

## V. 교통 · 운수 · 통신

1. 도로의 정비
2. 역 · 원제의 정비
3. 수상교통과 조운
4. 통신수단의 관리
5. 마 정

## V. 교통 · 운수 · 통신

### 1. 도로의 정비

#### 1) 도성의 가로망

한양으로 도읍을 옮긴 것을 결정한 조선정부는 태조 3년(1394) 新都宮闕造成都監을 설치하고 종묘 · 사직 · 궁궐 · 관아 등을 조성하면서 아울러 도성의 가로망을 구획하였다.<sup>1)</sup> 많은 인구가 새 수도로 집중되리라는 예상에서 사회 발전의 측면에서 우선적으로 가로망의 정비가 요구되었다. 가로망 조성의 노력으로 도성 내에는 크고 작은 길이 계획적으로 건설되었고, 평탄하고 곧은 길로 수레의 왕래가 빈번하게 되었다.

그 후 정종의 開京還都를 계기로 한양의 가로망은 무지한 백성들의 집터로 침범당하고, 울타리로 인하여 길에 굴곡이 생기게 되었으며, 심한 경우에는 도로가 가로막혀 통행의 불편을 일으킬 때도 있었다.<sup>2)</sup> 이에 한양으로 도읍을 확정된 태종 이후에는 도로관리에 특히 유의하였다. 즉 태종 15년(1415)에는 길의 너비와 길가의 배수로 관리를 정하게 하였고, 세종 8년(1426)에는 도성의 길을 大路 · 中路 · 小路로 구분함으로써 길의 등급을 정하였으며 그에 따른 관리 대책을 강구하였다.<sup>3)</sup> 그리하여 한양 성안에는 대로 · 중로 · 소로의 가로망이 체계있게 형성되어 교통의 편의를 제공하였다.

《經國大典》에 의하면 대로의 너비는 56척, 중로는 16척, 소로는 11척, 그리

1) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 9월 무술 · 병오.

2) 《太宗實錄》권 13, 태종 7년 4월 갑진.

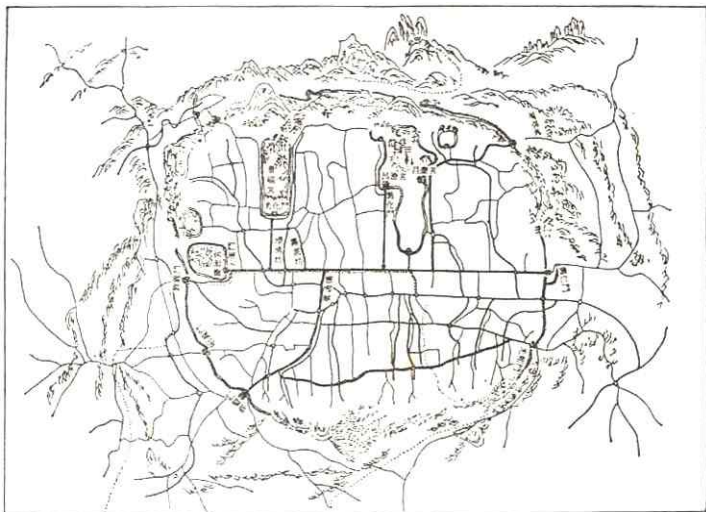
3) 《太宗實錄》권 30, 태종 15년 8월 신미.

《世宗實錄》권 32, 세종 8년 4월 무진.

고 길 양쪽에 있는 도랑 즉 배수구의 너비는 2척으로 하였다. 오늘날의 미터법으로 환산하면 대로는 17.48m, 중로는 5m, 소로는 3.43m이고, 도랑의 너비는 각각 62cm 정도가 된다. 이러한 한양 성내의 도로 구조는 그 후에도 큰 변화없이 유지되었다.

〈지도 1〉

漢陽의 街路網



조선시대 한양의 가로망 중에서 대로는 셋, 중로는 여섯이었다.

#### ○ 대 로

- ① 黃土峴(광화문 네거리)에서 경복궁 앞에 이르는 길로서 좌우 양쪽에 의정부·6조·사헌부 등 관아가 있었다.
- ② 興仁門(동대문)에서 慶熙宮까지의 길로서 동서를 관통하였다. 오늘의 종로거리가 중심이었다.
- ③ 崇禮門(남대문)에서 廣通橋(보신각 앞)에 이르는 길로서 백성들의 내왕이 빈번하였다. 특히 삼남 지방에서 도성에 들어서면 먼저 밟는 큰 길이다.

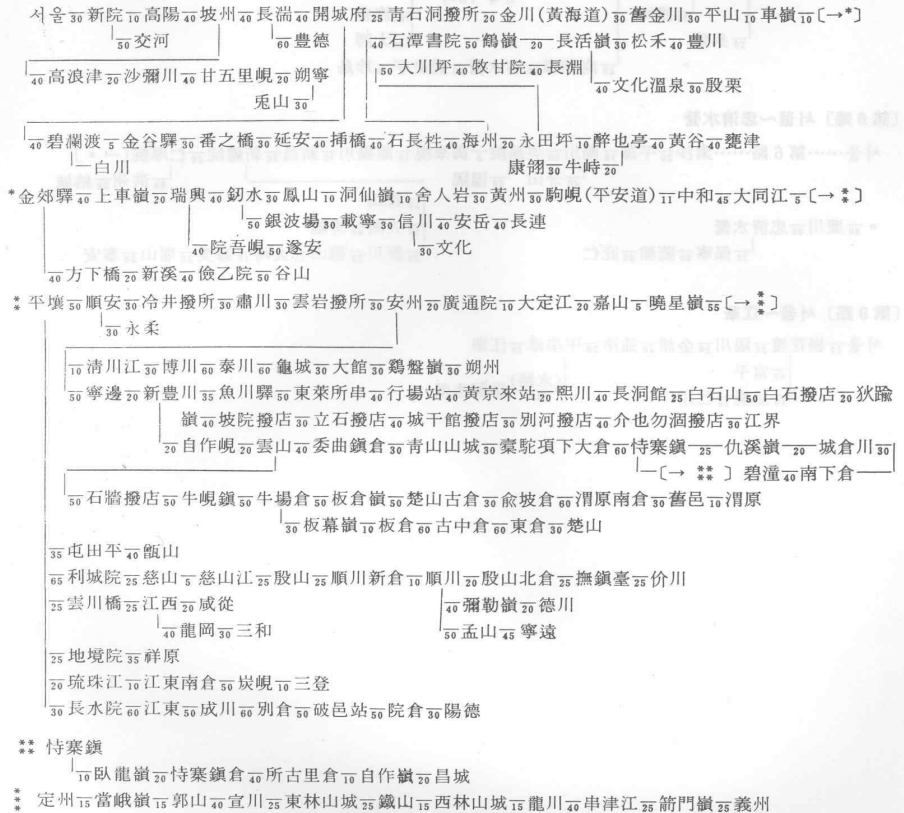
#### ○ 중 로

- ① 종로3가에서 창덕궁 돈화문에 이르는 길(돈화로).
- ② 종로4가에서 창경궁을 끼고 혜화문에 이르는 길(혜화로).
- ③ 을지로 입구에서 광화문에 이르는 길(을지로).

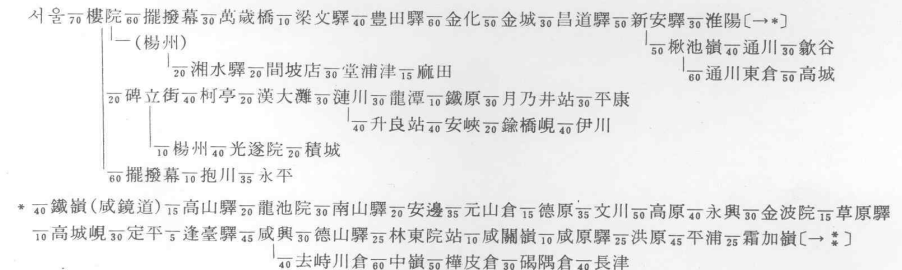
〈별표〉

朝鮮時代の

〔第1路〕 서울~義州



〔第2路〕 서울~西水羅



道路網

(숫자는 里數를 나타냄)

\* 30 北青 30 眞毛老 25 居山驛 25 多寶洞站 15 松亭站 10 利城 30 谷口驛 25 渠洞站 15 唐雲嶺 35 端川 45 磨谷驛 55 磨天嶺 45 慈般院 55 濟仁關 55 黃水院 55 終浦驛 35 熊耳驛 27 呼麟院 45 甲山 45 許麟驛 45 三水 35 自仁堡 45 善加乙坡知 50 厚州

\* 城津嶺 40 臨溪驛 55 吉州 35 古站 25 明川 50 鬼門嶺 20 朱村驛 45 永康驛 45 鏡城 40 轍城驛 65 富寧 45 慶茂山 45 麻田院 55 茂山 27 梁永萬洞 25 豐山嶺 45 甫乙下嶺 30 會寧 35 高嶺嶺 50 防垣 55 鍾城 15 潼關 25 永達 35 穆城 35 莫栢坡堡 17 錢嶺 50 訓戊嶺 30 慶源 35 安原 30 乾原 20 阿山堡 45 撫夷堡 35 慶興 35 造山堡 30 西水羅 40 美行營 70 德明站 35 阿吾池 45 慶興

[第3路] 서울~平海

서울 25 忘憂里 15 王山灘 7 平丘驛 25 奉安驛 7 高浪津 15 月溪 30 楊根 30 砥平 30 前陽峴 45 安昌 (江原道) [→\*]

40 屈雲 20 清平川 40 加平 25 安保驛 25 德道院 20 春川 5 昭陽江 40 加洛洞 25 楊口 20 獐峴 35 至儉站 30 原川驛 10 狼川

10 廣灘 30 新大峙 50 洪川 30 長松峴 35 泉甘驛 50 馬奴站 30 麟蹄 50 狼郊驛 40 麗水坡嶺 30 遠巖 35 清洲亭 40 杆城 30 於路峴 40 橫城

\* 50 原州 50 梧院站 20 安興驛 30 雲交驛 30 方林驛 50 清心臺站 10 珍富驛站 40 橫溪驛 10 大關嶺 30 丘山驛 30 江陵 30 神林驛 40 酒泉驛 40 龍井院 25 良仁驛 25 寧越 40 巨瑟岬 25 平昌

\* 60 牛溪 30 平陵驛 30 三陟 20 交歇驛 30 龍化驛 40 梧院倉 60 蔚珍 10 守山驛 30 德新驛 10 望洋亭 30 越松嶺 15 連水驛 30 平海

[第4路] 서울~釜山

서울 15 江華 20 板橋站 10 險川 30 龍仁 20 直谷 20 陽智 10 佐贊 50 陣村 20 廣岩 30 石院 40 崇善 40 [→\*] 30 松坡江 30 30 陽城 40 安城 30 竹山 30 廣惠院 30 長楊驛 20 鎮川 60 清州

20 廣州 30 慶安驛 20 昆池巖 60 利川 50 陰竹 10 長好院 10 島岬 40 嘉興倉 10 木溪 40 朴達峴 15 忠州 30 堤川 20 蘆院峙 50 永春 40 驪州

\* 一連川 10 忠州 10 丹月驛 50 安富驛 20 烏嶺東草院 (慶尙道) 20 開慶 25 新院 30 幽谷驛 20 德通站 30 洛院驛 30 [→ \*\*] 30 黃江 10 西倉 20 清風 30 丹陽 30 竹嶺

20 昌樂驛 30 豐基 20 榮川 30 乃城站 25 奉化 40 太白山 順興 50 20 斗突倉 40 禮安

\* 開慶 (新院)

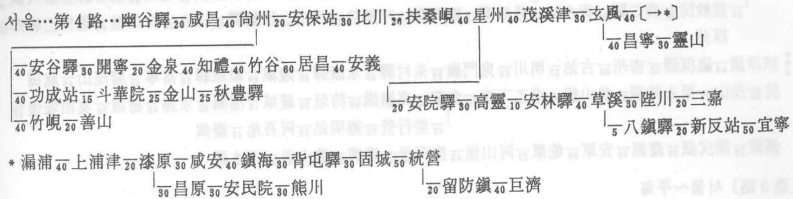
40 山影場 10 龍宮 30 醴泉 30 豐山倉 30 安東 30 冊街 30 眞寶 30 西面倉 30 黃丁場 45 寧海 50 英陽 60 地昌站 50 盈德 30 琴召驛 50 青松

\* 德通站

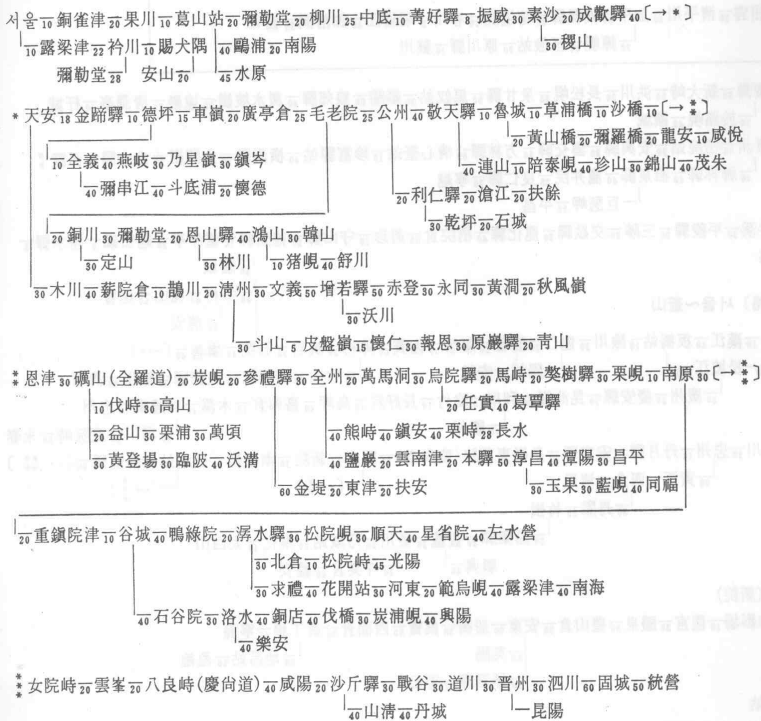
20 廣大遷 30 深川站 20 安溪驛 30 比安 30 軍威 45 新院 30 新寧 40 永川 30 乾川站 40 慶州 40 仇愛 30 左兵營 10 蔚山 40 義興 40 清景驛 40 達城站 30 興海 20 清河 20 梅李院場 30 義城 30 東倉 20 慶縣 30 迎日 40 長誓 50 沒陽站 60 仍保倉 30 彥陽

\*\* 佛峴 10 洛東津 30 餘次里站 30 古里谷 20 丈川 40 東明院峴 10 巖倉 20 琴湖江 10 大丘 30 梧桐院 30 八助嶺 20 仁同 20 漆谷 30 慶山 30 慈仁 20 清道 30 榆川 30 密陽 10 耳倉 40 內浦津 20 黃山驛 20 梁山 40 東萊 30 金山 30 三浪站 40 金海 10 松亭站 50 機長 10 左水營

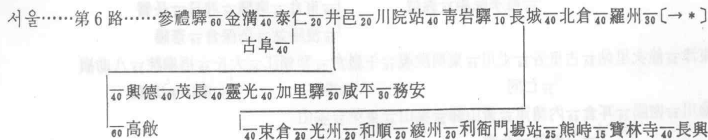
[第5路] 서울~統營



[第6路] 서울~統營



[第7路] 서울~濟州



\* (夫小院) 40 靈岩 30 月南站 50 海南 40 館頭梁 (水路) 濟州  
 20 兵營 20 康津 9里 70리  
 40 南利驛 20 右水營 20 碧波亭 20 珍島

〔第8路〕 서울～忠清水營

서울……第6路……素沙 20 平澤 10 濁川 20 要路院 5 御來峴 15 曲橋川 10 新昌 20 新禮院 20 仁厚院〔→\*〕  
 40 牙山 30 溫陽 10 禮山 30 洪州 30 結城  
 \* 40 慶川 40 忠清水營 30 大興 40 青陽 20 舒川 20 德山 15 大峙 15 海美 20 瑞山 30 泰安  
 20 保寧 30 藍浦 60 庇仁

〔第9路〕 서울～江華

서울 10 楊花渡 20 陽川 20 金浦 40 通津 20 甲串津 10 江華  
 40 富平 40 星峴 10 仁川 (水路) 50 喬桐水營

- ④ 충무로 입구에서 광희문에 이르는 길(지금의 퇴계로).
- ⑤ 사직단 입구에서 경복궁을 거쳐 보신각에 이르는 길.
- ⑥ 덕수궁 대한문에서 궁궐담을 끼고 서대문에 이르는 길.

