시급한 것은 토지를 측량하는 양전(量田)사업이었다.

『경국대전』에는 전세를 부과하기 위한 작업으로 20년마다 양전을 실시한 후 토지대장[양안(量案)]을 작성하여 호조와 해당 도 및 읍에 보관하도록 했다.<sup>305</sup> 이후 양전을 통하여 파악된 총 결수 및 해당 지역의 전결수를 기준으로 그 해 농사 사정을 반영하여 실제 경작되고 있는 전답에 전결세를 부과하도록 했다. 그러나 중앙의 양반관료 및 향촌사회의 토호·부민·이서들의 반대로 정기적 양전은 시행되지 못하였다.

임진왜란 이전 151만 결이었던 전결은 임진왜란 직후인 1601년(선조 34)에는 30만 결에 불과했다. 전란으로 인한 농경지의 파괴와 인구 감소 및 양안의 소실과 국가통제력 약화

300. 『성종실록』권59, 성종 6년 9월 4일 경술

301. 『세종실록』권49, 세종 12년 8월 10일 무인

302. 『세종실록』권102, 세종 25년 11월 5일 병진

303. 『태종실록』권7, 태종 4년 4월 25일 을미

304. 『세종실록』권153, 지리지, 강원도

305. 『경국대전』권2, 호전, 양전조(한국정신문화연구원, 1985)

에 따른 은루결(隱漏結)의 확대가 그 원인이었다. 한편 이러한 전결수의 격감은 국가재정을 파탄으로 이끌었고 국가의 정책은 이를 회복하는데 두어야 했다. 이를 위해서는 우선 양전이 시행되어야 했다. 그리하여 1603년(선조 36) 양전을 시행하였지만, 지주층을 중심으로 한 향촌사회의 저항에 부딪히면서 정부의 의도대로 시행되지 못하였다. 그럼에도 당시 기경전은 54만 결 정도로 늘어났다. 이후 1634년(인조 12)에는 삼남 지역을 대상으로 한 양전이 시행되어 임진왜란 이전에 비견되는 120만 결을 조사하였다. 인조 대 아래 전국의 총 전결수는 꾸준히 증가추세를 보여 숙종 대에 140만여 결, 19세기 초 순조 대가 되면 최고 145만 결까지 증가하였다. 기경전 역시 83만 결에서 84만 결로 증가하였다.

『세종실록지리지』와 『여지도서』, 『관동지』에 의거 15세기와 18·19세기의 평해군·울진현의 전결수를 보면 다음과 같다.

<표 32> 평해군·울진현의 전결수 변화

구분		평해군	울진현	비고
15세기	간전(墾田)	940결[한전 470결]	1,351결[한전 901결]	
	수전(水田)	470결[간전의 1/2]	450결[간전의 1/3]	
18세기	한전(旱田)	334결 89부 6속	330결 76부 6속	1759[영조 35, 기묘]
	수전	362결 30부 5속	258결 19부 7속	
19세기	한전	원전(元田) 598결 11부 기전(起田) 184결 13부 2속	300결	구진전(舊陳田) 184결 13부 2속
	수전	원전 498결 10부 7속 기전 362결 3부 6속	200결	구진전 136결 7부 1속

출처 :『세종실록』권153, 지리지, 강원도 삼척도호부 평해군·울진현[국사편찬위원회, 조선왕조실록(<http://sillok.history.go.kr>), 2019년 11월 20일]; 『여지도서』(1759; 국사편찬위원회, 1974), 『한국사료총서』20); 『관동지』(1830, 국립중앙도서관 소장본; 한국학문헌연구소, 1986, 『한국지리지총서』, 18-강원도1-아세아문화사)

벼를 재배하는 수전과 밭작물을 경작하는 한전(旱田)의 비율이 어떻게 구성되느냐는 결국 해당 지역의 농업 기술의 전개 방향을 나타낸다. 그리고 수전과 한전의 비율은 진황지를 개간하여 수전이나 한전으로 개발하는 양상도 확인할 수 있다. 『세종실록지리지』에는 전국 170만 결의 간전 가운데 수전은 48만 결정도였다. 특히 하삼도와 경기도에서의 수전 비율이 약 40%로 높았으며, 강원도는 13%였다. 전국의 수전 가운데 강원도의 비중은 2%에 불과했다. 15세기 수전 농업은 경기 이남 지역에 집중되어 있었다. 수전의 생산력이 한전의 두 배 이상이었음을 고려하면 전답의 면적이나 생산력에서 강원도가 절대적으로 열세였음을 나타낸다. 이처럼 강원도에서 한전의 비율이 높은 것은 자연조건에 기인한다고 볼 수 있다.

울진과 평해 역시 동쪽으로는 대해(大海)에 접하고, 서쪽으로는 태백산맥의 험준한 고산지대로 인해 농사를 짓기에 적합하지 않았다. 『세종실록지리지』를 보면 15세기 당시 두 고을

의 토질은 기름지고 메마른 것이 반반이고, 해산물로 생업을 삼는다고 했다. 실제 두 고을에서는 동해로 흘러드는 평해의 남대천(南大川)·황보천(黃保川)·정명천(正明川)과 울진의 대천(大川)·관전천(官前川)·흥부천(興富川) 등이 있었다. 15세기 평해군 전답의 절반과 울진현 전답의 1/3가량이 수전이었는데 주로 이들 하천의 중·상류에서 행해졌으며, 그 외 내륙에서는 한전이 이루어졌다. 또한 이들 하천과 바다가 만나는 곳에는 포구가 형성되어 어업과 염업(鹽業) 및 농사를 병행하였다. 당시 평해에 46개소, 울진에 61개소의 염분(鹽盆)이 있었던 것도 두 고을의 인문·지리적 조건에 기인한다. 즉 많은 인구와 바다에 접해있었기 때문이다.<sup>306</sup>

18~19세기에도 전결의 수는 15세기보다 크게 증가하지 않았다. 이는 자연 지리적 여건 상 개간할 수 있는 토지의 면적이 부족했기 때문이다. 그럼에도 수확량은 꾸준히 증가하였는데 그것은 한전 대비 수전의 비율이 꾸준히 증가했기 때문이다. 평해군은 한전과 수전의 비율이 동일하였던 15세기에 비하여 19세기에는 수전이 한전보다 2배 많았으며, 울진현은 15세기에 2배로 한전의 비중이 높았던 것이 19세기에는 1.5배로 격차가 줄었다. 이처럼 수전의 비율이 높아진 것은 전국적으로 공통된 현상이었다. 17세기 이래로 인구의 폭발적 증가에 맞춰 농지 개간과 함께 생산량의 증가를 위해 수전의 비중이 늘어났다. 다만 수전은 물을 안정적 공급이 절대적으로 필요했기에 그에 수반하여 수리시설의 확충도 병행되었다.

## 2) 관개시설의 확충

조선 전기 관개(灌漑)시설로는 제언(堤堰)과 보(洑)[방천(防川)]가 대표적이었다. 시기적으로 보면 보(洑)가 제언에 비해 늦게 보급되었지만, 보도 이미 15세기부터 그 중요성이 인식되었다. 제언은 보에 비하여 공역(工役)이 훨씬 많이 투입되나 규모가 작아서 조그만 한발(旱魃)[가뭄]에도 쉽게 고갈되며, 또 토호들에 의해 독점되는 경우가 많아 한재(旱災)시 관개용으로는 크게 기여하지 못하였다. 이에 비해 보는 대소하천의 중·상류 또는 산간 계곡에 만들어서 인수관개(引水灌漑)를 하였기에 그 이익이 무궁하였다.

대하천의 중·하류 유역이나 평야 지대는 농업 생산성이 높은 농장으로 각광을 받지 못하였다. 이러한 곳은 근대적인 대규모적 수리시설과 제방이 갖추어지지 않는 한 홍수에는 수해가 많고, 가뭄에는 재해가 심하여 논농사[畠作]로는 적당하지 않았기 때문이다. 그 결과 15·16세기 권귀(權貴)들의 농장이나 재지사족의 거주지를 살펴보면 대개 천방(川防)을 쉽게 할 수 있는 위치에 분포되어 있었다. 제언은 흔히 ‘방축’이라고 하며 규모는 대체로 작았다. 그 형태는 대체로 동구, 산골 골짜기에 제방을 수축하여 저수(貯水)한 것이 많았으며, 때로는

306. 평해와 울진의 염호(鹽戶)는 매달 염세(鹽稅)로 1곡(斛)씩을 감영으로 납부하였는데, 길이 멀고 운반이 어려워서 가을마다 시가(時價)에 따라 곡식과 바꾸어 평해·울진의 관아로 납부함으로써 흥년에 대비하도록 했다.『세조실록』권41, 세조 13년 2월 17일 계축) 또한 1471년(성종2)에 평해 백운암(白雲庵)의 염분세를 없애도록 했다(『성종실록』권12, 성종 2년 윤9월 17일 병진).

평지의 약간 높은 곳을 파서 수축하거나 평야 중간에 제(堤)를 수축하는 경우도 있었다.

조선 전기 평해군과 울진현의 제언에 대해서는 관계 자료가 없어서 확인할 수 없다. 그러나 『여지도서』와 『관동지』를 통해 18~19세기의 관개시설을 확인할 수 있다. 이들 관개시설은 타 지역과 마찬가지로 후대로 내려오면서 증설되었을 것으로 보인다. 조선 후기 평해군·울진현의 제언 소재지와 규모를 살펴보면 다음과 같다.