새 서울 한양은 지형으로 보면 크고 작은 산과 구릉으로 둘러 싸여 있고, 그들 산에서 한강으로 흘러가는 개천이 여러 갈래로 뻗어있었다. 그리하여 도로의 개설에는 장애 요소가 적지 않았다. 장애 요소를 극복하기 위하여 고개에 길을 내고 개천에 다리를 놓아야 했다. 도성 안에 있는 큰 고개로는 누르재·구리개·진고개·풀무재·배고개 등이 유명하고, 다리로는 도성 중심부를 관통하고 있는 청계천을 건너주는 광통교·수표교·효경교·오간수교 등이 널리 알려져 있었다.

고개와 다리 등을 통해 곧고 바르게 건설된 도성의 가로망은 처음부터 규모있게 구획되어 사람과 수레의 통행이 원활하였으나, 점차 도로의 침식 현상이 나타나 정부는 도로의 침식을 법제적으로 규제함과 동시에 도로 수리 사업에도 힘을 기울였다. 도로에 대한 관리는 漢城府가 주관하되, 공조와 병조도 이에 관여하였다. 도로를 보수함에는 한성부 주민들이 동원되었다. 도로에 대한 관리 규칙은 대단히 엄격하여 도로 및 그 양편에 있는 도랑에 함부로 오물을 버리거나 파손하는 자가 있을 때는 그 범법자는 물론 해당 관리까지 책임을 물어 처벌하였으며, 파손된 도로나 다리는 즉시 수선하고 복구하도록 하였다.

## 2) 외방 도로의 정비

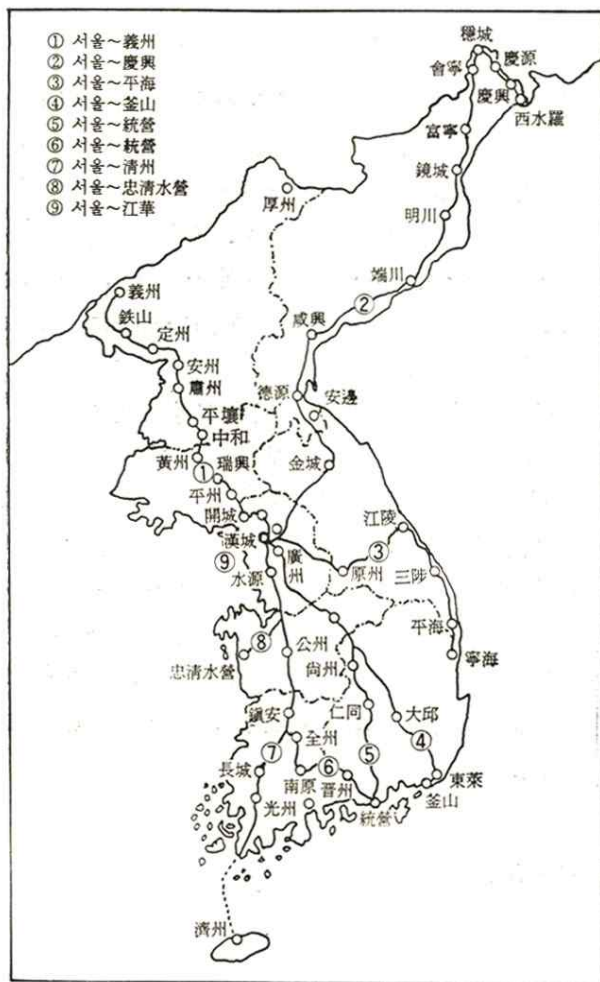
### (1) 전국의 도로망

도성의 주요 가로망은 각 성문, 즉 崇禮門·興仁門·敦義門·昭義門·惠化門·光熙門·彰義門 등을 통하여 외방으로 나가는 도로망과 연결되었다. 한양이 나라의 중심이었기 때문에 전국의 도로망은 한양을 중심으로 형성되었다. 조선 후기에 전국의 도로망은 더욱 정비되었는데, 《增補文獻備考》에서는 다음 〈그림 2〉 및 〈별표〉와 같이 9개의 대로를 설정하고 있다.



〈지도 2〉

朝鮮時代の 主要 道路網



서울에서 외방으로 뻗은 외방 도로는 그 멀고 가까움에 의하여 대로·중로·소로로 나뉘었다. 도성의 가로가 노퍽에 의하여 대로·중로·소로로 구분된 것과는 달리 외방도로의 등급은 한양에서의 거리에 의해 구분되었다. 도로의 등급을 영남로의 경우를 들어 살펴보면, 《世宗實錄地理志》에서는 죽산 分行驛까지를 대로, 거기서 상주 洛陽驛까지를 중로, 그 이하는 소로라

하였고, 《增補文獻備考》에서는 광주 樂生驛까지를 대로, 거기서 상주 낙양역까지를 중로라 하였다.<sup>4)</sup>

물론 노폭도 다소 고려되고 있었다. 《礪溪隨錄》에 의하면 대로는 12보, 중로는 9보, 소로는 6보로 규정되고 있다. 그러나 규정대로 도로의 너비가 닦여진 것은 아니었다. 길이 지나는 지형 조건에 따라 차이가 있었다. 예를 들면 과천 양재역에서 판교 사이에 있는 달이내고개, 문경의 새재, 회양의 철령 등의 길폭은 1~2보에 불과하고 경사가 급하여 수레의 통행이 힘들었고 사람이 간신히 다닐 정도였다고 한다.

도로망이 정비되면서 통행의 길목에는 이정표가 세워졌다. 조선시대에 있어서 도로의 거리는 周尺 6척을 1보, 360보를 1리, 30리를 1읍이라 하였다. 그리고 10리마다 小墩(작은 이정표), 30리마다 大墩(큰 이정표)을 세우고, 거리와 지명을 표시하였다. 또 5리마다 정자를 세워 五里亭이라 하고, 30리마다 榆柳를 심어 여행자가 쉬게 하였다.<sup>5)</sup>

전국적으로 뻗은 외방도로의 起點은 처음에는 창덕궁 돈화문이었다. 돈화문에서 각 성문으로 길이 갈라지고 다시 각 성문에서 전국으로 도로망이 개설된 것이다. 그 후 도로 원표는 경복궁 광화문 앞을 기점으로 하여 전국적으로 도로망과 거리수가 계산되었는데 커다란 차이는 없었다.

## (2) 교통 장애의 극복

도로의 기능을 크게 저하하는 장애물은 산악과 하천이다. 우리나라는 넓은 영역을 보유하고 있지 않음에도 불구하고 크고 작은 산맥이 얹혀 있고, 그 사이로 강과 개울이 흘러 교통을 방해하고 있다.

전국의 도로가 집중하는 수도 한양의 주위에도 삼각산·인왕산·무악재·목멱산·관악산·청계산·도봉산 등이 서울으로의 진입을 억제하고 있고, 서울의 남쪽에는 한강이 가로놓여 있어 이를 건너기가 쉽지 않았다. 이에 정부에서는 산허리를 뚫어 길을 내고, 강에는 다리를 놓아 통행의 편의

4) 崔英俊, 〈朝鮮時代の 嶺南路研究〉(《地理學》 11, 1975), 59쪽.

5) 南都泳, 〈陸上交通〉(《서울六百年史》 제1권, 1977), 556쪽.

를 피하였다.

중앙집권적 사회에서의 교통 문제는 국가 정책과 밀접한 관련을 갖는다. 조선왕조 개창을 전후하여 추진된 일련의 개혁 조치는 중앙집권체제를 강화하려는 운동이었다. 그리하여 15세기에는 국력이 크게 신장되고 백성에 대한 국가의 지배력이 커지게 되었다. 중앙집권화 정책이 추진되면서 통치 체제를 효과적으로 운영하기 위해 교통과 통신, 그리고 운송 체제가 정비되어 갔다. 새 왕조의 교통 정책도 이같은 집권화 운동의 일환으로서 추진되고 전개되었다. 지방통치를 보다 강력히 행하기 위해서도 교통망의 정비는 불가피한 것이었다. 따라서 교통 장애가 있다고 하면 이를 극복해야 하는 것이 당면 과제였던 것이다. 《증보문헌비고》에 의하면 전국의 간선도로는 앞에서와 같이 9개였다.<sup>6)</sup> 이들 간선도로 중에서 제4로, 제5로, 제6로, 제7로, 제8로, 제9로 등 6개 도로가 도성의 남쪽에 가로놓인 한강을 통과해야 했다. 삼남지방을 비롯한 한강 이남지방과의 왕래에 있어서 한강은 큰 장애물이었다. 그리고 서울 북쪽에 가로놓인 임진강은 황해·평안도 등 북부지방과 한양 사이의 교통을 차단하고 있었다. 이 두 강은 도성의 방어를 위한 자연적인 방어선은 되었을지 모르나 교통로에 있어서는 많은 지장을 주었다.

그러나 사람들은 교통의 장애를 극복하며 새로운 문화를 창조하여 왔으니 하천의 장애를 극복하는 것이 다리[橋梁]이며, 산악의 장애물을 극복하는 것이 터널이다. 사람이 물 위에 다리를 놓게 되기까지 자연은 두 가지의 지혜를 주었다. 그 중 하나는 계곡의 물이 돌을 굴러 내려나가다 물길의 중간 중간에 하나씩 남겨 둔 것이며, 또 하나는 바람이 나무를 쓰러뜨려 계곡을 가로질러 걸쳐 준 것이었다. 사람들은 전자에서 징검다리를 놓는 것을 알게 되었고, 후자의 암사에서 외나무다리를 놓게 되었다.

그러나 토목기술이 그리 발달하지 않은 사회에서는 큰 강에 다리를 놓는 것이 쉽지 않았다. 그리하여 일찍부터 배를 이용할 줄 안 사람들은 다리보다는 배를 타고 강을 건넜다. 강을 건너는 양쪽 지점에는 나루터가 생겨났다.

6) 《增補文獻備考》권 24, 輿地考 20, 道里.

조선시대 주요 간선도로가 통과하는 한강에는 일찍부터 광나루[廣津]·삼밭나루[三田渡]·서빙고나루[西水庫津]·동자개나루[銅雀津]·노들나루[露梁津]·삼개나루[麻浦津]·서강나루[西江津]·양화나루[楊花渡] 등이 개설되어 있었다. 특히 광나루·삼밭나루·서빙고나루·동자개나루·노들나루는 5津津路라고 하여 중요한 길목으로 이용되고 있었다. 이들 나루의 도선장인 나루터를 오가며 사람과 물자를 건네주는 나룻배는 한강 양편을 이어주는 최대의 편의시설이었다.

나루는 그 규모에 따라 渡와 津으로 구분되었다. 津渡의 설치는 이미 고려시대부터 제도적으로 이루어졌는데, 예성강의 碧瀾渡, 임진강의 河源渡, 대동강의 觀仙津, 그리고 한강의 沙平渡·楊花渡 등이 그것이다.<sup>7)</sup> 고려의 체제를 거의 준용한 조선시대에도 津渡制는 거의 그대로 운용되었다. 즉 서울을 개성에서 한양으로 옮겨 한강의 중요성이 크게 증대된 조선시대, 특히 국초에는 고려를 계승하여 한강에 양화도·사평도를 계속 설치하였다.

그 후 체제가 정비되고 사회가 안정되면서 진도가 국가 뿐만 아니라 서민의 교통시설로서 중요시되어 확장 설치되어 갔다. 특히 태종은 호패법을 실시하여 전국의 인구 동태를 파악하고 아울러 그 이동을 살피고자 진도에 別監을 파견하였다. 이로써 진도는 국가적 관리체계 속에 편입되었다. 국초에 변란이 자주 일어났으므로 위정자들은 반역자·범죄자 등 위험인물의 단속에 주의를 기울이지 않으면 안되었던 것이다. 즉 태종 14년(1414) 정부는 종래의 臨津渡·洛河渡·漢江渡 외에 민간인이 임의로 통행하던 한강 일대의 노들나루·광나루 등의 진도를 직접 관장하면서 범죄인·유망민의 출입을 기찰하였다. 그리고 나루의 등급을 渡로 승격시켜 한강도에서와 같이 별감을 두고 업무를 주관케 하였다. 이어서 세종 때는 송파에 삼전도를 신설하고 渡船 3척, 津尺 10인을 배속시켰다.

渡의 책임자인 별감은 세종 때를 전후하여 渡丞으로 지위가 바뀌었는데, 세도가의 자제들이 이를 차지하고 권세를 부리기도 하였다. 도승에게는 직역 복무의 대가로 位田이 지급되었으며, 아울러 각 진도에는 그 운영 비용을 위

7) 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 楊廣道.

하여 津尺位田이 분급되었다. 진척위전은 각 진도의 등급에 따라 차이가 있었는데 대로에 속한 양화나루·삼발나루·임진나루·벽란도 등에는 10결의 토지를 지급하였다. 특히 교통이 빈번한 한강도에는 20결, 노들나루에는 15결의 진척위전이 급여되었다. 津夫 역시 그에 상응하여 10명, 20명, 15명이 배속되었다.

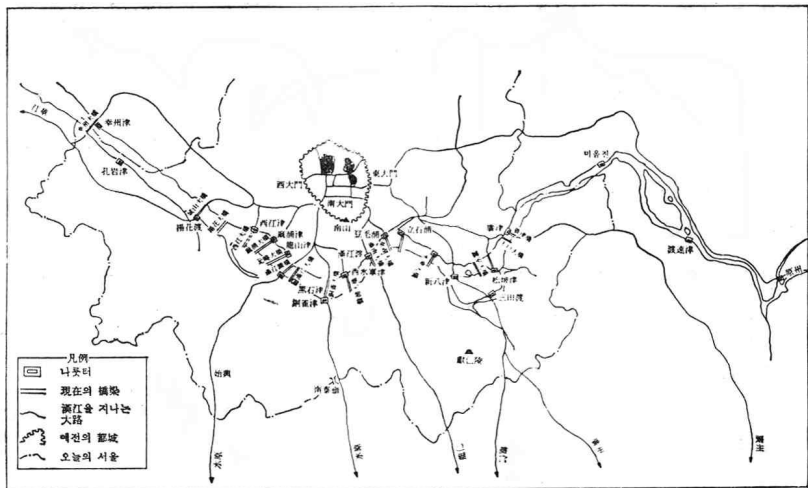
진도에는 도승을 보좌하여 津吏가 사무를 처리하였으나, 실제 나루삿배를 건네주는 것은 뱃사공, 즉 津夫들이었다. 이들은 부역의 일환으로 도강 작업에 강제로 동원되었으나 사회적·경제적 대우는 좋은 편이 아니었다. 진부는 도강뿐 아니라 왕실에 소요되는 생선을 잡아 바치는 등 잡역에도 동원되었다. 그리하여 진부들은 가급적 역을 피하여 유망하는 경우가 많았다.

정부는 교통의 원활화를 위하여 진부의 유망을 감독하고, 아울러 선박의 관리에도 유의하여 사고에 대비하였다.

한편 한강은 서민들의 교통에 장애를 주었을 뿐 아니라 국왕을 비롯한 고관들의 행차에도 커다란 불편을 주었다. 특히 국왕은 지체가 존귀하였으므로 터럭마름도 위험요소가 있어야 했다. 그러나 갯을 건너다는 것은 예기치 않은

〈지도 3〉

朝鮮時代 漢江의 津渡



사고의 위험이 도사리고 있었다. 그럼에도 불구하고 국왕들은 온천에, 또는 왕릉에, 아니면 불공을 드리거나 사냥을 하기 위해 한강을 건너야 했다. 이에 고안된 것이 배다리, 즉 浮橋였다. 선박을 이용하기 때문에 舟橋라고도 한다. 부교의 가설은 세종·세조·연산군 때 많이 이루어졌다. 연산군은 청계산에서 사냥을 즐기면서 부교를 상설케 한 바도 있었다.<sup>8)</sup>

〈崔完基〉

## 2. 역·원제의 정비

### 1) 역제의 정비

전국적으로 도로망을 개설한 조선왕조는 도로의 기능을 활성화하기 위해 전국 도로 요처에 驛을 설치하고 역제를 운영하였다.<sup>1)</sup> 조선시대의 역제는 대체로 고려시대의 그것을 이어 받아 정비되었다. 중앙집권적인 군현제도를 강력하게 추구하던 조선왕조로서는 역이 지니는 중추신경적인 기능을 중요시하지 않을 수 없었고, 지방에 대한 통제를 용이하게 하는 역의 기능을 충분히 이용하기 위하여 관리체제에 특히 유의하였다. 조선 초기 국왕들은 역제를 정비하는 과정에서 관리체계의 개편, 역로의 보수, 역리·역졸의 충원, 驛田의 운영 등에 많은 관심을 보였다.

조선시대 역제의 윤곽이 분명해진 것은 《經國大典》이 성립될 무렵이었다. 이 때에 확립된 역제는 그 후 다소 변동이 있었지만, 근본적으로는 그 틀이 유지되었다.

조선시대에 있어서 驛路行政을 총괄하는 기구는 중앙의 병조였고, 그 밑에

8) 《燕山君日記》 권 60, 연산군 11년 11월 경자.

1) 조선시대 驛의 명칭은 站·館·舍排 등으로도 불리웠는데, 그 기능이나 구성 면에서 다른 것이 아니고, 역이 위치하는 지역에 따라서 관례적으로 사용되었다. 예컨대 황해도에서 站이, 함경도에서는 站과 館이, 평안도에서는 站·館·舍排가 혼용되었다. 이 때의 站은 수로교통의 水站과는 별개의 것이다.

서 구체적 실무를 맡던 곳은 乘輿司였다. 승여사는 고려시대의 供驛署가 태종 5년(1405)에 개편된 것이었다. 승여사의 관할하에 전국 각 역에는 驛丞을 두어 그 임무를 맡게 하였다. 선초에는 종9품의 역승 외에 종6품의 察訪을 함께 두어 교통행정을 책임지웠다.

그러나 세조 3년(1457)을 전후하여 전국의 역승은 모두 혁파되고, 그 역할은 찰방으로 대체하였다. 그러나 세조 8년에는 찰방이 관할하는 역이 많다고 하여 역승을 다시 두니, 이 때의 상황이 반영된 《경국대전》에는 역승·찰방이 병존하게 되었다. 그러나 역승의 폐단이 다시 제기되면서 중종 30년(1535)에는 다시 역승을 폐지하고, 찰방체제로 정비하였다. 역승은 書吏 중에서, 찰방은 3품 이하의 朝官 또는 무예를 겸비한 인물 중에서 임명하였는데 임기는 30朔이었다. 찰방의 임무는 본역에 파견되어 주재하면서 진상·공물 등의 수납을 감독하거나 驛戶를 관리 규찰하는 것이었다. 《경국대전》에 의하면 찰방 23, 역승 18의 41개 驛道에 537개 역이 분속되어 있는데,<sup>2)</sup> 조선 후기에 이르러 다소 변동을 보이고 있지만 커다란 전환은 없었다.

〈표 1〉 조선시대 지방별 역의 분포

區分	察訪道	驛丞道	驛數	驛名
漢城	兵曹直轄		(2)	靑坡(漢城) 蘆原(漢城)
京畿道	迎曙道		7 (6)	迎曙(楊州) 碧蹄(高陽) 馬山(坡州) 東坡(長湍) 靑郊(開城) 狻猊(開城) 中連(豐德)
	良才道		13(12)	良才(果川) 樂生(廣州) 駒興(龍仁) 金嶺(龍仁) 佐贊(竹山) 分行(竹山) 無極(陰竹) 康福(安城) 加川(陽城) 海門(南陽) 菁好(水原) 長足(水原) 同化(水原)
	平丘道		12(11)	平丘(楊州) 綠楊(楊州) 安奇(抱川) 梁文(永平) 奉安(楊州) 娛賓(楊根) 雙樹(楊州) 白冬(砥平) 田谷(砥平) 仇谷(楊州) 甘泉(加平) 連洞(加平)
		重林道	7 (6)	重林(仁川) 慶信(仁川) 盤乳(衿川) 石谷(安山) 金倫(陽川) 終生(通津) 南山(陽川)
		慶安道	8 (7)	慶安(廣州) 德豐(廣州) 楊花(驪州) 新津(驪州)

2) 《經國大典》권 4, 兵典 驛馬.

		桃源道	6 (5)	安平(驪州) 阿川(利川) 吾川(利川) 留春(陰竹) 桃源(長湍) 仇和(長湍) 白嶺(長湍) 王溪(連川) 丹棗(稍城) 湘水(稍城)
忠  清   道	栗峯道		17(16)	栗峰(清州) 長楊(鎭川) 臺郎(鎭川) 雙樹(清州) 猪山(清州) 時花(清安) 德驛(文義) 增若(沃川) 嘉和(沃川) 土坡(沃川) 順陽(沃川) 化仁(沃川) 會同(永同) 新興(黃澗) 原巖(報恩) 含林(報恩) 田民(懷德)
	連原道		15(14)	連原(忠州) 丹月(忠州) 仁山(槐山) 坎原(陰城) 新豐(延豐) 安富(延豐) 可興(忠州) 用安(忠州) 黃江(清風) 水山(清風) 長林(丹陽) 令泉(丹陽) 吾賜(永春) 泉南(堤川) 安陰(清風)
	成歡道		12(11)	成歡(天安) 新恩(天安) 金蹄(天安) 廣程(公州) 日新(公州) 敬天(公州) 平川(連山) 丹平(公州) 維鳩(公州) 金沙(燕岐) 長命(清州) 延春(木川)
		利仁道	10 (9)	利仁(公州) 龍田(扶餘) 恩山(扶餘) 榆楊(定山) 宿鴻(鴻山) 藍田(藍浦) 青化(庇仁) 豆谷(舒川) 新谷(韓山) 靈榆(林川)
		金井道	9 (8)	金井(洪州) 光時(大興) 海門(結城) 青淵(保寧) 世川(洪州) 龍谷(洪州) 夢熊(海美) 下川(泰安) 豐田(瑞山)
		時興道	8 (7)	時興(溫陽) 昌德(新昌) 日興(禮山) 汲泉(德山) 順城(沔川) 興世(唐津) 長時(牙山) 花川(平澤)
慶	幽谷道		19(18)	幽谷(聞慶) 聊城(聞慶) 德通(咸昌) 守山(醴泉) 洛陽(尙州) 洛東(尙州) 仇彌(善山) 雙溪(比安) 安溪(比安) 大隱(龍宮) 知保(龍宮) 召溪(軍威) 延香(善山) 洛源(尙州) 上林(善山) 洛西(尙州) 長林(尙州) 洛平(尙州) 安谷(善山)
	金泉道		13(12)	金泉(金山) 秋豐(金山) 踏溪(星州) 安彦(星州) 茂溪(星州) 安林(高靈) 金陽(知禮) 扶雙(開寧) 東安(仁同) 八鎭(草溪) 茂村(居昌) 高平(漆谷) 楊原(仁同) 勸賓(陝川) 星奇(居昌) 楊川(開寧) 文山(金山) 作乃(知禮) 長谷(知禮) 省草(居昌) 琴川(大丘)
	安奇道		11(10)	安奇(安東) 鐵坡(義城) 青路(義城) 雲山(安東) 琴召(安東) 松蹄(安東) 青雲(青松) 文居(青松) 和睦(青松) 角山(眞寶) 寧陽(寧海)
	長水道		15(14)	長水(新寧) 青通(永川) 毛良(慶州) 沙里(慶州) 牛谷(義興) 富平(蔚山) 清景(永川) 仇於(慶州)



尙          道	省峴道	17(16)	華陽(河陽) 義谷(慶州) 仁庇(慶州) 鏡驛(慶州) 朝驛(慶州) 押梁(慶州) 阿火(慶州) 省峴(淸道) 雙山(玄風) 內野(寧寧) 一門(靈山) 凡於(大丘) 榆川(淸道) 舌化(大丘) 溫井(靈山) 鰲西(淸道) 幽山(大丘) 買田(淸道) 西芝(淸道) 龍駕(密陽) 金洞(密陽) 良洞(密陽) 永安(密陽) 無訖(密陽)
			松羅道 8 (7) 松羅(淸河) 柄谷(寧海) 大松(延日) 望昌(興海) 酒登(盈德) 峰山(長鬐) 陸驛(慶州) 南驛(盈德)
			昌樂道 10 (9) 昌樂(豐基) 平恩(榮川) 昌保(榮川) 瓮泉(安東) 幽洞(安東) 通明(醴泉) 安郊(安東) 道深(奉化) 竹洞(順興) 宣安(禮安)
			沙斤道 15(14) 沙斤(咸陽) 有麟(三嘉) 安澗(晋州) 臨水(安義) 蹄閑(咸陽) 正谷(山陽) 新興(宜寧) 正守(晋州) 橫浦(河東) 馬田(河東) 栗元(河東) 碧溪(丹城) 小南(晋州) 平沙(河東)
			自如道 15(14) 自如(昌原) 近珠(昌原) 昌仁(漆原) 大山(金海) 新豐(昌原) 巴水(咸安) 春谷(咸安) 靈浦(漆原) 金谷(金海) 省法(金海) 赤項(金海) 安民(昌原)
			召村道 16(15) 報平(熊川) 南驛(金海) 德山(金海) 召村(晋州) 常令(鎭海) 平居(晋州) 富多(晋州) 知南(宜寧) 背屯(固城) 松道(固城) 丘虛(固城) 官栗(泗川) 文知(晋州) 永昌(晋州) 東溪(泗川)
			黃山道 12(11) 良浦(昆陽) 浣沙(昆陽) 烏壤(巨濟) 德新(南海) 黃山(梁山) 仍浦(慶州) 奴谷(慶州) 渭川(梁山) 輪山(梁山) 德泉(彦陽) 堀火(蔚山) 肝谷(蔚山) 河月(機張) 蘇山(東萊) 休山(東萊) 新明(機張)
			參禮道 13(12) 參禮(全州) 半石(全州) 烏原(任實) 葛覃(任實) 蘇安(臨陂) 村谷(咸悅) 良才(礪山) 鶯谷(全州) 居山(泰仁) 川原(井邑) 瀛原(古阜) 扶興(扶安) 內才(金堤)
			癸樹道 12(11) 癸樹(南原) 昌活(南原) 東道(南原) 應嶺(南原) 引月(雲峰) 潺水(求禮) 知申(谷城) 良栗(順天) 洛水(順天) 德陽(順天) 益申(光陽) 蟾居(光陽)
			青巖道 12(11) 青巖(羅州) 丹巖(長城) 永申(長城) 仙巖(光州) 申安(羅州) 綠沙(靈光) 加里(咸平) 永保(靈岩) 景申(務安) 光利(南平) 烏林(南平) 青松(茂長) 景陽(光州) 德奇(潭陽) 加林(和順) 人物(綾州) 黔富(同福) 昌新(淳昌) 大富(玉果)
全    羅   道	景陽道	7 (6)	