<표 33> 조선 후기 평해군·울진현 관개 현황

구분	위치	규모
평해군	오곡제언(梧谷堤堰)	북 7리 둘레 924척, 길이 297척, 너비 77척, 높이 13척, 수심 5척
	증(변)곡제언(汁(汎)谷堤堰)	북 25리 둘레 479척, 길이 165척, 너비 80척, 높이 12척 5촌, 수심 4척
	주장제언(周牆堤堰)	북 26리 둘레 658척, 길이 225척, 너비 65척, 높이 11척, 수심 3척 5촌
	율현제언(栗峴堤堰)	남 10리 둘레 736척, 길이 200척, 너비 22척, 높이 11척, 수심 4척
울진현	송정제언(松亭堤堰)	북 20리 둘레 375척, 길이 153척, 너비 143척, 수심 3척
	구좌리제언(九佐里堤堰)	북 20리 둘레 780척, 길이 284척 6촌, 너비 155척, 수심 3척 5촌
	감대제언(甘大堤堰)	서북 20리 둘레 600척, 길이 140척, 너비 110척, 수심 3척 8촌
	검암회제언(檢巖回堤堰)	북 23리 둘레 777척, 길이 207척, 너비 176척, 수심 3척

출처 : 『여지도서』(1759 ; 국사편찬위원회, 1974, 『한국사료총서』20) ; 『관동지』(1830, 국립중앙도서관 소장본 ; 한국학문 연구소, 1986, 『한국지리지총서』, 18-강원도1-아세아문화사)

조선 후기 평해군과 울진현에 각각 4개의 제언이 있었다. 평해의 제언이 규모가 더 크고 수심이 깊었는데, 이것은 평해군이 울진현에 비하여 개간지가 더 넓었음을 알려준다. 제언은 대체로 동구(洞口)나 산곡(山谷)의 물을 평소에 모아 두었다가 필요시 관개하는 것이며, 강물을 끌어들여 사용하거나, 수원이 많은 하천의 물을 끌어다가 저수하지는 못하였다. 이러한 현상은 평해와 울진 지역 내 제언에도 적용된다고 할 수 있다. 결국 두 지역에는 평야는 적었으나 산곡이 많았음을 알려준다.

조선 후기의 농업발달은 농업 기술의 발달에 기초한 생산력의 발전이었고, 이것은 곧 이앙법의 보급과 확산에서 오는 것이었다. 이러한 이앙법의 전면적인 보급으로 국가적인 차원에서의 대책이 불가피하였다. 그래서 조정에서의 논의는 종자의 개량과 보급에도 관심을 가졌지만, 대체적으로 수리문제를 어떻게 해결하는가에 모여졌다. 이에 제언이나 보의 시설이 적극적으로 신축(新築)되어 그 수가 급격히 증가해 가고 있었다. 『읍지』 등에 평해·울진 지역의 보(洑)에 관한 기록은 없지만, 보가 실제로 없었던 것은 아니었다. 보를 축조함으로써 얻는 이익이 커기 때문에 실제 18세기 중반에는 대천 상류에 보를 쌓아 관개했던 일이 확인

된다.<sup>307</sup>

두 지역은 태백산맥에서 발원한 하천의 지류와 산간계곡을 따라 보를 축조하여 인수관전(引水灌田)하였던 것이다. 15세기부터 재지사족들은 이러한 곳을 택해 복거(卜居)하거나 농장을 개설하였는데, 이러한 농장에는 보를 이용하여 하천이나 계곡의 물을 인용할 수 있어서 가뭄의 피해가 적고 하상(河床)이 낮기 때문에 수해(水害)도 적었다. 이처럼 제언과 보 등의 관개시설의 확충을 통한 물의 안정적인 확보는 이앙을 보다 일반적인 것으로 만들어 나갔고 또한 농업경영에 있어서도 큰 변화를 가져왔다.

이앙을 통한 노동력의 절감은 보다 많은 경작지를 경작하는 광작(廣作)을 가능케 하고 있었다. 이러한 농업생산력의 발전에 따른 이익을 얻기 위하여 각 계층들은 치열한 경작경쟁을 벌였다. 광작을 실시하기 전에는 지주들이 경작하고 남은 여분의 토지를 소작자로 대여해주었는데, 광작 이후에는 그 대여지(貸與地)를 자경(自耕)하게 되었던 것이다. 이러한 사정에서 농민층은 광작자와 무전무전민(無田無佃民)으로 크게 나누어지게 되었다.

이앙법의 보급에 따른 농업생산력의 발전은 사회적 분업을 촉진시키는 작용을 하였고, 이에 일정한 토지를 보유한 소농민은 자급자족의 상태에서 벗어나 단순상품생산자로 시장에 등장하기 시작하였다. 이러한 사정에서 각지에는 정기 시장인 장시가 활발히 개설되어 나갔다. 19세기 초엽 평해·울진 일대에는 총 5개의 장시가 형성되어 있었고, 경상도 영해부와 강원도 삼척부까지 하나의 연결망을 형성하여 유기적으로 운영되고 있었다.

### 3. 수취 체제의 변화와 운영

조선 후기 전결세의 기본세목은 전세(田稅)·대동미(大同米)·삼수미(三手米)·결작(結作) 등이 있었다. 조선 전기의 전세는 세종대에 제정된 공법(貢法) 즉 토지의 비옥도에 따른 전분 6등법(田分六等法)과 당해의 작황에 따르는 연분9등법(年分九等法)에 따라 1결당 최하 4말에서 최고 20말까지 징수하였다. 이 법은 당시에도 제대로 운용되지 못하다가 16세기 이후에는 크게 변하였다. 풍흉에 관계없이 토지의 등급에 따라 연분을 일률적으로 적용하여 1결당 4말 내지 6말을 징수하는 것이 관행이었다.

이후 1634년(인조 12) 영정법(永定法)이 시행되었다. 영정법은 전세 징수를 공정히 하기 위해 각 지역별로 토지의 비옥도를 표준으로 고정된 세율을 적용하는 법이었다. 이 법은 전세

307. 「1775년 2월 유학 남도식(南道軛) 등 상서」, 「1777년 5월 유림 윤동관(尹東寬) 등 소지」, 「1780년 6월 몽천정사 유생 윤사진(尹思眞) 등 소지」[한국국학진흥원, 유교넷(<http://www.ugyo.net>), 2020년 1월 22일]

몽천정사(서당) 유생들이 올진현령에게 올린 소지와 상서를 보면, 서당(정사) 인근의 대천 변으로 개간지가 많았고 이를 밭에 관개하기 위하여 보를 설치하는 일이 빈번하였다. 보를 설치하여 물이 범람하면 몽천정사가 피해해진다는 이유로 반대했지만 이를 무릅쓰고 보를 설치하여 소송과 처벌이 수시로 일어났다. 실제 사족의 경우 『향안(鄉案)』에서 삭적하는 벌을 내리기도 하였는데, 그럼에도 불구하고 보를 쌓는 일은 근절되지 않았다. 이는 보를 쌓음으로 인해 나오는 이익이 컸기 때문이다.

의 부담을 감소시키며 백성을 안심시키고, 지방 관리들의 농간을 막으려는 목적이 있었다. 영정법에서는 연분9등에 전분 6등법을 혼입하여 전품(田品) 9등으로 분류하였다. 이에 따르면 경상도는 최고가 상지하전(上之下田)으로 쌀 16말, 전라도·충청도는 중지중전(中之中田)으로 쌀 12말, 강원도 등은 모두 하지하전(下之下田)으로 쌀 4말씩 수세하기로 규정했으며, 이는 『속대전』에 법제화되어 수세액이 매년 1결당 논은 쌀 4말, 밭은 콩 4말로 확정되었다.<sup>308</sup>

영정법의 실시로 조선 후기의 전세는 정액세의 성격을 갖게 되었다. 즉 중앙정부에서 경차관을 파견하지 않고 매년 8월에 호조가 각 도에서 보고된 농사상황을 참고하여 종전의 비슷한 해에 견주어 급재(給災)면적을 정하고, 연분사목을 만들어 각 도에 보내면 감사는 수령의 보고와 자신의 확인을 거쳐 각 군현의 등급을 초실(稍實)·지차(之差)·우심(尤甚)으로 구분된 급재결수를 배분하고 정부에 보고하였다. 이에 따라 각 군현은 실결에 대한 등급에 따라 세를 거두었다. 그러나 실제 농사의 상황에 의한 것이 아니므로 정부에서 결정하는 급재면적이 실지와 같을 수 없었다. 각 군현에서는 면세 받지 못한 부분을 보충해야 했고 이를 위해 재해를 입은 토지나 진잡탈전(陳雜頃田)까지 세를 거둘 수밖에 없었다.

이처럼 전결세는 비총(比摠)정액세법에 의해 징수하였기에 각 도별 모든 전답은 기경전(起耕田)과 면세전(免稅田)으로 구분했다. 그런데 기경전은 해마다 줄어든 반면 면세전은 늘어나고 있었다. 서울과 가까운 경기·강원·충청도에서는 면세전이 기경전보다 훨씬 더 많았다. 강원도에서는 순조 원년의 기경전은 11,088결인데 면세전은 29,226결이었고, 1861년(철종 12)의 기경전은 11,754결인데 면세전은 28,973결이었다. 18~19세기 평해·울진의 전결수와 환곡의 수량[조적] 및 전세(田稅)·대동세(大同稅)·균세(均稅) 등을 정리하면 다음과 같다.