	碧沙道	10 (9)	碧沙(長興) 可申(寶城) 波青(寶城) 楊江(興陽) 洛昇(樂安) 鎮原(康津) 通路(康津) 綠山(海南) 別珍(海南) 南利(海南)
	濟原道	5 (4)	濟原(錦山) 所川(茂朱) 達溪(龍潭) 丹嶺(鎮安) 玉包(高山)
黃 海 道	金郊道	11(10)	金郊(金川) 興義(金川) 金岩(平山) 寶山(平山) 安城(平山) 龍泉(瑞興) 劍水(鳳山) 洞仙(鳳山) 敬天(黃州) 所串(黃州) 丹林(黃州)
	青丹道	10 (9)	青丹(海州) 金谷(白川) 深洞(延安) 望汀(海州) 金剛(海州) 文羅(甕津) 金洞(長淵) 新行(長淵) 維安(松禾) 南山(金川)
	麒麟道	12(11)	麒麟(平山) 茶滿(載寧) 元山(信川) 延陽(文化) 眞木(安岳) 朴山(長連) 文羅(殷栗) 安山(豐川) 位羅(遂安) 所串(谷山) 所坪(新溪) 新興(瑞興)
江 原 道	銀溪道	20(19)	銀溪(淮陽) 豐田(鐵原) 生昌(金化) 直木(金城) 昌道(金城) 新安(淮陽) 龍潭(鐵原) 玉洞(平康) 乾川(伊川) 瑞雲(金城) 山陽(狼川) 原川(狼川) 方川(狼川) 含春(楊口) 水仁(楊口) 馬奴(麟蹄) 嵐校(麟蹄) 林丹(平康) 富林(麟蹄) 林川(麟蹄)
	保安道	30(29)	保安(春川) 安保(春川) 泉甘(洪川) 仁嵐(春川) 原昌(春川) 富昌(春川) 連峰(洪川) 蒼峰(橫城) 葛豐(橫城) 烏原(橫城) 安興(橫城) 丹丘(原州) 由原(原州) 安昌(原州) 神林(原州) 新興(原州) 楊淵(寧越) 延平(寧越) 藥水(平昌) 平安(平昌) 碧吞(旌善) 好善(旌善) 餘糧(旌善) 臨溪(江陵) 高丹(江陵) 橫溪(江陵) 珍富(江陵) 大和(江陵) 方林(江陵) 雲交(江陵)
	平陵道	16(15)	平陵(三陟) 冬德(江陵) 大昌(江陵) 丘山(江陵) 木界(江陵) 安仁(江陵) 樂豐(江陵) 新興(三陟) 史直(三陟) 交柯(三陟) 龍化(三陟) 沃原(三陟) 興富(蔚珍) 守山(蔚珍) 德神(蔚珍) 達孝(平海)
	祥雲道	16(15)	祥雲(襄陽) 連倉(襄陽) 降仙(襄陽) 麟丘(襄陽) 竹苞(杆城) 清澗(杆城) 雲根(養城) 明波(杆城) 大康(高城) 高岑(高城) 養珍(高城) 朝珍(通川) 登路(通川) 巨豐(通川) 貞德(歙谷) 五色(襄陽)
	高山道	14(13)	高山(安邊) 南山(安邊) 朔安(安邊) 火燈(安邊) 奉龍(安邊) 鐵關(德源) 良驪(文川) 通達(高原) 隘守(高原) 和原(永興) 蓬臺(定平) 平原(咸興)

咸 鏡 道	居山道	19(18)	德山(咸興) 居山(北靑) 咸原(北靑) 新恩(北靑) 平浦(北靑) 五川(北靑) 濟人(北靑) 施利(和原) 谷口(利原) 基原(端川) 麻谷(端川) 嶺東(吉州) 臨溟(吉州) 雄平(吉州) 明原(明川) 古站(明川) 終浦(甲山) 熊耳(甲山) 虛川(甲山) 積生(三水)
	輸城道	19(18)	輸城(鏡城) 吾村(鏡城) 朱村(鏡城) 石堡(富寧) 懷綏(富寧) 寧安(會寧) 豐山(會寧) 櫟山(會寧) 鍾慶(鍾城) 撫安(鎭城) 鹿野(鍾城) 撫寧(穩城) 德明(穩城) 馬乳(慶源) 燕基(慶源) 阿山(慶源) 江陽(慶興) 雄撫(慶興) 要站(鏡城)
平 安 道	大同道	12(11)	大同(平壤) 生陽(中和) 安定(順安) 肅寧(肅川) 安興(安州) 嘉平(嘉山) 新安(定州) 雲興(郭山) 林畔(宣川) 良策(龍川) 所串(義州) 義順(義州)
	魚川道	22(21)	魚川(寧邊) 所古(价川) 開平(寧邊) 長洞(熙川) 狄踰(熙川) 立石(江界) 城干(江界) 從浦(江界) 北洞(謂原) 央土(楚山) 古里(楚山) 牛場(楚山) 古延(雲山) 昌州(昌城) 大朔(朔州) 草川(陽德) 平田(熙川) 加莫(熙川) 滿浦(江界) 碧團(碧潼) 小朔(朔州) 方山(義州)

(資料：《新增東國輿地勝覽》)

## 2) 역의 운영

초기에는 역승이, 후에는 찰방이 감독 규찰하고 있던 각 역에는 驛長·驛吏·驛丁·驛卒·日守·奴婢·保人·率人 등이 있어 역의 일을 처리하였다. 역장은 큰 역에 두었는데 역승이나 찰방이 겸임하였다. 대체로 작은 역은 역리가 주관하였는데, 역리는 본래 양인 신분이었으나 그 임무가 賤役이어서 천시되었다.

역무 종사자의 수는 《경국대전》에 상등역(121인), 중등역(96인), 하등역(71인)의 등급에 따라 신분별 정원이 정해져 있었지만, 뒤에는 신분 구별도 불분명해지고 그 수도 엄청나게 많아졌다. 예를 들면 전라도 參禮驛에는 971인(역리 24, 역정 101, 일수 267, 노비 36, 보인 382, 솔인 191), 경상도 安奇驛에는

1,326인(역리 1,019, 노비 307)이 있었다.

한편 각 역에는 소정의 驛馬가 구비되어 있었다. 교통수단으로 중요한 의의를 지니고 있던 역은 관원의 출장, 또는 공물의 운송에 편의를 제공하기 위하여 역마와 수레를 항시 준비해야 했다. 조선 초기 역마의 수를 자세히 알 수 없는데, 조선 후기의 실상을 보여주는 《增補文獻備考》에 의하면 청과 역과 노원역에는 각기 80필씩의 역마가 준비되어 있었다. 두 역에서는 매일 25필의 역마가 교대로 운영되었고, 말의 쓰임새는 상등말은 蛟龍旗를 받들고, 중등말은 기마용으로, 하등말은 화물운반용이었다. 서울을 제외한 전국 535개 역에는 5,380필의 역마가 있어, 한 역에는 평균 10필이 비치되어 있었던 것 같다.

역에 비치된 말을 사용할 때는 馬牌라는 증명이 필요하였다. 구리로 만든 둥글고 납작한 모양의 이 패는 겉면에 발행 연월일과 발행처인 尙瑞院印이 새겨지고, 뒷면에 마필의 수를 나타내는 말의 그림이 새겨져 있다.<sup>3)</sup>

마패의 발급은 중앙에서는 출장 관원의 품계에 따라 병조가 문서를 발행하면 상서원에서 지급하였고, 지방에서는 관찰사와 절도사가 갖고 있다가 중

〈표 2〉 각 道의 驛馬 保有表

구 분	驛 道	驛	馬 匹	평 균
京 畿 道	6	51	444	8.7
公忠左道	3	44	478	10.9
右道	2	16	274	17.1
全羅左道	4	34	274	8.1
右道	2	25	272	10.9
慶尙左道	6	76	787	10.4
右道	5	85	900	10.6
江 原 道	4	83	503	6.1
黃 海 道	3	30	222	7.4
平 安 道	2	33	301	9.1
咸 鏡 道	3	58	925	15.9
계	40	535	5,380	10.1

(《增補文獻備考》)

3) 《萬機要覽》軍政編 1, 驛遞.

〈표 3〉

京官 給馬表

(《經國大典》4, 兵典 驛馬)

구 분	上等馬	中等馬	下等馬	駄 馬	계
大君・議政	1		3	3	7
정2품 이상	1		3	2	6
종2품	1		2	2	5
3품 堂上	1		2	1	4
6품 이상		1	1	1	3
9품 이상		1		1	2
赴京使・副使・通信使	1			2	3
同書狀官・從事官・通信從事官		1		1	2
通信製述官 이하		1		*1	(2)
赴京從人			1	*1	(2)
御史	1		1	1	3

\* 표는 2인에 1필 지급

양에 보고나 진상을 올려 보낼 때 발급했다.<sup>4)</sup> 역마는 전국의 목장에서 뽑아 충당했으나 항상 부족해서, 몰수한 亂臣의 말이나 민간의 말을 징발해 쓰기도 했다. 당시 말 한 필이 포목 3백 필 내지 5백 필에 이르는 비싼 값이었기 때문에 찰방이 말주인과 결탁해서 사리사욕을 취하는 경우도 적지 않았다.

한편 각 역에는 교자와 수레도 비치되어 있었는데, 수레에는 大車・便車・曲車 등 여러 종류가 있어 쓰임새에 따라 이용되었다.

그리고 역에는 역사의 수리나 사행·출장관원이 내방할 때 내방시에 소요되는 경비, 사무용 물품 등을 구입하기 위한 역전이 지급되었다. 이와 같은 역전은 고려 이래로 公須田・紙田・長田・館田의 형태로 분급되었는데, 조선 시대에도 이를 계승하여 官屯田・公須田・馬位田・長田・急走田 등이 역의 규모에 따라 차등있게 지급되었다. 특히 공수전과 마위전이 역의 경영에서 큰 비중을 차지하고 있었다.<sup>5)</sup>

공수전은 역사의 수리, 사행·출장관원 내방시에 소요되는 경비를 위해 지

4) 《經國大典》권 4, 兵典 驛馬.

5) 趙炳魯, 〈朝鮮前期 驛史에 대한 一考〉(《素軒南都泳博士華甲紀念 史學論叢》, 1984), 298쪽.

급되었는데, 대로에 속한 역에는 20결, 중로에 15결, 소로에 5결씩 지급되었다. 공수전은 수조권이 부여된 토지와 소유권이 부여된 토지로 나누어 볼 수 있다. 역의 소유인 공수전은 역리나 역에 소속된 노비에 의해 경작되었다. 그리고 역마를 사육하기 위해 지급된 마위전도 원칙적으로는 역에서 직접 경작하였다. 마위전은 大馬인 경우 7결, 中馬인 경우 5결 50부, 小馬인 경우 4결을 지급하였고, 요충지인 경우에는 다소 더 지급하였다.

그러나 이와 같은 역의 운영은 16세기에 이르면서 역리·역졸들이 유망하고 토호에게 투탁하면서, 마위전이나 공수전 등 역전이 사사로이 전매되거나 세도가에게 침탈되어 곤경에 이르렀다. 그리하여 역제는 점차 정상적으로 운영되지 못하고 기능이 약화되어 갔다.

〈표 4〉

驛站의 토지지급 규정표

지역 형태 역참	官屯田	公須田	馬位田	有役人田	衙祿田
驛	12결	大路 20결 (黃海道 45결, 兩界 40결) 中路 15결(兩界 22결) 小路 5결(兩界 8결)	大馬 7결 中馬 5결 50부 小馬 4결 (緊路大馬 8, 中馬 6, 小馬 4결 50부)	長田 2결 副長田 1결 50부 急走田 50부(緊路 1결)	
站					5결

(《經國大典》권 2, 戶典 諸田)

### 3) 원의 설치와 분포

#### (1) 원의 설치와 운영

院은 공무로 여행하는 사람에게 숙식을 제공하기 위하여 중요한 길목에 설치된 편의 시설이었다. 조선시대에는 院과 더불어 각 고을에 빈객을 접대하기 위하여 館을 두기도 하였다. 원은 驛과 같은 장소에 설치되는 경우가 많아서 역과 원을 합하여 驛院이라고 하였다.

원은 역과 마찬가지로 교통의 편의를 위한 공공시설로서, 조선시대에는 대개 30리에 하나씩 두었으나, 지형조건에 따라 원 사이의 평지에서는 거리는 다소 멀고, 산악지대에서는 가까웠다. 예를 들면 廣州의 板橋院과 용인의 寶樹院, 보수원과 죽산의 太平院 사이의 간격은 각기 15km 정도인데, 새재 근처의 新惠院과 桐華院, 동화원과 鳥嶺院은 불과 3km 간격이었다.

원의 경영을 책임맡은 院主에게는 院主田이 지급되었다. 그 액수는 대로에 속한 경우에는 1결 35부, 중로 90부, 소로 45부였다.

그런데 원은 사용자가 국한되어 있었고, 관리가 철저하지 못하여 국초부터 폐지된 곳이 적지 않았다. 이에 세종 27년(1445)에는 원의 운영을 활성화하기 위하여 인근 주민 중에서 덕망있는 사람을 뽑아 원주의 책임을 맡겼다.

원의 운영을 강화하고자 하였음에도 그 이용자가 제한되었고, 더군다나 그 비용도 원칙적으로 관아에서 草料라고 하여 지급받았으나, 그것이 제대로 시행되지 못하였다. 16세기를 전후하여서는 공무여행자의 숙식을 각 고을의 객사, 또 역에서 맡거나 민간업자가 위탁받아 대행하는 경우가 많았다.

그 후 임진왜란·병자호란 등 전란을 겪으면서 원은 거의 폐허화되고, 여행하는 사람들은 민간에서 사사로이 개설한 店을 이용하였다. 점은 대개 원터에 설치되었기 때문에 院의 이름이 店의 이름으로 된 곳이 많았다. 여행자가 점에서 숙식할 때는 房火錢이라 하여 숙식비를 내야했다. 이들 점은 조선 후기에 사회경제적 변화와 더불어 교통이 빈번해지면서 酒店·酒幕으로 부르던 거릿집으로 발전하여 갔다.

원은 교통상의 요지만이 아니라 깊은 산속이나 험한 길가에도 설치되었는데, 이는 교통의 편의 제공 외에도 빈민 구제의 역할을 위해서였다. 실제로 조선왕조는 서울 근교의 弘濟院·普濟院·梨泰院 등에 빈민·기민을 응급 구호하기 위해 賑濟場을 설치 운영하였다. 이는 본래 지방에서 서울로 몰려드는 무위도식배를 일시적으로 진휼하여 그들이 도성 안으로 진입하는 것을 막아 보려 한 데 그 설치 의도가 있었기 때문이다. 정부는 진제장에 의원을 배치하여 병자를 치료해 주기도 하고, 濟用監으로 하여금 옷을 지어주게도 하였다. 세종 27년(1445) 각 진제장에 수용된 기민은 보제원 67인, 흥제원 70

인 등이었다.<sup>6)</sup>

원을 근거로 한 진휼 활동은 지방에서도 행해졌는데, 회덕의 彌勒院은 고려 말부터 빈민을 구휼하고 있었다.

## (2) 원의 분포

원은 전국 각지 교통의 요로에 설치되었고, 《新增東國輿地勝覽》에 의하면 1,310개소의 원이 있었다.<sup>7)</sup> 이를 지방별로 살펴보면 한성부에 4개소, 개성부에 6개소, 경기도에 117개소, 충청도에 212개소, 전라도에 245개소, 황해도에 79개소, 강원도에 3개소, 함경도에 37개소, 평안도에 79개소였다. 그 중에서도 홍제원·이태원·인덕원·조치원·사리원·장호원 등은 지금까지도 이름이 남아있는 유명한 원이었다.