308. 평해와 울진은 범람으로 인한 피해가 커기에 한때 연분9등, 전분6등이 면(面)단위로 적용하는 것이라 지역의 형편에 맞지 않는다고 보고, 특별히 개별전답 단위인 자등제(字等第)로 해주길 요청하였다(『성종실록』권243, 성종 21년 8월 27일 정미). 이 건의는 대신들의 반대로 시행되지 못했지만 그만큼 평해·울진 지역에 수해가 빈번했던 지역임을 알 수 있다.

&lt;표 34&gt; 18~19세기 평해·울진의 전결 및 전세·대동세·군세 현황

구분	평해군	비고	울진현	비고
18C 중반	한전	334결 89부 6속 [영조 35, 기묘]	1759년 330결 76부 6속	1759년
	수전	362결 30부 5속	// 258결 19부 7속	//
	조적	원회(元會) 1,436섬, 별회(別會) 1,170섬[石], 진곡(賑穀) 4,770섬, 영곡(營穀) 107섬	10월 개창(開倉) 12월 봉창(封倉)	원회 1,172섬, 별회 570섬, 진곡 3,320섬, 영곡 94섬 10월 개창 12월 봉창
	전세	베[布] 11동(同) 11필(疋)	3월 수봉, 호조 납부	베 13동 3월 수봉, 4월 운송, 호조 납부
	대동세	베 22동 1필 저치미(儲峙米) 274섬	호조 납부	베 16동 4필 전세와 함께 거둬 선혜청 납부
	군세	결전(結錢) 322냥, 선염분과세전 (船鹽盆叢稅錢) 676냥, 선무번전(選武番錢) 112냥	군역청 납부	결전 350냥, 선염분과세전 833냥, 선무번전 154냥 군역청 납부
	한전	184결 13부 2속 [원장(元帳) 598결 11부 / 진전 184결 13부 2속]	300결	
19C 초반	수전	362결 3부 6속 [원장 498결 10부 7속 / 진전 136결 7부 1속]	200결	
	조적	각곡 합 3,709섬 12말[대미(大米) 1,245섬 14말, 피잡곡(皮雜穀) 2,463섬 13말] <sup>309</sup>		원회부각곡(元會付各穀) 1,252섬 13말 9되[升] 5흡[合] 10월 개창 12월 봉고(封庫)
	전세	삼베[麻布] 19동 10필 13척	베 13동	3월 수봉, 4월 운송
	대동세	삼베 22동 10필	베 16동 36필	
	군세	결전 419냥 2전 6푼, 선염분과세전 828냥 5전 8푼		결전 388냥 1전 8푼, 선염분과세전 377냥 1전

309. 『관동지』 평해군 조적(耀糴)조(1830, 국립중앙도서관 소장본 ; 한국학문연구소, 1986, 앞 책)에는 각 창고와 여러 명목으로 수합한 각종 곡식 3,709섬 12말에 대한 상세한 내역이 수록되어 있다. 이를 보면 군자창(軍資倉) 각곡 7섬, 상진청(常賑廳) 각곡 44섬 10말, 비국구관(備局句管)[비변사에서 관장] 각곡 908섬 6말, 임술년(壬戌年, 1802, 순조2) 이획(移劃) 각곡 123섬 5말, 보남환정조(補參還正祖) 2섬 8말, 원주운천보삼환각곡(原州春川補參還各穀) 185섬 9말, 황장급대환(黃腸給代還) 98섬 5말, 간성(杆城) 포보급대환(抱保給代還) 76섬 3말, 중영군향환추모(中營軍餉還秋牟) 6섬 2말, 침별비(帖別備) 각곡 713섬, 감영(監營) 각곡 1,440섬 12말, 월송포대미(月松浦大米) 103섬 12말로 기재되어 있다.

구분	평해군	비고	울진현	비고
19C 후반	한전	476결 39부 6속	1871년(고종 8)	347결 44부 4속
	수전	435결 6부 5속	1871년	379결 12부
	조적	각곡 958섬 <sup>311</sup>		원회 1,172섬, 진청 3,320섬, 별회 570섬, 영곡 94섬
	전세	베 21동 14필	4월 수봉, 호조 납부	베 13동
	대동세	베 23동 23필	선헤청 납부	베 16동
	군세	결전 476냥 3전 4푼[5월 상납], 선영곽세전 968냥 8푼[춘추로 나눠 상납]		결전 378냥 4전 1푼, 선영분곽세전 377냥 1전
	요역	대미 210섬 9말(매결 3말 7승 7흡식), 전 6,225냥[매결 6냥 8전 3푼씩 ], 시목(柴木) 6,157속(束) 2단(丹), 벗짚(藁草) 21,551속		

출처 :『여지도서』(1759 ; 국사편찬위원회, 1974, 『한국사료총서』20) ; 『관동지』(1830, 국립중앙도서관 소장본 ; 한국학문 연구소, 1986, 『한국지리지총서』, 18-강원도1-아세아문화사) ; 『관동읍지』(1871, 서울대학교 규장각한국학연구원,奎 12172-V.2)

강원도 각 군현에서의 수세 방법은 다양하였다. 즉 납세의 수단으로 쌀·콩뿐만 아니라 산간이나 해안의 일부 지방에서는 베[布]로 대신하는 경우도 많았다. 이렇게 징수되는 전세는 육로와 수로를 통해 모두 서울 각사로 수송하였다. 쌀과 콩은 6월까지 경창(京倉)에 수납하였으며, 베는 다음해 4월까지 호조(戶曹)에 상납하였다. 실제 평해군과 울진현의 전세도 3월에 베나 삼베[麻布]를 수봉하여 수레와 배를 이용하여 서울의 둑섬[蠶島]으로 옮긴 후 호조에 상납하였다. 이때 대동세와 군세도 함께 운송하여 선혜청(宣惠廳)과 군역청(均役廳)으로 상납하였다.

그러나 조선 전기에 울진과 평해의 전세는 원주(原州)의 흥원창(興原倉)으로 납입하도록 되어 있었다. 이는 『경국대전』 조전(漕轉)조에 따른 것으로 강원도는 원주의 흥원창과 춘천의 소양강창에서 모두 강원도 전세를 거둔다고 되어 있었기 때문이다.<sup>312</sup> 그러나 평해·울진에서 원주까지 전세를 납부할 베 등을 수송하는 것이 어렵기에 조선 후기에는 단양을 통해 바

310. 19세기 후반 울진현의 한전과 수전의 규모는 1938년 편찬된 『울진군지』 「구지(舊誌)」, 전부(田賦)조(한국인문과학원, 1991, 앞 책에 기재된 1895년(고종 35) 총수를 근거로 하였다. 이에 따르면 원장적의 원결은 1,200결 50부 1속이며, 근농결(勤農結)은 6결 58부 5속이었다. 이 가운데 민결(民結)은 기전(起田) 726결 5부 4속과 면세결 74결 77부 4속을 합쳐 모두 801결 33부 8속이었다. 전세(田稅)는 베 13동이며, 군세는 결전 372냥 4전 2푼, 선영분곽세전 547냥이다. 대동세는 베 16동, 선무군번 베 78필이었다. 조적은 원회부 1,668섬이며, 진청 2,263섬, 별회 1,351섬, 영곡 492섬이다. 「구지」에 수록된 1901년 총 호구는 2,111호, 9,860명으로 남 5,400명, 여 4,460명이다.

311. 『관동읍지』 평해군읍지, 「조적」(1871, 서울대학교 규장각한국학연구원,奎 12172-V.2). 조적 958섬에 대한 내역은 대미(大米) 10섬, 콩(太) 547섬, 정조(正租) 30섬, 메밀(木麥) 291섬, 추모(秋牟) 20섬, 춘모(春牟) 27섬, 밀(眞麥) 33섬이다.

312. 『예종실록』 권3, 예종 1년 1월 18일 계유

로 이송한 것으로 보인다. 실제 1467년(세조 13)에는 평해·울진의 염세(鹽稅)로 거둔 소금을 감영이 있는 원주까지 수송하기 어렵다는 이유로 곡식으로 바꾸어 두 고을의 비황미로 두도록 조처하기도 했다.<sup>313</sup>

삼수미는 1592년(선조 25)에 훈련도감 소속의 삼수병[포수·사수·살수]을 양성할 재원으로 충당하기 위한 것이었다. 함경·평안도를 제외한 6도에서 1결당 2말 2되[升]씩 징수하다가 1634년(인조 12) 이후 1말 2되로 감액되었다. 수전과 한전을 막론하고 쌀로 징수하는 것이 원칙이었으나, 강원도와 황해도의 한전에 대해서는 좁쌀[小米]로 징수하였다. 결작(結作)은 균역법의 실시 후 1결에 2말씩 거두다가 결전(結錢)으로 명목을 바꾸어 5전씩 징수하였다.

1750년(영조 26) 양인·농민의 군포 부담을 반으로 줄이자는 감필론(減疋論)을 기반으로 한 균역법이 제정·실시되기에 이르렀다. 균역법으로 인해 농민들이 연간 2필씩 바치던 군포는 1필로 줄어들고, 반감된 군포수에 대해서는 결작미(結作米)와 어염선세(漁鹽船稅), 은여 결세(隱餘結稅), 선무군관포(選武軍官布) 등을 통해 보충하게 되었다.

결작미는 평안도와 황해도를 제외한 전국의 전결에 1결당 쌀 2두[혹은 돈 2전]를 부과 징수하는 것이었고, 어염선세는 종래 왕실에 속해 있던 것을 정부재정으로 돌린 것이며, 은여 결세는 전국의 탈세전을 적발하여 수세하는 것이었다. 한편 선무군관포는 양민으로서 여러 가지 방법으로 군포 부담에서 벗어났던 사람들을 선무군관으로 편성하여 다시 수포(收布)한 것으로, 균역법의 실시로 전국에서 24,500명을 편입시켰다.

균역법은 신분제 하에서 양반불역(兩班不役)의 원칙을 고수하면서 토지 소유자에게는 결작을 징수하고, 왕실에서는 어염선세를 빼내고 양인 상층에게도 수포함으로써 일반 농민의 군포부담을 반감시킨 것이었다. 따라서 균역법 실시 직후 농민의 부담은 가벼워졌고 농민의 불만도 다소 누그러졌다. 그러나 토지에 부과되는 결작미 부담이 소작농민에게로 돌아가고 정부의 군액책정이 급격히 많아짐으로써 농민 부담은 다시 가중되었다.

한편 대동법의 시행으로 17~18세기 초에 공물·진상·부역의 일부를 쌀[대미(大米)]로 징수하였는데, 18세기에는 대체로 12말씩 징수하였다. 강원도에서는 1623년(인조 원년)에 대동법이 시행되었다. 대동세는 수전과 한전을 막론하고 1결당 대동미 16말을 봄·가을로 나누어 징수하여 10말은 강원도의 공물·진상가로 중앙에 상납하였고, 6말은 본도에 유치하여 영읍(營邑)의 경비에 충당하였다. 그러나 토질이 척박한 강원도에 부과한 16말은 다른 도에 비하여 무거운 것이었다. 그래서 1709년(숙종 35) 양전을 계기로 강원도 26개 군현을 3부분으로 나누어 징수액을 개정하였다. 이에 따르면 평해·울진은 쌀 14말을 납부하도록 개정되면서 이전보다 2말이 경감되었다.<sup>314</sup>

313. 『세조실록』권41, 세조 13년 2월 17일 계축

314. 『강원청사례(江原廳事例)』설청(說聽), 수조(收租)조(1881, 서울대학교 규장각한국학연구원,奎 15231)

한편 강원도는 원래 전결이 적은데다가 거액의 삼공(蔴貢) 부담을 지고 있었다. 그런데 인삼의 생산이 감소하면서 인삼가(蔴價)가 오름에 따라 각 군현에서 비납하는 인삼의 외공진 상비(外貢進上費)가 증가했다. 그 결과 6말의 대동유치미로는 삼공을 비롯한 각 군현 경비를 충당하기 어려웠기에 과외 잡세를 징수하는 폐단이 일어났다. 이에 강원도 삼공 폐단을 보다 근본적으로 해결하기 위해 1754년(영조 30) 상정법(詳定法)을 시행하고 새로이 상정세(詳定稅)를 신설하였다. 이에 따르면 평해군의 원전답, 속전, 권경속전, 아록공수위전답에서 각 1결당 대동세로 쌀 14말 외에 상정세로 쌀[大米] 2말과 전 4냥 8전씩을 징수하였다.

울진현 역시 대동세는 쌀 14말로 동일했으나 상정세는 쌀 9되, 조 5말 4되, 전 3냥 2전씩을 징수하였다. 또한 삼화전(蔴火田)에서 전(錢) 893냥 4전을 징수하였다. 그러나 울진현 백성들이 삼화세를 지탱하기 어려운 형편에 이르자 미납한 393냥을 감면해 주기도 했다.<sup>315</sup> 하지만 연이은 흉년과 기근으로 인해 삼화세를 경감했더라도 백성들의 부담은 매우 커졌다. 그로 인해 백성들의 유망(流亡)을 심화되자 조정에서는 화전을 균역청에 예속시켜 호구가 다시 모이고 진전을 개간할 때까지 공납을 변통하는 조처를 취하였다.<sup>316</sup>

## 4. 토산물과 공부(貢賦)·진상(進上)

### 1) 조선 전기 지역 특산물과 공물

『세종실록지리지』와 『신증동국여지승람』에는 조선 전기 평해군과 울진현의 풍속으로 해산물[海錯]로 생업을 삼고 무예를 승상하며, 울진현에서 농상(農桑)에 힘쓴다고 하였다. 『여지도서』를 보면 조선 후기에는 두 고을 모두 학문과 무예를 승상하는데 평해군은 농사와 양잠에 힘쓰고 고기잡이와 소금 만들기가 흥하다고 하였다. 실제 조선 전기 염분(鹽盆)은 평해군 46좌, 울진현은 61좌가 확인되지만 이후 변화는 확인되지 않는다. 울진현은 산과 내[川]가 많고 곡식 농사에 힘쓰며 뽕나무와 삼을 심지만 논밭은 적고 주민들의 생활은 어렵고 가난하다고 하였다. 실제 이러한 풍속은 『세종실록지리지』 토의(土宜)조를 통해 짐작할 수 있다.

315. 『영조실록』권92, 영조 34년 9월 4일 정해

316. 『정조실록』권21, 정조 10년 4월 20일 계사

&lt;표 35&gt; 조선 전기 평해군·울진현의 토의 현황

구분	토의(농작물)
평해군	오곡[五穀: 벼·기장·조·보리·콩] 뽕나무[桑] 삼[麻] 배나무(梨) 밤[栗] 석류[石榴] 닥나무[楮] 왕골[莞] 감나무[柿]
울진현	오곡[벼·기장·조·보리·콩] 뽕나무·삼·배나무·밤·닥나무·감나무

출처: 『세종실록』권153, 지리지, 강원도 삼척도호부 평해군·울진현[국사편찬위원회], 조선왕조실록(<http://sillok.history.go.kr>), 2019년 11월 20일]

평해군·울진현은 약간의 차이는 있으나 여타 지역과 마찬가지로 농상(農桑)을 기본으로 배·밤·감 등의 과수와 종이 제작에 필요한 닥나무 재배가 공통점이다. 쌀과 벼·삼베는 각종 조세 납부와 일상의 의식(衣食)에 가장 기본적인 것이었다. 전부(田賦)와 토공(土貢)은 이러한 물산의 기초 위에서 각도와 군현별로 부과되었다. 당시의 수취체제는 사람을 대상으로 부과되던 역(役)을 제외하면 부(賦)와 공(貢)의 2종으로 요약할 수 있다. 부(賦)는 전부(田賦)인 일반 농산물, 면포류(綿布類) 및 유밀류(油蜜類) 등의 상공(常貢)을 지칭한다고 볼 수 있으며, 공(貢)은 토산공물, 즉 지방특산물인 별공(別貢)을 의미한다.

『세종실록지리지』에서는 읍마다 공부(貢賦), 토산공물 및 약재(藥材)로 구분하여 기재하고 있다. 전부(田賦)는 두 군현이 대동소이하다. 이에 반해 공물은 각 군현단위로 그 지방의 물산과 전결의 다과를 기준으로 하고 또 중앙정부의 소용을 참작하여 액수를 정하고 그 군현 단위의 액수는 다시 각 민호에 배정되었다. 각 민호가 공납하는 공물은 군현별로 중앙에 상납하되 중앙에는 그 공물의 수납을 전담하는 관아가 없고 중앙의 각사(各司)가 소정의 물품을 수납하였다. 공물은 중앙각사 뿐만 아니라 감영·병영·수영에서도 역시 그 관하의 각 읍으로부터 징수하였으며 또 각 군현은 군현대로 그 현물을 징수하였다. 조선 후기까지도 그 일부는 현물공납으로 남게 되었는데 이것도 민호에서 보면 일종의 공물이라 할 수 있다.

한편 공물의 부과는 각 읍의 토산으로 하는 것이 원칙이었으나 실제는 종래의 토산물이 시대에 따라 산절(產絕)되는 것도 있고, 그 지방에서 생산되지 않거나 구할 수 없는 것도 책정되는 경우가 많았다. 조선초기부터 여기에 대해 대책이 논의되었으나 이 ‘부산공물(不產貢物)’은 산지에 가서 구입·상납해야 하는 것으로 민폐가 극심하였다. 토산이 아닌 공물 또는 농가에서 생산하기 어려운 가공품 등이 분정 되었을 때는 현물을 구매해서라도 이를 납부해야 한다. 이런 점을 이용하여 이익을 취하는 상인이나 관리들이 일찍부터 나타났는데 ‘대납(代納)’ 또는 ‘방납(防納)’이 그것이다. 대납은 처음에는 공인된 것이 아니었으나 공공연히 목인 되었고, 권문(權門)의 비호 아래 대납을 강화하면서 요구하는 대가도 더 심해졌다. 또 공납은 부과 과정에서 갖가지 놓간과 중간 모리를 거쳐 경사(京司)에 상납되었기 때문에 민폐는 더욱 가중되었다.