〈표 5〉

지방별 院의 분포

	州郡	院名
漢城府 (4)		普濟, 洪濟, 梨泰, 箭串
開城府 (6)		天壽, 藥王, 大悲, 磨前, 注波, 西普通
京畿道(117)	廣州	沙平, 板橋, 東陽, 末乙川, 黃橋, 雙嶺, 金尺, 利夫, 鳳獻, 芑入, 大也, 渡迷, 仁德, 沙斤乃, 鄭金, 廣津
	驪州	草溪, 加老介, 破場, 新院, 福川, 寶通, 子川, 普濟
	利川	仍邑, 貫川
	楊根	月溪, 多樂, 末院, 草院
	砥平	之德
	陰竹	富民, 貫寺, 長海
	陽智	承寶
	竹山	大平, 普賢, 通梨, 獐項, 梨院
	果川	露梁, 仁德, 彌勒, 吾金, 要光
	水原	烏山, 大梯, 蛇院
	富平	球瑟, 大也
	南陽	鎮水
	仁川	彌羅, 濟物
	安山	雙鹿
	安城	光寶, 大悲

6) 《世宗實錄》권 107, 세종 27년 2월 갑진.

7) 《新增東國輿地勝覽》各道 各郡縣의 驛院條 참조.



	振威	長好, 李方, 白峴, 葛院
	龍仁	普施, 弘化, 金嶺
	金浦	廣因
	衿川	觀音, 楊花渡
	陽城	禪院, 所草
	通津	祖江, 甲串, 溫山
	楊州	廣濟, 廣仁, 相知, 陶孔, 德海, 道濟
	坡州	焚脩, 廣灘, 惠陰, 檜院, 梨川, 兜率
	高陽	德水, 仁厚, 利泰, 重房, 興福
	抱川	碧吞石, 功德
	交河	冷井, 洛河
	加平	狄栗, 林草
	長湍	通濟, 冷井, 吾目, 藥師, 蓮花, 石柱, 淑川, 禪具, 天壽
	江華	甲串津, 寅石津, 昇天府津
	豐德	昇天浦, 冷井, 光大, 臨海
	麻田	東指
	漣川	松折
	喬桐	東津
忠清道(212)	忠州	乾兌, 若翁, 慶希, 龍頭, 敬濟, 隅院, 都宮, 石院, 金串, 注之, 彌勒, 新倉, 釜拘伊
	淸風	權一, 論陽, 酒餅
	丹陽	普通, 用富, 長會, 有德, 鶯院
	槐山	灘濟, 楓井, 北巖, 伴相, 益哲
	延豐	新惠, 溫井, 延慶
	陰城	楊惠, 長信
	永春	斜院德通, 義通
	堤川	寶通, 楡院, 朴達, 黃澗, 屯池
	青州	栗餅, 板橋, 米院, 德山, 情盡, 蒲院, 北院, 長命, 金院, 調風, 仁濟, 鵲院, 場院, 吳根, 椒井
	天安	寧豐, 太平, 三岐, 安定, 加乙, 南院, 大召, 楓川
	沃川	仁化, 增若, 金川, 牛峴, 栗峴, 德水, 赤登
	文義	茶亭, 廣濟, 荊角, 達山
	稷山	通水, 末院, 愁歇, 弘慶, 新院
	木川	塔院, 黃信, 新院, 井項, 佛地方, 末院
	懷仁	禮大, 新院, 塔院
	淸安	白毛老, 水精遷, 長候
	鎭川	時泰, 永濟, 台郎, 廣惠, 脇吞
	報恩	馬分, 普通, 王來, 南院, 竝院, 門羅, 杻院
	永同	金連, 會德, 深川, 沙邑, 米田, 乾行

	黃澗	李申, 徐松, 朴車, 자茲川, 梨峴, 板草
	靑川	吾昆, 銀川, 酒城
	公州	普通, 錦江, 歡喜, 要光, 毛老, 弓院, 仁濟, 熊津, 公西, 般若, 古館, 公濟, 內倉, 廣道, 佛峴, 孝家里
	林川	南院, 古多津
	韓山	看法岩, 崇井, 曲火, 吉山
	全義	高羅, 松峴
	定山	彌勒, 長壽, 修德
	恩津	娉項
	懷德	彌勒, 德昌, 寵述, 荊止, 餘兒
	鎭岑	吾山, 支石
	連山	般若, 草浦, 布川
	尼山	吾德, 弓井
	扶餘	古省, 福泉, 金剛
	石城	水湯, 臨江
	燕岐	松峴, 新院, 東津
	洪州	驪陽, 仁厚, 弘天
	舒川	客望, 吉山
	瑞山	冷井, 猪旨, 芒峴
	泰安	興仁
	沔川	東濟
	溫陽	艾院, 新院, 望賓, 龍頭, 松峴, 烏山, 任潘
	平澤	上院
	鴻山	鹿間, 廣明, 栗峴
	德山	峯聳
	靑陽	馬養, 仁旋, 乾川, 加亭子
	大興	加方
	庇仁	鍾川, 禿豆等, 塔院
	藍浦	藍川, 橫川
	結城	廣川
	保寧	牛耳峴, 寶院, 加頭
	牙山	佛藏, 要路, 興仁
	新昌	鳴巖, 馬場, 龍頂, 新禮
	禮山	無限城, 古沙
	海美	神堂
慶尙道(468)	慶州	甫伊, 東院, 龍頭, 長嶺, 惠利, 毛火村, 要光, 利見, 典洞村, 南院, 大櫓, 天龍, 仇沙, 回隱村, 仇良火村, 大悲(豆豆), 金藏, 彌勒, 高院, 永慶, 果雙, 甘助村, 楓井, 新院, 天恩, 館院, 花山村, 廣濟, 所也, 閑甫, 礪院, 仁多, 多叱,

	竹洞, 待候, 多文村
蔚山	鎮東, 松池, 大閑, 可樹介, 犬墳, 堀火, 丹豆, 大洋, 孔界, 草田, 公須串, 青光, 古之, 古院, 大和, 八等村
梁山	北亭, 安井, 東院, 凡魚, 內浦, 省川, 狐浦
永川	濟川, 普通, 赤栗, 要看, 烏邑浦, 新院, 要光, 臨河, 吉祥, 匙川, 永登
興海	釜院, 玉山, 余川
東萊	溫井, 彥樹, 沙川
清河	古縣里, 金井, 古松羅
迎日	惠濟, 阿彌羅, 注津
長鬐	毛伊峴, 平安
彥陽	猪村, 于川, 石南, 普通
安東	觀音, 所乙礎, 館院, 禿川, 慈濟, 迎秋, 兜率, 燕飛, 落木, 飛沙, 豆毛, 吾里, 望至, 申邑谷, 普濟, 加羅淵, 甘斤, 楊才, 歸毛, 茅峴
寧海	眠峴, 濟仁, 蕁長, 赤穴, 廣濟, 川上, 德奉, 鼎足, 蒼水, 歡喜
青松	三者, 枝院, 訥仁
禮泉	芒峴, 虎鳴, 黃利, 牛頭, 北院, 毛峴, 光德, 竹院
榮川	孝大, 文殊, 金林, 乘利, 加耳, 長金, 德山, 鐵鉗
豐基	南院, 山腰, 葦池, 昌樂驛南院, 寅賓
義城	南院, 許於里, 尹谷, 廉谷里, 黃山, 僧逢, 件峴, 冰山, 都里, 梨谷, 北院
盈德	北院, 酒登, 南驛, 豆牙禾, 知品, 新院
奉化	長佛, 馬場里, 太子山
眞寶	普賢, 楸峴, 三豆等院
軍威	長水, 天寶, 義省, 倉庫, 上院
比安	興係, 玉彌, 長足, 楮川, 安溪, 加次
禮安	大寺, 場院
龍宮	天德, 石峴, 省火川, 長安, 龍西, 津院
大丘	洛中, 大櫓, 沙阜, 觀方, 馬川, 南川, 梧院, 朴實
密陽	金谷, 北亭, 南亭, 助火, 馬山, 無量, 成德, 耳倉, 入良赤, 臨江, 海陽, 鵲院
清道	濟生, 孔巖, 利吉, 冷泉, 如意, 陽院, 勒院
慶山	乾興, 新院, 月淵, 時和, 廣利
河陽	幅掛, 匙川
仁同	種子, 所也, 光惠, 石種, 草院
玄風	豐濟, 所道村, 長破高, 新院
義興	南院, 義樓, 李趙, 薪院, 錢拘伊, 凡朴, 陽也, 甲院, 新院
新寧	陽也, 甲峴, 新院

靈山	普濟, 要光, 汲救
昌寧	西院, 茶見, 赤峴, 京山, 仇谷, 甘勿倉, 防文
尙州	南院, 安賓, 廣濟, 泥豆等, 要濟, 陽山旨, 興玉, 於巖, 唐梯, 退山, 柳等, 竹峴, 大豆, 重生, 長惠, 班岩, 東院, 西院, 北院, 城院, 松院, 栗院, 釜院
星州	仁化, 蛇院, 東安, 公排, 李同, 若寶, 廣大, 大也, 鳳栖, 崇儒, 興王, 沙邑梯, 多品, 月恒, 退界, 觀音, 通信, 引院, 柳院, 鵲院
善山	竹峴, 箭磨, 安谷, 茶亭, 所法谷, 吾乙古介, 觀風, 觀心, 南上, 彌羅, 草積, 東院, 上林, 竝飛, 許忠, 三韓, 俗離, 柳院
金山	南院, 金泉, 果谷, 左峴, 堂旨, 梨亭, 豆下
開寧	東院, 西院, 龍旨, 興信, 飛下, 葛項, 彌勒, 乾川
知禮	禪院, 所淵, 石谷, 頭衣谷, 所盲, 上佐
高靈	安性, 白圭, 救生, 李托, 愁居非, 量田, 寶山
聞慶	鳥嶺, 要光, 觀音, 串岬, 回淵, 開慶, 佛井, 普通, 桐華, 犬灘, 華封
咸昌	茶方, 咸濟, 唐橋, 串川
晋州	開慶, 長朴只, 杻峴, 盆峴, 可樹介, 蟾津, 永昌, 南濟, 於東, 楸母, 鐵所, 西亭子, 召南, 仇羅梁, 車衣, 應濟, 新院
陝川	南江, 正陽, 知峴, 阿峴, 頭峴
草溪	松林, 樂民, 高法, 沙法川, 橫步, 仇彌, 甘勿倉, 東院
咸陽	廣惠, 沙斤, 桃峴, 德信
昆陽	鳳溪, 浣紗, 露梁
南海	露梁
居昌	東院, 鼎台, 古川, 竝火, 星奇, 石積, 高梯, 省草, 茂村
泗川	普通, 磨月, 可谷
三嘉	梧桐, 都豆, 內禪, 栗院, 綱峴, 項餘
宜寧	禪院, 鼎巖, 朴桂, 介金, 世于, 神堂, 末回, 大峴, 中梯
河東	橫浦
山陰	臨川, 白也峴, 水勝, 新院
安陰	藪院, 半落只, 長風
丹城	新安, 松界
金海	南亭, 梨樹, 黃山, 興福, 冷泉, 露峴, 草嶺, 北亭子, 三歧, 海陽, 太山
昌原	禪院, 安民, 臨見, 甘界, 錢縣, 儀仗, 安成, 迪屋, 迎賓
咸安	伊峴, 仁庇, 梨陰, 大平, 於東, 月村
固城	道善, 城山, 見乃梁, 松亭
漆原	惠民, 蔑浦
鎭海	所達
熊川	落水, 惠濟, 八峴

全羅道(245)	全州	金光, 宿店, 安德, 四大, 虛高, 長信, 上館, 楸川, 月塘, 皮界, 補山, 大初, 廣濟, 炭岷, 毛老, 南福, 毛叱知, 奈岷, 新院
	益山	黑石
	金堤	東院
	古阜	宋德, 恭惟, 加田, 栗院, 生斤
	錦山	南濟, 歧平, 北亭, 錦南, 金谷, 東院
	珍山	要光, 新昌
	礪山	寶城, 永寧
	萬頃	立石
	臨坡	新倉, 館院, 西院
	金溝	弘仁, 蘇復, 甘勿川, 潛溪
	井邑	迎支, 王信, 廣濟
	興德	蟹川, 仇乙, 甲鄉
	扶安	東津, 手洗, 金設
	咸悅	四街
	高山	三奇, 梨生, 西院
	泰仁	鼎魚, 泰居, 王輪
	羅州	慈化, 要光, 錦江, 蓮花, 洪海, 新安, 開界, 昌乞, 嶺院
	光山	水餘, 餽院, 崔鄭, 豬院, 普通, 分水, 長祿, 堅巖, 穴泐, 樓門, 極樂, 鎮國, 新院
	靈巖	清風, 普賢, 燧院
	靈光	可亭, 延德, 道鞭梯, 臨溪, 北院
	咸平	四岐, 瓮山, 杻岷
	高敞	盤龍, 仁戒
	長城	得良, 可亭, 彌勒, 寶燈
	珍原	木虎, 行人, 禪院
	茂長	西信, 清溪, 要光, 東院
	南平	豬浦川, 廣通, 蝦川
	務安	古墓, 古鐵所, 平梯
	長興	滿水, 長綾, 西德, 榧子枝, 東德, 省巖
	珍島	鹿津
	康津	月南, 古也岷, 稼亨, 石橋, 錦川, 高謁
	海南	萬喜, 赤良, 三歧
	南原	安信, 虎山, 金川, 飛鴻, 西林, 鶉子, 多時川, 雲梯, 丑川, 弘化, 栗頭川, 源川, 潺水, 新院, 遷院
	潭陽	西院, 五禮, 延德
	淳昌	東院, 赤城, 牛岷, 磨月, 蘆岷, 西院
	龍潭	里田, 仇羅, 大伐, 松岷

	昌平	三之川, 宣化
	任實	東隅, 萬歲, 九臯, 中止, 雲巖, 申幹
	茂朱	茂梯, 勝長, 召爾
	谷城	慈悲, 觀音, 鶉子, 鴨綠, 三歧
	鎮安	東院, 栗峴, 草川, 南院, 要光, 左山, 頻川, 三歧, 康乳
	玉果	老多, 四岐, 延德
	雲峰	女院, 中興, 大功
	長水	得方, 水分, 德安, 洪福, 陽善, 席北
	順川	蓮池, 乾川, 深院, 薪岾, 潺水津, 高陽, 神堂, 廣川, 梨濟, 南院, 冬栢, 仇音谷, 成生, 無常, 內禮, 東院
	樂安	沙斤館, 玉山, 油茈, 新場, 要光, 左瑟峴
	寶城	蛇結, 赤峴, 斜只, 余下峴, 可申, 亭子川, 水多, 草岾
	綾城	李陽, 呂岾, 浮落岩, 大林
	光陽	阿磨代, 蟾津, 地藏
	求禮	潺水
	興陽	卜梯, 炭浦, 令毛淵, 松峴, 蓮坊
	同福	攬轡, 方席, 南德, 沙坪, 餘岾
	和順	新院, 乃火, 古者
黃海道(79)	黃州	高石, 仁濟, 濟衆, 普濟, 貯卜只, 大濟
	平山	豬灘, 龜寧, 茶井, 崇水, 彌勒, 長淵, 冷井, 芊芳, 山首
	瑞興	釜濟, 龍泉, 興水, 禿館, 板積, 牧甘, 慈悲
	鳳山	館山, 沙里, 栗串, 觀音
	安岳	迎津, 薪仇里
	載寧	廣濟, 水鐵, 岐灘, 濟興
	遂安	造山, 紙川, 徐考, 如意, 甫音, 板積
	谷山	館院, 令音勿, 仍古介
	信川	沙院, 大母土城
	新溪	廣山, 長楊, 金剛, 灰院, 觀音, 食岾
	牛峯	仍邑川, 水精, 濟次伊
	兔山	梨豆等, 石串
	海州	普通, 泣川, 三灘, 鵲川, 金剛, 粘石, 甌院, 廣灘, 水餘, 楊距, 茄川
	延安	深洞, 禿山, 角山, 新院
	白川	普達, 所草
	殷栗	板草
	江陰	臨濟, 萬壽, 瓦院
	康翎	牛井
	長淵	廣淺, 長洞
江原道(63)	江陵	洪濟, 濟民, 大嶺, 禿山, 人樂, 人當, 慈仁, 長淵, 無應仇里,