이리하여 세종은 불산(不產)공물의 개록(改錄)에 힘썼던 것이며, 세조대에 와서는 세종

대 상정안의 1/3을 감축한데 이어 성종 대에 다시 그 절반을 줄였다. 그러나 전국 각 읍의 토산물을 고려하여 합리적인 부과는 용이한 일이 아니었다. 성종조에 편찬된 『동국여지승람』의 토산조에는 『세종실록지리지』 소재 각 읍의 토공·약재·토산조가 통합되어 감축 기재되었다. 15~16세기 평해군·울진현의 토산공물과 약재를 『세종실록지리지』와 『신증동국여지승람』에 의거 정리하면 다음과 같다.

<표 36> 조선 전기 평해군·울진현의 토산·공물·약재 현황

구분		토산공물(土產貢物) 및 약재(藥材)	
평해군	15세기	토공	꿀[蜂蜜], 밀랍[黃蠟], 호도(胡桃), 지초(芝草), 미역[常蘿], 오배자(五倍子), 옻[漆], 석이(石菖), 송어[水魚], 대구[大口魚], 문어(文魚), 전복[全鮑], 흥합(紅蛤), 사슴포[鹿脯], 여우가죽[狐皮], 삵괭이가죽[狸皮], 해달가죽[海獺皮], 노루가죽[獐]
		약재	오미자(五味子), 인삼(人蔘), 승검초뿌리[當歸], 바디나물뿌리[前胡], 대왕풀[白芨], 복령(茯苓), 해구신[溫肭臍]
	16세기	토산	조릿대·왕대[篠蕩]
울진현	15세기	토공	죽전(竹箭), 방어·광어·문어·대구[大口魚]·송어·적어(赤魚)·고등어[古刀魚]·연어(鰐魚)·황어(黃魚)·은어[銀口魚]·삼치[麻魚]·복어·홍합·회세합[回細蛤]·대개[紫蟹]·해삼·미역·김[海衣]·해달(海獺)·꿀·송이·석이버섯·지치뿌리[紫草]·인삼·지황·복령·백화사(白花蛇)
		약재	복령, 승검초뿌리[당귀], 바디나물뿌리, 대왕풀, 오미자, 인삼
	16세기	토산	조릿대·왕대
		토산	산뽕나무[弓幹桑], 옻, 잣, 오미자, 지치뿌리[紫草]·꿀·송이·석이버섯·인삼·지황·복령·백화사, 죽전, 황어(黃魚)·문어·연어·대구·은어[銀口魚]·방어·넙치·고등어·적어(赤魚)·송어(松魚)·도루묵[銀魚]·복어·대개·홍합·미역·김[海衣], 해삼·당귀(當歸).

출처 : 『신증동국여지승람』(한국고전번역원, 한국고전종합DB(<http://db.itkc.or.kr>), 2019년 11월 20일); 『세종실록』권153, 지리지, 강원도 삼척도호부 평해군·울진현(국사편찬위원회, 조선왕조실록(<http://sillok.history.go.kr>), 2019년 11월 20일)

15세기 토산공물은 세종 초에 책정된 것이므로 평해군 18종, 울진현 20종이었으나 세조·성종대 아래로 점차 조정되었다. 공물 외에 각 읍마다 ‘약재(藥材)’도 배정되어 있는데 평해와 울진은 인삼, 오미자, 대왕풀, 바디나물뿌리, 승검초뿌리, 복령 등 6종은 동일했으나 평해군에는 해구신이 추가되어 있었다. 해구신은 물개의 생식기로 실제 부속 도서였던 울릉도·독도에 서식하고 있었다.

16세기 편찬된 『신증동국여지승람』의 토산조에는 이러한 약재와 토산공물을 합쳐서 정리하였는데, 평해군은 28종, 울진현은 31종으로 조정 이후 그 종류가 증가하였다. 다만 산악과 대해를 접하고 있는 두 지역의 자연환경을 고려하여 공물의 종류가 조정되었다. 평해군은 밀납, 호도, 오배자, 사슴포, 여우·삵괭이·노루가죽, 오미자, 당귀[승검초뿌리], 전호[바디나물뿌리], 백급[대왕풀], 해구신이 빠진 반면 방어·광어·송어·적어·고등어·연어·황어·은어·삼치·복어·회세합·대개·해삼·김 등의 해산물과 죽전, 해달, 송이, 지치뿌리[자초], 지황, 산무애뱀

등이 추가되었다. 울진현은 밀납, 철, 호도, 오배자, 산초, 사슴포, 여우·삶괭이·노루·호랑이가 죽, 돼지털, 전복, 숭어, 바다나물뿌리, 대왕풀이 빠졌으며, 산뽕나무·잣·지치뿌리·송이·지황·산무애뱀·죽전 및 황어·연어·은어·방어·넙치·고등어·적어·송어·도루묵·복어·대게·김·해삼 등이 추가되었다.

조정된 토공의 특징은 해달을 제외한 동물가죽과 해구신처럼 구하기 어려운 것들은 빼지고 해산물이 대폭 증가하였다는 점이다. 또한 황장목으로 사용될 만큼 질 좋은 소나무가 많았던 두 지역은 공통적으로 송이가 토공으로 추가 되고, 약재로는 백화사가 들어갔다. 또한 대나무가 많이 나는 지역들이었기에 죽전(竹箭)이 공물에 추가되었다. 이처럼 공물을 정함에 있어서 지역의 형편을 고려하는 노력이 있었지만 바뀌지 않기도 했다. 일례로 대구어(大口魚)를 공물로 바쳐왔던 울진과 평해는 서울에서 무역하여 상납하고, 고성·간성·통천 등은 영안도(永安道)에서 무역하여 상납했다.<sup>317</sup> 그럼에도 토공에서 빠지지 않은 것은 생산되지 않는 것이 아니라 생산량이 적다는 이유였다. 확인되지는 않지만 이러한 공물은 상납하는 물량을 줄이는 것으로 조정한 듯하다.

## 2) 조선 후기 토산 공물의 변화

조선시대에는 상술한 전세(田稅), 잡세(雜稅), 공물(貢物) 외에 진상(進上)이란 제도가 있었다. 『경국대전』호전 세공조(稅貢條)에 “무릇 공물로서 수징(收徵)하는 것은 다음해 6월까지 상납해야 하며, 제향진상(祭享進上) 및 절물(節物)은 모두 그때그때 진상한다”라고 한 것처럼 진상은 ‘봉상(奉上)’의 뜻으로서 아래에서 위로 진헌(進獻)하는 의미로 사용되었다. 진상도 토산의 현물을 상납한다는 뜻에서는 공물과 다를 바 없지만 본래 납세의 의무라기보다 국왕에 대한 예헌(禮獻)이라는 의미로 국왕의 어선(御膳)을 비롯하여 궁중의 제향, 신백사여(新伯賜與) 등에 쓰일 물품을 각도 단위로 감사와 병·수사가 매월 한차례 상납하는 것이며, 진상물을 수납하는 경사(京司)는 이것을 날마다 진배(進排)하였다. 한편 각도가 진상의 단위라고 하지만 각도는 역시 관내 각 읍에 나누어 배정하였기에 백성들의 부담이 된다는 점에서 공물과 크게 다를 바 없었다.

조선 후기 들어 토산물과 진공(進貢)의 종류와 양도 많이 변화되었다. 이는 『여지도서』와 『관동지』, 『관동읍지』를 통해 18~19세기의 변화상을 확인할 수 있다. 이를 자료를 이용하여 조선 후기 평해군·울진현의 물산·진공을 정리하면 다음과 같다.