		長壽, 大濟, 松峴 三陟 萬年, 濟窮, 竹峴 平海 平等, 多施, 望洋 杆城 獅子 高城 炭吞, 梨嶺 通川 中臺, 通慈, 長正 蔚珍 加乙, 斗川, 召造, 廣庇 原州 阿也尼, 松現, 屯吞, 要濟 春川 藥師, 栗長, 清平, 德頭 旌善 行邁 寧越 濟德, 龍井 平昌 祉祥, 泉川 麟蹄 新院, 加歷, 巾伊 橫城 大悲, 實美, 弘安 洪川 勝道, 長生, 陽德, 於背 淮陽 校生, 遮山 鐵原 通化, 權化 金城 永豐, 熊施, 菩提津, 兜率 楊口 都里串 狼川 大利 伊川 廣德 平康 石橋 金化 寶德
咸鏡道(37)	咸興 永興 定平 高原 安邊 德源 文川 北青 端川 利城 洪原 甲山 三水 鏡城 吉城 會寧	新院, 平川 龍興, 金彼 濕峴, 南山, 柱川 要光, 箭灘 南山, 龍池, 拯生 銘石 琵琶 平青, 黃水, 蕨坡, 大定, 橋項 求濟, 忠信 普恩, 院洞 咸關嶺 呼麟浦 草平, 所乙外, 安仇非 清河, 義生, 雲加委 雙介, 磨天嶺 廣濟

	鍾城	小白山, 斛巖
	富寧	茂山
平安道(79)	平壤	車門, 奉國, 栽松, 斧山, 大悲, 大井, 普通, 牛井, 降福, 安鶴宮
	中和	多林, 善濟, 駒峴, 陽和
	順安	巖赤川
	安州	尢古介, 雲岩, 南亭, 載川, 新院
	定州	德濟, 曉星, 撻川, 唐五里
	肅川	通寧, 慈悲
	嘉山	甘草, 加磨浦
	義州	古津江, 盖武
	鐵山	豆老弄, 龍泉
	龍川	栽松, 乾川
	昌城	旅貞, 丸階
	朔州	界畔, 大朔
	龜城	釜淵, 八嶺, 仇林
	宣川	加勿川, 栢峴
	郭山	慈悲, 加乙尢川
	寧邊	加乙峴, 頓坪, 石橋
	雲山	車躑, 牛界, 牛院
	熙川	狄躑嶺
	博川	廣通
	泰川	退餘, 瓦洞
	成川	溫井, 成殷, 保彊, 迎賓
	德川	平地
	价川	卵結
	祥原	普濟, 廣濟, 臥佐未, 於丁淺, 新院
	三登	大寺
	陽德	淳熙
	江東	西江
	江界	仁濟, 坡院, 於乙外, 林子陂
	渭原	豆音古介
	理山	板幕, 車躑, 牛嶺
	寧遠	廣城, 支山

(《新增東國輿地勝覽》)

〈崔完基〉



### 3. 수상교통과 조운

#### 1) 조운제의 정비

##### (1) 조운정책의 수립

교통이라고 하면 흔히 도로를 이용한 육상 교통을 연상한다. 그러나 근대화 이전의 사회에 있어서는 육상 교통은 그리 발달하지 못하였다. 우리나라는 구릉과 하천이 많았을 뿐 아니라 이를 극복하기 위한 교통 수단 역시 발달하지 못하였기 때문에 육상 교통의 발달은 제한적이었다. 비록 전국 각지에 도로가 개설되어 있다고 하여도, 그것은 역로와 파발로 중심이었기 때문에 행정·군사적 도로로서 이용되었고, 화물의 운송은 수로를 통하는 것이 일반적이었다.

조선 초기의 실학자 李重煥은 《擇里志》에서 사람이 살 터를 잡는 데에는 첫째 地勢가 좋아야 하고, 다음은 교역이 편해야 하며, 다음은 인심이 좋아야 하고, 또 다음은 아름다운 산수가 있어야 한다고 하면서, 특히 지세에 있어서는 먼저 물길을 살펴본 후에 들판의 형세, 산악의 모양 등을 헤아려야 한다고 하였다.<sup>1)</sup> 이는 당시 선비들의 공통된 생각이라고 여겨진다.

조선왕조의 수도인 漢陽은 수상 교통의 요충지였다. 서해안과 한강 하류를 통하여 충청남도·전라도의 양호지방과 황해도·평안도의 양서지방의 물자가 한양으로 운송되고, 한강의 상류인 남한강·북한강을 통하여 충청북도와 강원도의 물화가 한양으로 운송되었다. 더구나 한강은 그에 이어지는 낙동강과 아울러 경상도 지방과 서울 지방을 연결하는 대동맥으로서 그 기능의 비중이 높았다. 뿐만 아니라 한강 유역에는 광주·여주·충주·원주·춘천 등 대도회지가 발달하고 있어 사람들의 왕래도 한강의 수로를 이용하는 경우가 많았다.

1) 李重煥, 《擇里志》 12, 卜居總論 1, 地理.

그러나 조선시대 특히 그 초기에 있어서는 자급자족적인 경제구조하에서 지방간의 교통이나 원거리 교역이 그리 발달한 편이 아니었다. 다만 고려 이래로 국가의 통제하에 집약적으로 운영되던 세곡의 운송만이 비교적 전국적으로 행해지고 있었다. 세곡의 운송은 당시에 있어 가장 조직적이고 규모가 큰 운송체제였다. 세곡의 운송은 조운에 의함이 원칙이었다.

조운은 漕轉·漕輓·水運·站運이라고도 불리웠는데, 조선시대의 조운제는 고려의 그것을 토대로 하여 제정되었다. 고려시대의 조운제는 13조창의 설치와 운영을 내용으로 하였다. 그러나 12세기 말의 무신란을 계기로 국내정세가 동요되면서 여러 제도가 문란해졌고, 이에 따라 조운제도 그 기능이 약화되더니, 14세기 후반 왜구가 창궐하면서 조운은 거의 폐지되다시피 하였다. 그리하여 세곡의 대부분은 육로를 통하여 운송되었는데, 국가에서는 이를 위하여 요소요소에 院館을 두고 운송의 편의를 도모하였다. 그렇다고 하여도 세곡은 정상적으로 운송되지 못하였고, 운송량은 크게 감축되었다. 그로 인하여 국가 재정은 날로 궁핍해 갔고, 나아가 고려왕조의 지배력을 약화시키고 쇠망을 촉진케 하였다.

이에 위화도회군으로 정권을 장악한 이성계를 중심으로 한 신흥사대부들은 자신들의 경제적 기반과 장차에 있을 새로운 국가를 위하여도 경제기반을 강화시켜야 했다. 그것이 전제개혁과 조운제의 재정비였다. 조운제의 정비 작업은 국가재정의 원활화가 시급히 요청되었던 당시로서는 科田法의 실시에 못지 않게 중요시되었던 당면 과제였다. 그리하여 이성계는 王康·盧嵩 등을 기용하여 漕轉城을 수축하고 漕渠의 개설을 시도하는가 하면, 鄭夢周의 건의를 받아들여 水站을 설치하였다.<sup>2)</sup> 조창과 조선이 복구되면서 마침내 40년 동안 불통되던 세곡의 조운이 소통되니, 이로써 국고가 어느 정도 충실해지고 백성들의 삶도 다소 편해지게 되었다.

이성계는 조선왕조를 세운 후에도 새 도읍을 물색하면서 조운에 특히 유의하였는데, 新都內·毋岳·漢陽 등이 모두 그러하였다. 신도내에선 그 자신이 몸소 자연적 조건을 살피며 호종한 成石璘·金湊·李恬 등에게 조운의

2) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년 정월 갑신.

《太宗實錄》 권 28, 태종 14년 8월 갑진.

편부를 파악토록 하였고, 또 무악에 있어서도 천도를 주장하는 河崙은 물론 이거니와 천도를 반대하는 鄭道傳·成石璘 등도 모두 조운을 가장 중요한 입지조건으로 내세웠다. 마침내 한양으로 도읍을 정함에 있어서도 태조는 “조운이 통하지 않는다면 어찌 도회지라고 하겠는가”하면서 조운에 대한 적극적 관심을 보였다.<sup>3)</sup> 실로 한양은 조운의 적격지였으니, 한반도의 중앙을 관통하는 한강변에 위치하여 수로와 해로의 이용이 수월한 곳이었고, 또한 옛 고려의 조창들을 관리하기도 편한 곳이었다.

태조와 그의 신하들에 의해 수립된 조선왕조의 조운제는 중앙정부가 조창·조선·조군을 직접 관장하는 官船漕運體制였다. 관선조운체제로 방향을 정한 조선왕조는 국초부터 조운제 정비에 적극적 관심을 보여, 조창이 복구되고 조선이 다수 건조되어 중앙정부가 필요한 세곡이 거의 차질없이 지방에서 중앙으로 운송되었다. 그 운영과정에서 어려움이 없었던 것은 아니다. 왜구의 노략질이 아직 계속되었고, 또 해난사고가 자주 일어나서 한 때는 조운정책을 포기한 바 있었으며, 私船에 의해 세곡운송을 시도한 바도 있었다. 그러나 법제조직의 강화, 관료조직의 재편성, 토지제도의 정비, 국방체제의 수립 등과 마찬가지로 집권화 정책의 일환이었던 관선조운정책은 강력한 집권체제를 구축하려 했던 태종과 세조에 의해 적극 지지되어, 조선왕조의 기본적인 세곡운송정책으로 자리잡게 되었다. 《經國大典》에 제시된 세곡운송정책은 기본적으로 관선조운정책이었던 것이다.

## (2) 조창의 설치와 관리

관선조운체제에 있어서 그 경영의 핵심은 조창과 조선·조군의 확보에 있었다. 따라서 조선왕조가 조운의 건실한 경영을 꾀하고자 한다면, 우선 고려 말 왜구의 노략질로 인해 황폐된 漕倉의 복구에 힘써야 했다. 조창의 설치는 대체로 고려의 것을 복구함에서 시작되었다. 즉 경상도에서는 공양왕 때 漕轉城의 형태로 복구되었다고 보이는 馬山倉(昌原), 通陽倉(泗川)과 이 때를 전후하여 설치된 佛巖倉(金海)이 도내의 세곡, 특히 남부 연해안 지방의 세곡을

3) 《太祖實錄》 권 3, 태조 2년 2월 갑신 및 권 6, 태조 3년 8월 기묘·경진.

나누어 조운하였는데, 이는 고려시대의 石頭倉·通陽倉에 새로이 佛巖倉이 증설된 것이었다.<sup>4)</sup> 한편 북부 내륙지방의 세곡은 고려시대 이래로 鳥嶺이나 竹嶺을 넘어 한강의 수로를 이용해 상납되었는데, 지역의 생산조건에 의해 布貨로 대납되는 것이 일반적이었다. 그리고 가장 많은 세곡을 상납하고 있던 전라도에서는 역시 공양왕 때 복구된 龍山城·榮山城 등의 조전성에 인근의 세곡을 수납하여 조운하던 체제를 계승, 조창으로서의 설비를 강화하고 있는데, 이 역시 고려시대의 세곡 수납처인 鎭城倉과 海陵倉의 옛터 또는 그 인근에 설치한 것이다. 용안성은 그 후 태종 17년(1417) 창사를 새로이 조영하면서 得城倉이라 하였다가, 세종 10년(1428) 득성창이 자리한 金頭浦 포구 앞으로의 물길에 막힘으로 인하여 함열의 皮浦로 옮겨 德成倉이라 하였다. 그러나 피포 역시 항구적인 포구가 아니어서 성종 18년(1487)에 다시 용안 금두포로 옮겨 득성창이라 했다.<sup>5)</sup>

다음으로 충청도에서는 고려시대 이래로 크게 두 개의 운송로를 구축하고 있었는데, 즉 서해안을 경유하는 경우와 한강의 수로를 이용하는 경우가 있었다. 《경국대전》에는 可興倉과 貢稅串倉이 충청도 지역 세곡의 조운 거점으로 밝혀지고 있지만, 초기에는 보다 여러 곳에서 세곡을 수납하고 있었다. 예컨대 서해안 지방의 세곡은 貢稅串·慶陽浦·犯斤川 등지에서, 내륙 지방의 세곡은 한강 연안의 淵遷·仰巖·오弓音安浦·推乎浦·梨浦 등지에서 수납되어 경창으로 운송되었다.<sup>6)</sup> 이들 세곡의 수납처도 대개 고려시대의 조창 또는 조운포구의 옛터 또는 인근의 편리한 지역에 마련되었다. 즉 慶陽浦는 河陽倉이, 淵遷 즉 金遷은 德興倉이었던 곳이다. 그 밖에 강원도에는 興原倉과 昭陽江倉이, 황해도에는 金谷浦倉이과 助邑浦倉이 설치되어 각기 한강과 예성강의 수로를 이용하여 인근 지방의 세곡을 운송하였다.

조창의 신속한 복구는 용이하지 않았으나, 창고의 보수와 증설로서 조운의 조기 정상화를 꾀한 정부의 노력은 점차 실효를 거두어 체제가 갖추어져 갔다.

4) 六反田豊, 〈李朝初期の田稅輸送體制〉(《朝鮮學報》123, 1987), 48쪽.

5) 《新增東國輿地勝覽》권 34, 全羅道 咸悅 古跡.

《世宗實錄》권 42, 세종 10년 12월 기해.

6) 《世宗實錄地理志》권 149, 忠淸道 總論.