317. 『성종실록』권261, 성종 23년 1월 17일 무자

&lt;표 37&gt; 조선 후기 평해군·울진현의 물산·진공 현황

구분	평해	울진	
18C 중반	물산 (物產) 물산 (進貢)	전죽·방어·광어·문어·대구어·적어·고도어·황어·은구어·마어(麻魚)·복·홍합·대게·해삼·미역[董]·김[海衣]·해달(海鯛)·복령·마황(麻黃) 인삼·마황·백복령·적복령·백화사(白花蛇)·문어·생복·대구어·광어·해삼·홍합·은구어·연어·김·미역(粉董)	
		대구어·방어·은구어·광어·사어(沙魚)·적어·생복·홍합·해삼·문어·목통·천궁·지실·만형자·오미자·복령·택사·길경·모과[木瓜]·선각·시호·인진·금은화·방풍·황지·박하 인삼·복신·천궁·백작약·백급·청밀·목단피·시호·강활·백복령·마황·모향·건문어·생문어·건대구·생대구·연어·건광어·생송어·해삼·홍합·생복·은구어·연란(鰐卵)·대구란(大口卵)·조과(早董)	
19C 초반	물산	대죽(大竹)[지금 없음]·전죽(箭竹)·오죽(烏竹)·석규화(石葵花)·창출(蒼朮)·자초(紫草)·백화사(白花蛇)·감초(甘草)·천남성(天南星)·오미자(五味子)·마황(麻黃)·사삼(沙蔴)·지황(地黃)[지금 없음]·적복령(赤茯苓)·송이(松蕈)[지금 없음]·석이(石蕈)[지금 없음]·석박(石蓀)[지금 없음]·당귀(當歸)·봉밀(蜂蜜)[지금 없음]·방어(鯈魚)·광어(廣魚)·문어(文魚)·대구어(大口魚)·송어(松魚)[지금 없음]·황어(黃魚)·복분어(鮆鱠魚)·홍합(紅蛤)·해삼(海蔘)·대개(紫蠅)·고도어(古刀魚)·해달(海鯛)·곽(董)·하돈(河豚)[지금 없음]·해의(海衣)·도미어(都味魚)·연어(鰻魚)[지금 없음]·홍어(洪魚)·사어(沙魚)·노어(鱸魚)[지금 없음]·침염(鐵鹽)·은구어(銀口魚)[지금 없음]	대구어·방어·은구어·광어·사어(赤魚)·생복(生鯿)·홍합·해삼·문어·목통·천궁·지실(枳實)·만형자(蔓荊子)·복령·오미자·택사(澤瀉)·길경(苦黃)·목과(木果)·선각(蟬殼)·시호(柴胡)·인진(茵陳)·금은화·방풍(防風)·황지(黃芷)·박하(薄荷)
	진공 (進貢)	인삼[매입하여 봉진]·백복령(白茯苓)·백급(白芨)·목단피(牡丹皮)·천궁(川芎)·강활(羌活)·마황(麻黃)·백작약(白芍藥)·설피(薛皮)·모향(茅香)·황백(黃柏)·적복령(赤茯苓)·백편두(白扁豆)·당귀(當歸)·연교(連翹)·초목(椒目)·갈근(葛根)·선각(蟬殼)·금은화(金銀花)·앙속각(罂粟殼)·올늘제(膾肭臍)·시호(柴胡)·송울자(茺蔚子)·마두령(馬兜鈴)·하수오(何首烏)·목통(木通)·독활(獨活)·지실(枳實)·목과(木瓜)·만형자(蔓荊子)·고루인(蒿蕎仁)·건문어(乾文魚)·생문어(生文魚)·생대구어(生大口魚)·건대구어(乾大口魚)·염연어(鹽鰻魚)[지금 없음]·건해삼(乾海蔘)·생홍합(生紅蛤)·건홍합(乾紅蛤)·건광어(乾廣魚)·조과(早董)·분곽(粉董)·대구어고지염(大口魚古之鹽)	인삼·복신(茯神)·천궁·백작약(白芍藥)·백급(白芨)·청밀(淸蜜)·목단피(牡丹皮)·시호·강활(羌活)·복령·마황·모향(茅香)·건문어·생문어·건대구어·생대구어·연어·건광어·생송어·해삼·홍합·생복·생은구어·연어란(鰐魚卵)·대구어란(大口魚卵)·조과(早董)

구분	평해	율진
19C 후반	어염 (魚鹽)	방어·광어·문어·대구어·송어·황어·복·은구어·맹어(虻魚)·홍합·해삼·대게·고도어·해달·각·하돈·해의·도미어·연어[지금없음]·홍어(洪魚)·사어·노어[지금 없음]·철염
	토산 (土產)	대죽[지금 없음]·전죽·오죽[지금 없음]·적규화·창출(蒼朮)·백화사·자초·천남성·오미자·마황·인삼[지금 없음]·산삼(山蔘)·지황[지금 없음]·복령·송이(松蕈)[지금 없음]·석이(石蕈)[지금 없음]·석박(石蓀)[지금 없음]·당귀·봉밀
	진공 (進貢)	물선(物膳) - 건문어·건대구어·생대구어·생문어·송어·건해삼·건홍합·대구란·생복·분과·생홍합
	약재 (藥材)	인삼[무봉(賀封)]·백복령·백금·목단피·천궁·강활·마황·백작약·웅담(熊膽)·모향·황백·직복령·백편두·당귀·연교·초목·갈근·선각·금은화·을눌제·앵속각[의생(醫生)을 혁파한 후 순영에 가전(價錢)을 납부함]

출처 :『여지도서』(1759 ; 국사편찬위원회, 1974, 『한국사료총서』20) ; 『관동지』(1830, 국립중앙도서관 소장본 ; 한국학문 흰연구소, 1986, 『한국지리지총서』, 18-강원도1-아세아문화사) ; 『관동읍지』(1871, 서울대학교 규장각한국학연구원, 卷 12172-V.2)

조선 후기 들어 전기에 비하여 공부와 토산공물은 줄었지만 약재는 오히려 늘어나고 있었다. 18세기에는 토산·진공에 대하여 대체로 물납(物納)이 진행된 것으로 보이는데, 이는 대동법의 시행으로 전세를 비롯한 각종 부역을 대동미(大同米)·대동목(大同木)으로 납입하던 형태와는 달랐다. 이는 토산품은 해당 지역의 특산물이고, 진공품은 대부분 약재로서 당시 국가 수요에 필요한 약재를 모두 구입하기 어려운 상황을 반영한 것이다. 즉 여타 지역에 비하여 약재 생산이 많았던 강원도는 대동법 시행 후에도 계속 진공 형태의 물납이 이루어졌던 것이다.

하지만, 19세기 들어서는 공물 진상에 따른 폐단이 누적되면서 물납도 점차 어려워졌다. 그 결과 토산을 제외한 진공 약재는 대부분 대전(貸錢)의 형태로 이루어지고 있었다. 19세기 초반까지 평해·율진에서도 약재는 물납이었지만 약재를 수봉하고 검열하는 의생(醫生)이 혁파된 후부터 순영(巡營)에 가전(價錢)을 납부하였다. 감영에는 한양에서 파견되어 약재 수봉과 검열, 구입을 담당하는 심약(審藥) 1인이 있었으며, 각 군현에는 의생들이 이를 담당하였다. 의생이 혁파된 시기를 확인할 수는 없지만 『관동읍지』가 편찬되기 이전인 19세기 중반으로 추정된다.

1937년 편찬된 『조선환여승람 울진군(朝鮮寰輿勝覽 蔚珍郡)』을 보면 율진의 토산으로 삼[麻]·명주(明紬)·벼[稻]·밤[栗]·보리[大麥]·밀[小麥]·콩[大豆]·대추[棗]·감[柿]·배[梨]·닭나무[楮]·산뽕나무[弓幹桑]·송이(松蕈)·잣[海松子]·오미자(五味子)·자초(紫草)·꿀[蜂蜜]·인삼(人蔘)·지황(地黃)·복령(茯苓)·마황(麻黃)·강활(羌活)·목단피(牡丹皮)·백금(白芨)·백작약(白芍)

藥)·천궁·택사(澤瀉)·당귀·방풍·반하(半夏)·황어(黃魚)·문어[八梢魚]·청어(青魚)·대구어·방어·광어·고등어[古同魚]·적어(赤魚)·송어(松魚)·사어(沙魚)·전복·잉어[鯉魚]·명태어(明太魚)·김[海衣]·홍합·해삼·미역[甘蠶]·왕골자리[草席]·죽순(竹筍) 등이 확인된다.<sup>318</sup>

이를 보면 잣, 오미자, 복령, 송이 등의 전통적인 토산 외에 대추, 명태 등이 주요 토산으로 등장하고 있어서 물산에 있어서도 시대적 변화가 있다는 것을 보여준다. 특히 명태는 함경도 등의 북쪽 찬 바다에서 어획되는 것으로 기후 변화를 반증한다. 한편 평해·울진의 특산 품은 아니지만 조선 전기부터 황장목(黃腸木)으로 사용되는 소나무가 많았다. 1808년(순조 8)의 『만기요람(萬機要覽)』과 19세기 말에 제작된 『대동지지(大東地志)』 산수(山水)조에는 국왕의 관을 제작하는 황장목으로 사용하는 소나무를 보호하기 위해 봉표를 세워 관리하고 있었다.

이에 따르면 울진에는 3처 및 황장봉산 1처가 있었으며, 평해에도 황장봉산 1처가 확인된다. 현재 이를 확인할 수 있는 유적으로는 울진군 소광리 장군터 용소 옆 「황장봉표(黃腸封標)」가 있다. 또한 1448년(세종 30) 병조에서는 소나무가 잘 자라는 곳을 조사하여 보고하였는데, 울진의 어물리(於勿里)·북산(北山)과 약사산(藥師山)이 포함되어 있었다.<sup>319</sup> 당시 조정에서는 소나무가 있는 곳에는 나무하는 것을 엄금하고, 나무가 없는 곳에는 감사(監司)로 하여금 관원을 보내어 심게 하고서 근처에 있는 수령(守令)이나 만호(萬戶)로 하여금 감독·관리하고 배양하여 용도가 있을 때에 대비하게 했다. 그 용도란 선박을 건조하거나 왕실의 황장목으로 사용하는 것이었다.

## 5. 상공업의 성장과 장시의 발달

### 1) 민영수공업의 발달

조선왕조는 유교를 통치이념으로 하는 농본국가로서 상공업을 억제하는 전통적 정책을 고수해 왔다. 그렇기 때문에 수공업 내지 상공업의 발달이란 처음부터 크게 기대할 수 없었다. 더구나 지방에 있어서는 영세한 농업경영과 결합된 가내부업(家內副業)으로서 자급자족을 목적으로 생산하는 일이 많았다. 그 중 일부가 공물로 납부되거나 물물교환으로 거래되는 것이었다. 이와 같은 농민의 수공업 이외에 전업적인 수공업자를 ‘장인(匠人)’이라 하였으나 그 수는 많지 않았다. 중앙에서는 공조(工曹)를 비롯한 경중 각사(各司)에, 지방에서는 각 도·각 읍에 소속된 장인을 ‘공장(工匠)’이라 하여 경공장(京工匠)과 외공장(外工匠)으로 구별하였으며, 양인 또는 공천(公賤)의 신분이었다.

318. 『조선환여승람』, 13-강원도-울진군 「토산(土產)」(한국인문과학원, 1993, 363~364쪽)

319. 『세종실록』권121, 세종 30년 8월 27일 경진

지방의 공장은 중앙에서 배정받은 공물의 생산제조에 종사하면서 민수용(民需用)도 겸하여 생산했다고 볼 수 있다. 이들 공장은 작업장의 관설(官設)·사설(私設)을 막론하고 관의 필요에 따라 무상의무의 공역에 응해야 하고, 그 외 자유노동에 의한 생산에 대해서는 공장 세를 부담하였다. 공장제는 16세기부터 점차 사장화(私匠化)의 길을 걸으면서 조선 후기에 는 거의 봉괴되었다. 이와 같이 수공업이 시종 침체한 요인은 기본적으로 상품유통을 전제로 하지 않은 자연경제에 입각했다는 것과 수공업의 억제라는 전통적 정책 등을 들 수 있다. 그렇지만 한편으로는 안으로 관부 또는 지배층에 의한 혹심한 수탈과 밖으로 청나라의 주구(誅求) 또는 수입품에 의한 압박도 중요한 원인이 되었다.

『경국대전』공전 외공장(外工匠)조에 의거 평해·울진의 공장 종류와 장인수를 적기하면 다음과 같다.<sup>320</sup>

평해군 : 야장(冶匠)·궁인(弓人)·시인(矢人)·목장(木匠)·칠장(漆匠)·피장(皮匠) 각 1인, 지장(紙匠) 2인

울진현 : 야장·시인·피장·목장·칠장· 지장·궁인 각 1인

각 읍 공장의 종류와 정원은 그곳의 토산공물과 상관관계를 갖고 있었다. 야장·목장·칠장· 지장은 일상생활에 필요한 물건을 만드는 장인들이었기에 각 읍마다 있었다. 평해군이 울진현보다 지장(紙匠)이 더 많은 것은 읍격이 커던 만큼 관청과 민간에서의 수용이 많았던 것으로 짐작된다. 울진과 평해에서는 15세기 토산공물로 여우가죽, 삶팽이가죽, 노루가죽, 해달가죽, 호랑이가죽 등이 있는 것으로 보아서 진공을 위한 피장이 필요하였다. 또한 두 고을은 국초부터 대나무가 토산물로 소개될 만큼 많았다. 그래서 16세기 공물 가운데 죽전(竹箭)이 신설되기도 했으며, 수군진영이 위치한 군사적 요충지였기에 활과 화살을 제작하는 궁인과 시인이 있었다.

한편 문종과 세조 대는 군기와 화약제조도 지방에서 실시되었다. 이에 1450년(문종 즉위) 9월에는 강원도에 삼척·양양·주천·춘천 등 4개 도회소(都會所)를 설치하고, 각기 부근의 군현을 소속시켜 소속 각 읍으로 하여금 화약원료인 염초토(焰硝土)와 소목(燒木)을 마련 도회소에 수납케 하고 여기에서 화약과 각종 군기를 제조하였다.<sup>321</sup> 울진과 평해는 강릉과 함께 삼척 도회에 소속되었다. 도회소 설치기준은 각도의 계수관제와 동일하게 구획되었고 도로와 거리 등을 참작하였다. 이러한 도회소에는 화약 이외에 각종의 군기(軍器)도 제조하였다.

1453년(단종 1) 6월에는 의정부가 병조의 장계에 의거 상계하여 경상·전라·충청·강원도

320. 『경국대전』권6, 공전 외공장 강원도 「울진·고성」, 「통천·간성·춘천·평해」(한국정신문화연구원, 1985)

321. 『문종실록』권3, 문종 즉위년 9월 19일 경신

의 도회소에서 제조하는 군기에 대해 액수를 정하지 않고 제조관에 일임하여, 그 중에서 제조액이 과다하여 민폐가 많으니 앞으로는 매 1년마다 액수를 정해 제조해야 한다고 하였다.<sup>322</sup> 그래서 위의 건의대로 삼척도회소(三陟都會所)에서 삼척부와 평해군·울진현 등 3개 고을이 갑오(甲) 2부(部), 투구(胄) 2정(頂), 각궁(角弓) 10장(張), 장편전(長片箭)·활집[弓倅]·나도통아(羅韜筒兒) 각각 10부(部)를 제조하도록 했다.

그 후 1466년(세조 12) 7월에는 전국의 군현을 5등급으로 나누고 그 등급에 따라 일정한 군기를 제조 공납케 하였다. 병조는 군기제조액수를 군기시(軍器寺)와 함께 전국의 각 군에 배정하였는데, 평해군은 전국 5등군 중 3등군에 해당하여 향각궁(鄉角弓) 36장(張), 마전(磨箭)·통전(筒箭) 각 18부(部), 장창(長槍) 15자루, 중창(中槍) 21 자루, 환도(環刀) 36파(把), 궁현(弓弦) 72개, 철갑(鐵甲) 2령(領), 대쟁(大錚) 1개, 중쟁(中錚)·소쟁(小錚) 각 2개, 고(鼓) 2개, 대각(大角)·소각(小角) 각 2개가 배정 되었다. 울진현은 4등군에 해당되어 향각궁 26장, 마전·통전 각 13부, 장창 8자루, 중창 18자루, 환도 26파, 궁현 52개가 배정되었다.<sup>323</sup>

이들 군기는 1년에 한 번 제조하는데, 기모(旗髦)는 2년에 한 번 제조하고 상공(上貢)하는 수량 외에는 모두 거진(巨鎮)[강릉]에 간수해 두고, 갑주와 쟁(錚)과 고각(鼓角)은 거진에서만 제조하여 공납케 하였다. 이외에도 고려시대의 전통을 계승한 조선 전기의 도기소(陶器所)는 지방으로 확산되어 발전하였다. 평해군은 확인되지 않지만, 울진현에는 품질이 하품이지만 현의 북쪽 신곡리(薪谷里)에 자기소(磁器所)가, 북쪽 감대리(甘大里)에는 도기소(陶器所)가 있었다.

## 2) 장시의 발달

유통경제가 발달하지 못한 조선 전기에 있어서 상업의 발달이란 처음부터 기대할 수 없었다. 수공업의 침체와 영세한 농업생산 하에서는 그 생산물이 상품으로 전환되기란 극히 좁은 범위에 국한될 수밖에 없었다. 더구나 검약 생활로 인한 물화 소비력의 미약, 교통의 불편과 수송수단의 미비, 화폐유통의 부진, 상업에 대한 정책상의 억압과 수탈 등 여러 요인이 서로 작용하여 상업은 전반적으로 침체하였다.

조선시대에 있어서 지방경제의 특징은 시장을 중심으로 한 상업경영이라 할 수 있다. 즉, 이 시기에 있어서 경제생활의 토대는 농업생산에 있었으며 그 잉여물을 자기의 필요한 물품과 서로 교환함으로써 생활을 영위하였던 것이다. 그렇기 때문에 이러한 물물의 교환처로서 향시(鄉市)가 필요하였다. 지방에 있는 ‘장시(場市)’ 또는 ‘장(場)’은 별다른 시설이 없는 일정한 장소에 상인 또는 인근 주민이 모여서 교역하는 곳을 말한다.

322. 『단종실록』권6, 단종 1년 6월 9일 갑오

323. 『세조실록』권39, 세조 12년 7월 12일 신사

이러한 장시는 서울에서는 건국 초부터 형성되었지만 지방에서는 성종초에 처음으로 전라도에서 있었던 기근을 계기로 하여 자연발생적으로 형성되기 시작하여 이를 ‘장문(場門)’이라 불렀다. 발생 초기에는 관에서 이를 금지하였지만, 중종·명종대를 거치면서 전라·충청·경상도 등 삼남(三南)의 각 지방에 점차 파급되었다. 조선 후기 농업 기술상의 변화 등은 농촌경제의 향상을 가져왔을 뿐만 아니라 농산품의 상품화를 초래하여 당시 수공업의 분화에 따른 공인(貢人)자본의 형성과 맞물려 향촌의 시장경제 체제를 확립하는데 기여하였다.

그래서 15세기 말부터 등장한 삼남지방의 장시[장문(場門)·향시(鄉市)·허시(墟市)]는 17세기에는 읍치를 벗어나 산간지방까지 확대되는 양상을 보여주게 되었다. 당시 상품의 교역에 있어서 가장 주목되는 존재는 행상(行商)이었다. 일반적으로 해산물과 내륙산물과의 교역은 선증(船楫)이나 행상들에 의하여 영위되었다. 행상들은 때로는 수운과 육로로 대량의 상품을 일시에 운반 판매하고 있었으나, 대개는 소량의 상품을 가지고 각지의 장시나 민가를 순회 소매하는 이른바 보부상(褓負商)이 많았다. 이들 보부상 내지 행상은 부상(負商)과 보상(褓商)으로 구분되는데, 부상은 주로 조악한 일용잡화, 건어(乾魚), 해조(海藻) 등을 취급한데 비하여 보상은 다소 정밀한 소형물 잡화, 의복, 피복 재료 등을 상품으로 삼았다. 결과적으로 장시의 확대는 조선 후기 농민과 수공업자들이 소상품 생산자 내지 전업(專業) 보부상으로 전환해가는 농민층 분화 현상을 반영한 것이다.