〈표 1〉

15세기 漕倉의 수세 구역

구 분		漕倉名	漕倉의 收稅區域	부속조선수
直 納		京 倉 (서울)	京畿諸邑과 江原道の 淮陽, 金城, 金化, 平康, 伊川, 安峽, 鐵原	
站 水 站 運	左	可 興 倉 (忠州)	慶尙道 諸邑과 忠淸道の 忠州, 陰城, 槐山, 淸安, 報恩, 丹陽, 永春, 提川, 鎭川, 黃澗, 永同, 淸風, 延豐, 靑山	51척
		興 原 倉 (原州)	江原道の 原州, 平昌, 寧越, 旌善, 橫城	
		昭陽江倉 (春川)	江原道の 春川, 洪川, 麟蹄, 楊口, 狼川	
	右 水 站	金谷浦倉 (白川)	黃海道の 海州, 延安, 豐川, 信川, 長湍, 文化, 康翎, 甕津, 松木, 長連, 殷栗, 白川	20척
		助邑浦倉 (江陰)	黃海道の 江陰, 黃州, 瑞興, 平山, 鳳山, 谷山, 遂安, 安岳, 載寧, 新溪, 牛峰, 兎山	
海 運	貢稅串倉 (牙山)		忠淸道の 牙山, 瑞山, 韓山, 連山, 林川, 定山, 公州, 洪州, 新昌, 結城, 保寧, 全義, 靑陽, 尼山, 大興, 石城, 海美, 泰安, 天安, 庇仁, 恩津, 木川, 沔川, 燕岐, 德山, 舒川, 稷山, 鴻山, 扶餘, 藍浦, 禮山, 康津, 平澤, 溫陽, 淸州, 文義, 懷德, 鎭岑, 沃川, 懷仁	60척
	德 成 倉 (龍安)		全羅道の 龍安, 全州, 任實, 南原, 臨陂, 金堤, 長水, 金溝, 雲峯, 益山, 萬頃, 礪山, 錦山, 珍山, 泰仁, 沃溝, 鎭安, 高山, 茂朱, 咸悅	63척
	法 聖 倉 (靈光)		全羅道の 靈光, 興德, 玉果, 扶安, 咸平, 珍原, 潭陽, 茂長, 長城, 井邑, 谷城, 昌平, 古阜, 淳昌, 高敞	39척
	榮 山 倉 (羅州)		全羅道の 羅州, 順天, 康津, 光山, 珍島, 樂安, 光陽, 和順, 南平, 同福, 興陽, 務安, 綾城, 靈巖, 寶城, 長興, 海南	53척

(《經國大典》, 《新增東國輿地勝覽》)

아울러 운영 관리에도 세심한 배려가 경주되어 조선왕조의 조창은 《경국대전》의 반포를 계기로 9개 조창제로 정리되어 갔다.<sup>7)</sup> 즉 아산의 貢稅串倉에선 충청도, 충주의 可興倉에선 충청도와 경상도, 함열의 德成倉과 나주의 榮山倉 그리고 후에 새로이 설치된 영광의 法聖浦倉에선 전라도, 원주의 興原倉과 춘천의 昭陽江倉에선 강원도, 매천의 金谷浦倉과 강음의 助邑浦倉에선 황해도의 세곡을 수납하여 운송하였다.<sup>8)</sup> 기타 경기도와 강원도 일부 지역에서는 직접 京倉으로 납부하였고, 변방인 평안도와 함경도의 세곡은 그 양이

7) 崔完基, 〈朝鮮前期漕運試考〉(《白山學報》 20, 1976), 402쪽.

8) 《經國大典》 권 2, 戶典 漕轉.

많지 않았을 뿐 아니라 국방을 위해 그 지방에 그대로 두기를 원칙으로 하였다. 평안도 지방의 세곡은 한때 경창으로 조운되기도 하였다.

조운은 크게 海運과 站運(水運)으로 나뉜다. 조운의 편의를 고려하여 한양에 도읍을 정한 조선이었지만, 처음에는 고려를 계승하여 서해안, 남해안 요소에 몇 개의 조창을 설치하고, 이를 기점으로 한 해운에 역점을 두었다. 즉 건국 직후 왜구에 대한 경비책을 강화하여 왜구의 횡포가 점차 제거되면서 각 지방의 세곡을 해운토록 하였다. 그러나 우리나라의 연해안은 다도해로서 항로의 사정이 양호하지 못하였다. 그 중에서도 장연의 長山串, 태안의 安興梁, 강화의 孫丕項, 임천의 南堂津, 영광의 七山梁 등은 험난한 해로로 유명하였다. 게다가 조선 초기에는 항해기술도 이같은 지형조건을 쉽게 극복할 만큼 뛰어나지 못하였다. 그리하여 이들 지역에서는 조선이 난파 좌초되는 일이 끊이지 않았다. 즉 태조 4년(1395)의 경상도 조선 16척, 태종 3년(1403)의 경상도 조선 34척, 태종 14년(1414)의 전라도 조선 66척, 세조 원년(1455)의 전라도 조선 55척의 침몰은 그 중에서도 큰 사고였다. 이같은 조선의 침몰은 국가 재정상의 손실은 말할 것도 없고, 조선·조군의 확보문제와 아울러 민심에 끼치는 영향도 컸다. 그리하여 이를 시정하기 위한 대책으로서 陸運論·賃船論·漕渠策 등 온갖 방안이 제시되었지만, 그 어느 것도 실효를 거두기가 힘들었다. 여기에 조운의 부담을 줄이고자 하는 부분적 수정책으로서 제시된 것이 경상도 세곡의 수운화였다. 태조의 조운 정책을 계승하려 한 태종은 造船作業을 강행하면서 조운에 지대한 관심을 보였지만, 연이은 조선의 침몰로 해운정책을 계속 고집할 수 없었던 것이다. 즉 河崙의 건의를 좇아 경상도 조세의 陸轉化를 명령한 조치가 그것이다.<sup>9)</sup> 이는 명목은 육전화이지만, 실제로는 낙동강과 한강을 경유하는 수운화를 의미한다. 즉 충주 金遷에 새로이 慶原倉을 설치하여 지금까지 해로를 경유하여 조운하던 경상도 연해안지방의 세곡을 수납하였다가, 다시 경창으로 운송토록 하였는데, 이로써 낙동강 연안의 김해 등지에서는 사선을 세내어 세곡을 경원창에 납부하였다. 그 후 세조 11년(1465)에는 경원창을 인근의 可興里로 옮겨 可興倉이라 하고, 그 규모를 확장하여 경상도 세곡은 물론 梨

9) 《太宗實錄》권 5, 태종 3년 6월 정사.

浦·推乎浦 등지에서 수납하던 충청도 지역의 세곡도 총괄하여 수납 운송케 하였다.

여기에서 유의할 것은 15세기에 있어서의 조창은 창고라고는 하지만, 실제로 창고의 시설이 완비되어 있었던 것 같지는 않다. 가흥창을 예로 살펴보면, 창고의 설비가 이루어진 것은 중종 16년(1521)으로서, 충청감사李世應과 경상감사金安國 등이 의논하여 부근의廢寺를 철거하여 약 70칸의 창고를 지으면서였다. 지금까지는 창고라고 하지만 이름뿐으로서 양곡을 저장하는 칸살도 없이 강변에 노적하였는데, 이 때문에 비바람에 쓸려가고 도둑 맞기가 예사였다.<sup>10)</sup> 이와 같은 사정은 아산의貢稅串倉에서도 마찬가지였다. 국초 이래로貢稅串 등 여러 곳에서 세곡을 수납하던 충청도 서해안 지방에서는 성종 9년(1478) 이후 공세곳에서 통합함으로써 조창 이름도 공세곳창이라 하였는데, 역시 창고의 시설이 마련되지 못한 상태로 조창의 구실을 하고 있었다. 그런 가운데 가흥창의 창사가 마련된 2년 뒤인 중종 18년(1523)에야 비로소 80칸의 창고 시설이 이루어졌다.<sup>11)</sup>

경상도 세곡의 수운화가 시행되었다고 하여도 조정의 위정자들이 특히 관심을 기울이고 있었던 것은 해운이었다. 그것도 전라도 세곡의 조운이었다. 국가의 재정이 이 지방에서 조운되는 세곡에 거의 전적으로 의지하고 있었기 때문이다. 전라도의 세곡은 태종 때에 7만 석에 가까웠고, 그 후 점차 증대하여 중종 때에는 10여만 석에 이르렀다. 양란 후에는 전결의 감축으로 세액도 크게 줄었는데, 인조 때의 조사에 의하면 당시 전라도에서 수납하던 세곡은 40,176석으로, 이는 총세액 82,849석의 50%에 해당하는 것이다.<sup>12)</sup> 이와 같이 국가 재정에서 차지하는 전라도 세곡의 비중이 크기 때문에 조정에서는 일찍부터 그 세곡의 운송에 깊이 유의하고 있었고, 조창의 관리 역시 전라도에 소재한 조창 경영에 깊은 관심을 보이고 있었다. 해운하는 4개 조창 중에서 3개소가 전라도에 소재하고 있었다. 즉 국초에는 덕성창(덕성창)과 영산창에서 세곡을 분담 수납하였는데, 그 후 세곡의 양이

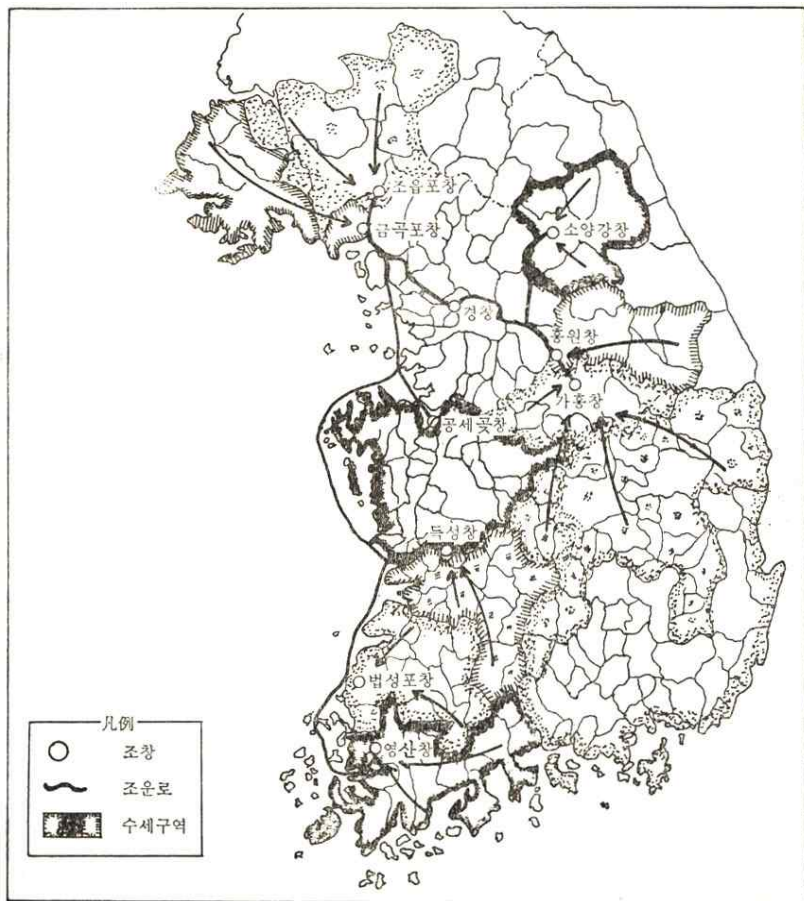
10) 《新增東國輿地勝覽》권 14, 忠州 倉庫.

11) 《新增東國輿地勝覽》권 20, 牙山 倉庫.

12) 《仁祖實錄》권 41, 인조 18년 12월 정미.

〈지도 1〉

조창의 분포와 조운로



많아지면서 일찍이 고려시대에 芙蓉倉이 있었던 곳에 세조 11년(1465) 法聖 浦倉을 증설하여 3개 조창에서 전라도의 세곡을 분담, 조운하였다. 그 후 중종 7년(1512) 영산창 소속의 조선 다수가 七山梁에서 침몰하는 사고가 일어났다.<sup>13)</sup> 이에 위정자들은 영산창의 경영에 회의를 표명하고, 폐쇄하기로 결정하였다. 그리하여 영산창에서 수납하던 각 고을의 세곡은 법성포창으로 이관되고, 법성포창 소속의 일부 고을은 용안의 득성창이 다시 옮겨진 옥구

13) 《中宗實錄》 권 16, 중종 7년 9월 무술.



의 群山倉으로 관할이 넘어갔다.

창고의 설비가 미비하였던 15세기에는 그렇기 때문에 더욱 조창의 관리에 유의하였다. 즉 연해안의 해운에 있어서는 海運判官을, 수로연변의 참운에 있어서는 水站判官을 두어 각 조창에서의 세곡 출납과 반출을 감독 관리케 하였다.<sup>14)</sup> 이들 관원은 《경국대전》이 편찬되는 전후, 즉 조운제가 정비되는 시기에 설치되었다고 보이는데, 그들의 직무는 1차적으로 조선·조군의 관리에 있었으나, 세곡의 출납과 운송 도중에서의 점검도 직무의 하나였다. 또 실제 세곡의 수납에 임하여서는 判官을 수행하여 書記·使令 등의 임시요원이 있어 창고 행정을 맡았고, 평상시에는 이와 별도로 각 조창에 庫直 수 명을 배치하여 세곡의 간수에 힘썼다. 또한 창고에 대하여는 3년, 5년 혹은 10년마다 이를 주관하는 감독관이 反庫, 즉 물품 재고조사를 행하여 현물과 장부가 일치하는가를 검사하였으며, 재고품의 보존 관리가 적합한가를 조사하였다.<sup>15)</sup>

각 조창에 수납된 세곡은 일정한 시기에 조선에 실어 해운 또는 수운을 통해 京倉으로 집결되었다. 경창이란 한양의 남쪽 강변에 설치된 중앙정부의 창고를 말한다. 즉 해운을 통하여 한강 하류를 거슬러 온 충청·전라·황해도의 세곡은 서강변에 위치한 廣興江倉과 豐儲江倉에, 수운을 통하여 한강상류를 흘러 온 경상·강원·충북의 세곡은 용산강변에 위치한 軍資江監과 豐儲江倉에 수납되었다. 이들 중앙정부의 창고는 모두 태조 원년(1392)에 설치된 이래 국가 재정을 맡아 왔는데, 광흥창 세곡은 정부 관료의 녹봉으로, 풍저창 세곡은 왕실의 비용으로, 그리고 군자감 세곡은 군량미로 각기 충당되었다. 본래 이들 창고는 재정을 맡은 관서였지만, 세곡을 보관하기 위해 江倉·江監의 시설을 한강 연변에 마련하고 있었다.

### (3) 조선·조군의 확보

관선조운제에서 핵심은 조창의 관리와 아울러 조선·조군의 확보에 있었다. 즉 개개 농민 혹은 고을을 단위로 하여 조창에 수납된 세곡을 다시 경창

14) 六反田豐, 앞의 글.

15) 崔完基, 앞의 글.