조선시대 지방장시는 초기부터 장이 서는 날을 따로 정하는 정기시(定期市)였다. 지방에 따라 정기시는 1월 2회·3회·6회[5일장]로 후기로 내려옴에 따라 점차 증가해갔다. 실제 18세기 후반에는 전국에 1,064개소의 장시가 개설된 것으로 조사되었다.<sup>324</sup> 그러나 19세기 중반에는 1,052개소로 오히려 줄어드는 경향을 보인다.<sup>325</sup> 강원도의 경우 68개소에서 19세기 중반 51개소로 나타난다. 이러한 현상은 폭발적으로 증가하던 장시가 이 시기에 포화상태에 이른데다가 개시일(開市日)을 조정하며 권역을 형성하는 과정에서 중복되는 장시들이 정리된 결과로 보인다.

장시는 대개 1일정(日程)을 기준으로 각 읍치(邑治)와 속현치(屬縣治) 또는 교통상 집산지에 주로 개설되었으며 일읍(一邑)내 각 장시는 개시(開市)일을 서로 달리하여 보부상과 주민에게 편리를 제공해 주기도 하였다. 19세기 중반 강원도의 장시는 51개소였으며, 이들 장시는 대체로 하루 일정인 30~40리를 간격으로 하여 가로(街路)를 따라 전 군현에 걸쳐 개시되었다. 이는 행정구역별로 이루어진 것이 아니라 주민의 다소와 교통의 빈산·물화의 집산 등에 따라 이루어진 것으로 보인다.

324. 『동국문헌비고』권72, 시적고(市籬考) 부향시(附鄉市)(1770, 국립중앙도서관 소장본[M古3-2002-59-1-3], 30책, 40~63쪽)[국립중앙도서관 (<https://www.nl.go.kr>), 2020년 1월 20일]

325. 서유구, 『임원경제지5』 예규지 권4, 학식 팔역장시(풍석문화재단, 2019, 238~244쪽)

당시 평해·울진은 경상도와 강원도의 경계에 위치하여 큰 산맥으로 막힌 내륙보다 해안로를 통한 왕래가 수월한 교통의 중요한 지점이었다. 따라서 일찍부터 장(場)이 존재하였을 것으로 보인다. 『동국문헌비고』를 보면 18세기 말 평해에는 읍내장[2일], 정명장[1일]이며, 울진에는 읍내장[2일], 흥부장[3·13·23일], 매야장[1·11·21일]<sup>326</sup>이 있었으며, 『임원경제지』를 보면 19세기 초반 평해에는 군내장(郡內場)[2·7일], 정명장(正明場)[1·6일]이 울진에는 매야장(梅野場)[1·6일], 현내장(縣內場)[2·7일], 흥부장(興富場)[3·8일] 이 각각 개시되고 있었다.<sup>327</sup>

이들 장시는 개별적이고 고립 분산적으로 가능한 것이 아니라 장시끼리 연쇄되어 하나의 장시권을 형성하고 있었다. 남쪽으로는 영해 부시장(府市場)[2·7·12·17·22·27일]과 북쪽으로는 삼척 교가장[1·6일], 부내장[2·7일], 북평장[3·8일]과 연결되어 하나의 권역을 형성하였다. 서쪽으로는 영해 석보시(石保市)[3·8·13·18·23·28일], 영양 관문외시(官門外市)[4·9일]와 함께 또 하나의 영역을 형성하고 있었다.

18세기 중엽 이후 지방에서 장시가 전국적으로 1천 개 이상 생겼고, 5일장의 체계를 갖추면서 읍치에서 상시로 물품이 거래되었다. 『임원경제지』에 의하면 장시에서 가장 많이 거래되는 물품은 주식인 쌀이었고, 다음이 백성들이 많이 입었던 면포(綿布)였으며, 그 다음이 부식으로 큰 비중을 차지하는 어물이었다. 바닷가의 어장에서는 어획기에 일시적으로 어물이 거래되었지만 지방의 장시에서는 상시적으로 어물이 거래되었다. 『임원경제지』에 수록된 19세기 초반 평해와 울진의 장시에서 거래되었던 상품을 보면 평해는 미곡·베[綿布]·삼베[麻布]·명주(明紬), 해채(海菜)[미역], 어염(魚鹽), 우독(牛犢)[송아지]이, 울진에서는 면포, 마포(麻布), 어염이 거래되고 있다.

한편 포구는 그 주변 지역에 물산을 공급하고 지역 특산물을 수집하는 중간지로서 역할을 수행하였다. 포구는 보부상과 그 지역 장시를 통하여 당해 지역에 물품을 공급, 판매하는 기지였다. 전국적으로 연해포구와 연강포구를 합하여 1천여 곳이 넘는 포구가 존재했으며 주로 강과 바다가 만나는 곳에 대포구가 발달하였다. 그 가운데 창원의 마산포는 수천 척의 선박이 정박할 수 있었으며, 경상도 지역만 아니라 전국 해상유통의 중심 포구였다. 18세기 말 이후에는 함경도 지역까지 유통로가 연결되어 원산에서 고저-장전-간성-양양-강릉-삼척-죽변-평해를 거쳐 포항-부산-마산을 잇는 뱃길이 개설되어 있었다. 그리하여 창원의 마산포에는 함경도와 강원도의 어물과 마포(麻布)가 유통되었다.

326. 『동국문헌비고』권72, 시적고 부향시 강원도 평해·울진(1770, 국립중앙도서관 소장본[M吉3-2002-59-1-3], 30책 46쪽)[국립중앙도서관 (<https://www.nl.go.kr>), 2020년 1월 20일]

327. 『관동읍지』(1871, 서울대학교 규장각한국학연구원,奎 12172-V.2)를 보면 19세기 후반 평해에는 읍장(邑場)[2·7일], 정명장(正明場)[1·6일]이 확인된다. 『울진군지』「구지(舊誌)」 시장조(한국인문과학원, 1991, 앞 책에는 읍내시[2·12·22일], 흥부시[3·13·23일], 매화(야)시[1·11·21일]로 확인된다. 고을의 규모와 상업경제의 변화에 따라 장시의 개시일이 변경되었던 것으로 추정된다.

삼척이 강원도 미곡 유통의 중심지였다면 평해는 어물 유통의 중심지였다. 경상도·전라도 지역의 선상들이 함경도의 어물을 교역할 때 대부분 평해를 경유하였다. 평해는 18세기 후반 6대로 가운데 하나인 서울-평해로의 종점으로서 육로교통의 중심이었으므로, 이를 기반으로 강원 지역 해상유통의 중심지로 성장하였다. 평해에는 월송포(越松浦)·구진포(仇珍浦)·정명포(正明浦)·후리포(厚里浦) 등이 있었는데 중심 포구는 월송포였다. 평해와 호남과의 교역은 평해의 어물과 호남의 곡물이 교환되었고, 평해-울산의 교역에서는 소금산지 울산의 특성이 반영되고 있다. 울릉도와의 교역도 평해를 중심으로 이루어졌다.<sup>328</sup>

결과적으로 장시권의 경제적·경제외적 상황 여하에 따라 향촌민들의 생활양식과 활동에 변화가 생성되고 전개되었다. 그들의 정치·사회활동이나 문화, 종교 생활에 있어서도 하나의 범주와 단위를 이루었다. 이러한 점에서 올진·평해가 하나의 군으로 통합되는 것은 우연이 아니었다.

### 제3절 향촌사회 구조의 확립과 변동

#### 1. 조선 전기 향촌지배구조의 확립과 전개

조선은 ‘사대부정권’이라 할 만큼 독서유생인 사와 전·현직 관료인 대부분이 재조(在朝)와 재야(在野)에서 정치·사회적 지배세력으로서 역대의 정권을 담당해 나갔다. 이러한 사대부는 사족 또는 양반과 동의어로 사용되었지만 그 형성 시기는 고려 후기로 소급된다. 그들은 대개 지방의 군현향리(郡縣鄉吏) 가문에서 출자하여 경제적으로는 지방의 중소 지주적 기반을 가진데다가 고려 후기 정치적 혼란과 외침이 거듭되는 가운데 과거·군공(軍功)·첨설직(添設職) 등을 통해 중앙관인 또는 그에 준하는 자격을 획득한 자들이다.

이들은 14세기 말 왕조교체를 계기로 집권사대부와 재야사대부로 나누어졌으며, 15세기 후반 세조의 왕위찬탈을 겪으면서 다시 훈구파와 사림파로 분기되어 갔다. 특히 사림파는 왕조교체기의 재야사대부와 맥락을 같이하면서 훈구파의 집권 아래 주자학적 향촌지배질서와 새로운 선진농법을 향촌사회에 적용하여 원만한 ‘주노(主奴)’관계와 지주전호제를 근간으로 지역개발을 활발히 추진하는 과정에서 향촌사회의 획기적인 성장과 함께 자신들의 정치·사회적 진출을 꾀하였다.

328. 1472년(성종 3) 병조에서는 왕명으로 강원도 해중(海中)에 있는 삼봉도(三峯島)[독도]를 찾기 위해 군대를 보내었다. 군선에 필요한 군기와 화포, 군량 등은 삼척·울진·평해에서 보급하였다(『성종실록』권15, 성종 3년 2월 3일 경오).