으로 조운하기 위해서는 조선과 이를 부리는 조군이 필요하였다. 특히 운송의 매체인 조선은 조운에서 필수불가결한 존재였다. 이에 국가로서는 조선의 확보를 위해 여러 모로 노력했다. 실제로 조선의 확보가 용이할 때에는 관선 조운의 운영 역시 원활하였고, 조선의 확보가 용이하지 않을 때에는 관선 조운의 운영도 침체의 길을 먼치 못하였다. 그리하여 정부에서는 造船作業에 지극한 관심을 보였고, 조선의 사후 관리에도 신중을 기하였으며, 나아가 조선작업이 여의치 않을 때에는 병선을 동원하기도 하였다.

조선왕조는 선박의 건조와 관리를 위하여 그 초창기부터 담당기관을 두고 있었으니, 司水監이 그것이다. 사수감은 그 후 司宰監·司水色·典船色 등으로 명칭이 바뀌더니 《경국대전》에 典艦司로 정착되면서 전국의 모든 선척을 관장하였고, 세곡 운송을 맡은 조선·참선의 관리도 담당하였다. 전함사에는 관원으로 도제조·제조·제검·별좌·별제 등이 배속되어 있었다. 선박을 관리하였을 뿐 아니라 造船도 주관하였던 전함사는 그 기구가 內司와 外司로 구성되어 있었다. 내사는 서울의 중부 澄清坊에 있었고, 외사는 西江에 있었는데, 내사에는 선박의 관리 혹은 조선의 관리 사무를 주관하였고, 서강 연변에 있던 외사는 그 자체가 바로 조선소였다.<sup>16)</sup> 물론 조선시대에 조선 작업은 한강 연안에서만 이루어진 것은 아니었으며, 삼남지방의 수영을 비롯한 각 처에서도 이루어지고 있었다. 여하튼 왕조 초기에는 관선의 건조가 중심이었기 때문에 국립조선소로서의 전함사의 역할이 컸다.

조선시대의 조선작업은 대체로 병선보다도 漕船에 치중하고 있었다. 조선의 대규모 건조 작업은 태종 때에 비롯되고 있다. 조운에 깊은 관심을 보이고 있던 태종은 그 원활한 소통을 위하여 운송의 매체인 조선의 건조에 힘을 기울였다. 그리하여 태종은 즉위하자 곧 삼도조운체찰사 林整에게 대규모의 조선작업을 명하여 그 이듬해 251척의 조선을 건조하였다. 이어서 태종 10년(1410)에는 병선 185척을 건조하였고, 태종 13년(1413)에는 조운에 쓰일 平底船 80척을 건조하였다. 그 후 세종조에는 선박 건조작업의 기사가 그리 보이지 않는데, 세조가 즉위하면서 조선작업은 크게 활기를 띠었다. 세조는 그동안 화평의 기운으로 다소 해이해진 국가 질서를 확립하여 강력한 중앙

16) 姜萬吉, 〈李朝造船史〉(《韓國文化史大系》Ⅲ, 1970), 884쪽.

집권화를 추구하였다. 그리하여 법제의 정비가 단행되고, 이를 뒷받침하기 위하여 충실한 국가 재정이 요구되어, 여기에 조운제의 중요성이 제고되면서 그 원활한 운영을 위하여 조선의 건조작업이 대대적으로 시도되었다. 즉 감조경차관 安哲孫의 지휘하에 각 고을에서 船匠과 목공 3백 명이 징발되어 전라도의 변산과 완도를 중심으로 작업이 전개되어 당년에 조선 100여 척을 건조하였다.

나아가 조선왕조의 지배층은 漕船의 확보를 위하여 각 조창의 조선 수효를 법제적으로 명시하였다. 해운에 있어서는 貢稅串倉에 60척, 德成倉에 63척, 法聖倉에 39척, 榮山倉에 53척을, 그리고 한강 상류를 관장하는 좌수참 즉 可興倉·興原倉·昭陽江倉에 두루 51척, 한강 하류를 관장하는 우수참 즉 金谷浦倉·助邑浦倉에 두루 20척을 규정하였다. 이어서 지배층은 조선의 修改年限도 규정하였는데, 건조 후 8년에 수리하고, 또 6년 후에 다시 수리하며, 그리고 다시 6년 후에 개조한다고 하였다. 조선의 수명을 20년으로 보고 있는 것이다. 그리고 조선을 운항하지 않는 평시에는 매 선박마다 2인의 선인을 지정 간수케 하고, 조선 운항에서 침몰하지 않고 무사히 임무를 수행하는 경우에는 포상을 제도적으로 보장하고 있다. 이는 조선 확보를 위한 당국의 의도를 간접적으로 보여주는 것이다. 그런데 세곡운송에 있어서 각 조선의 적재량은 매우 중요하지만, 이에 대한 기록이 분명하지 않다. 다만 고려조에 있어서 해운에선 1천 석, 수운에선 2백 석이었으며, 조선조에도 대동소이하였으리라고 보는데, 17세기의 《磻溪隨錄》에서는 海船에 8백 석을 적재할 것을 주장하고 있다.<sup>17)</sup>

한편 정부는 관선조운제를 확립하면서 조선의 확보와 함께 漕軍의 확보에도 관심을 크게 기울였다. 조선이 조운의 객체라면, 그 주체라 할 수 있는 조군의 확보 역시 관선조운을 운영함에 있어서 매우 중요하였다. 조군은 漕卒이라고도 불리는데, 沙工과 格軍으로 구분되어 그 업무가 분화되기도 한다. 이들 조군은 거의 세습직이었는데, 사공은 물론 격군도 신분은 양인이었으나 천역에 종사해야 하는 이른바 身良役賤에 속한 계층이었다. 따라서 현실적으로는 거의 불가능한 일이었지만, 법제상으로는 賞職도 받을 수 있고

17) 柳馨遠, 《磻溪隨錄》 권 3, 田制後錄 上, 漕運.

과거시험에도 응시할 수 있었다. 그러나 실제로 그들은 혹독한 노동력의 착취로 교육의 기회가 전혀 부여되지 않았으니, 매년 계속되는 세곡의 운송, 허다한 잡역, 위험부담율이 큰 해상 활동 등은 그들의 자유로운 생존을 결코 허용하지 않았다. 따라서 避役의 길만 모색하는 상황 속에서 정부는 조군의 확보를 위해 고심하지 않을 수 없었다.

조선 초기에는 수군이 조운업무를 담당하고 있었다. 이른바 漕轉船軍이 그들이었다.<sup>18)</sup> 따라서 당시의 수군은 番次로 해상 방어와 조운 활동에 참여하지 않으면 안되었다. 원래 수군의 조운 활동은 14세기 후반 연해안에 출몰하여 노략질을 일삼던 왜구로 인하여 조운 활동이 불가능한 상황에서 한편으로는 연해안 방비, 다른 한편으로는 세곡 운송의 역할을 수행치 않을 수 없었던 데서 연유한다. 15세기에 들어서서 왜구의 횡포가 제거되어 가는 속에서도 수군의 검무는 시정되지 않고, 오히려 수군의 조운 활동이 당연시되어 갔다. 게다가 이들에게는 파선의 개조, 소금굽기 등 잡다한 역이 가해져 그 역을 감당할 수 없는 형세에 이르렀다. 그렇다고 이들의 경제적·사회적 대우가 좋았던 것은 물론 아니었다. 奉足制가 확립되지 못한 초기 무렵에 그들은 조운에 참여하지 않을 때면 영농을 하여 가족을 부양해야 했고, 조운 도중에 소요되는 비용도 스스로 부담해야 했다. 또한 그들에게 가해지는 사회적 처우는 천민이나 다름없이 천시되었다. 이같은 불리한 여건 속에서 견딜 수 없었던 수군들은 다반사로 避役과 代役을 자행하였다.<sup>19)</sup> 이같은 상황은 결과적으로 해상방어는 고사하고 조운 운영에 있어서도 차질을 빚었다. 그리하여 정부로서는 해상 방어와 관련하여 여러 가지 대책을 마련하고, 아울러 조운 활동을 효율적으로 운영하기 위한 방안을 강구하기에 이르렀다. 그것은 중앙집권화 정책을 강력히 추구한 세조 때를 전후하여 이루어졌다. 병선과 조선, 수군과 조군의 분리 문제가 논의되었다. 수군의 해상방어의 임무를 충실히 살리면서 조운의 운영을 원활히 하는 길은 수군을 조운활동에서 배제하고 그 대신 조운을 전담할 새로운 집단을 확보하는 방법

18) 金鎔坤, 〈朝鮮前期의 漕運〉(《明知史論》 창간호, 1983), 83쪽.

19) 《太宗實錄》 권 23, 태종 12년 6월 정묘.

《世宗實錄》 권 32, 세종 8년 6월 신미.

이었다. 그리하여 성종 때에는 騎船軍을 모체로 하여 漕軍 4,470명을 확보하고, 이들을 각 조창에 나누어 배속시켰다. 정부는 조군을 확보함과 더불어 그 역을 완화시켜 주었으니, 성종 5년(1474) 새로이 1,490명의 조군을 더 확보하여 좌우번으로 나누어 교대 근무케 하였다.<sup>20)</sup> 조군은 이제 운송인으로서의 지위가 굳혀진 것이다.

#### (4) 조운로의 관리

조창을 설치하고 조선·조군을 확보하여 조운의 활성화를 시도한 위정자들은 조선이 왕래하는 조운 항로에 대하여도 세심한 관심을 기울였다. 매년 연례행사와 같이 빈번히 일어나는 조난 사고, 즉 조선의 침몰은 국가 재정상의 손실은 말할 것도 없고 민간에게 준 피해도 적지 않았다. 익사한 조군의 가족들이 울부짖는 원한에 가득찬 통곡소리는 민심을 불안하게 하였고, 死地로 가는 거나 다름없는 조군들은 더욱 그 일을 말지 않고자 하였다. 이에 조난 사고를 사전에 예방하기 위하여 여러 가지 운항지침이 강화되고 아울러 항로 관리에 유의하였다. 조선이 지나가는 항로에 암석과 토사가 있으면 이를 수시로 제거하고, 또 태안의 安興梁과 같은 위험한 지역을 피하기 위하여 운하 공사에도 적극적인 관심을 보였다. 泰安漕渠는 대표적인 운하공사였다.<sup>21)</sup> 그러나 지형조건과 토목기술로 인하여 운하공사는 뜻대로 이루어지지 못하였다. 이에 대신하여 정부는 항로표지를 설치하고 또 조선의 운항규칙을 엄격히 하여 조선 운항의 안전을 기하고자 하였다.

조선의 침몰사고는 크게 두 가지 측면에서 그 원인이 내재되고 있었다. 發船期日을 어기고 늦게 출항하여 항해 도중 폭풍을 만나서 사고가 일어나는 경우와, 또는 적재 상한선 이상으로 세곡 또는 기타의 물건을 과적하여 전복되는 경우가 그것이다. 예나 지금이나 선박의 항해에 있어서 거센 풍랑은 무엇보다도 먼저 주의깊게 고려되어야 했다. 1년 가운데 6·7·8월은 이른바 장마철이어서 폭우가 쏟아지고 폭풍이 불어 바다에는 성난 파도가 밀어닥치

20) 金鎔坤, 앞의 글, 88쪽.

21) 李鍾英, 〈安興梁對策으로서의 泰安漕渠 및 安興倉問題〉(《東方學志》7, 1963), 103쪽.

게 되니 行船이 쉽지 않았다. 더구나 암초가 도처에 솟아있고 조류가 거친 安興梁·七山梁 등처럼 지세가 험한 지역에서 폭풍을 만나면 사고는 피할 수 없는 것이었다. 따라서 항해의 적기는 바람이 순조롭고 비가 적어 파도가 잔잔한 2월에서 5월 사이였는데, 법전에는 이 기간 중에 조선을 운항토록 하고 있다. 예컨대 충청도에서는 2월 20일 이전에 발선하여 3월 10일 이내에 상납하고, 전라도에서는 3월 15일 이전에 발선하여 4월 10일 이내에 상납하며, 경상도에서는 3월 25일 이전에 발선하여 5월 15일 이내에 상납토록 하였다(위의 일정은 음력이다). 이 같은 적정 기간을 지나서 발선하는 「過期」는 그 까닭이 어디에 있건 해난 사고의 원인이 되었기 때문에 위정자들은 발선 기일을 엄수토록 하였고, 특히 7월의 행선은 전적으로 금지시켰다.<sup>22)</sup>

조선 침몰사고의 또 하나의 원인은 「過積」에 있었다. 선박을 비롯한 모든 운송수단에는 荷重이 정해져 있어 그에 따라 적재량이 일정하였다. 이를 위반하게 되면 운송이 여의치 않게 됨은 물론이다. 선박의 경우에 있어서는 특히 그러하므로 과적은 곧 사고의 유발을 의미하는 것이나 다를 바 없었다. 그리하여 조선조의 위정자들은 특히 여기에 유의하였다. 관선조운체제 하에서 漕船 1척의 적재한도는 5백 석이었다.<sup>23)</sup> 그리고 조선 부족현상으로 인하여 세곡운송에 강제로 동원되었던 여선·진선 등 사선의 경우는 대·중·소 3종으로 구분하고, 각기 대선에는 250석, 중선에는 200석, 소선에는 130석을 적재량을 제한하였다.<sup>24)</sup> 이같은 규정을 어기고 과적하였을 때는 조군은 물론 감독관리까지 처벌토록 하였다. 한편 조선의 실제 운항에 있어서는 30척을 1綜으로 하여 편대 운행케 하고 불가피한 경우를 제외하고는 단독행위를 못하게 하였다.

## 2) 사설항로의 발달

국가에서의 조운제 정비와 때를 같이 하여 민간 선인들에 의한 사설항로

22) 《太宗實錄》권 28, 태종 14년 8월 갑진.

23) 《新補受教輯錄》권 2, 戶典 漕轉.

24) 《世宗實錄》권 113, 세종 28년 9월 신사.

도 점차 개설되고 발달해 갔다. 일찍이 고려시대에도 민간 선인들이 세곡운송에 참여하여 나름대로의 길을 개척한 바 있었는데, 조선시대에 이르러서도 그들은 계속 이 업무를 맡고자 하였다.

조선시대 전반을 통하여 한양은 가장 변화한 도시였고, 그리하여 한양의 경제적 정치적 위치 때문에 이곳을 관통하는 한강유역은 그 어느 하천유역보다도 경제성이 높은 곳이었다. 특히 한양 남쪽의 한강은 京江이라 하여 서강·마포·용산·송파 등지에는 전국의 중요한 물산이 선박에 의해 이 지역으로 운반됨으로써, 경강 연변에는 조선 초기 이래로 운수업은 물론 선박으로 상업 활동을 하는 선상업이 발달하였다. 곧 江商 혹은 京江商人이라 불리는 상인들의 활동이 그것이다.

조선시대에 있어 경강상인의 활동은 당초 세곡 운반을 중심으로 전개되었다. 조선왕조가 전국에서 거두는 세곡은 내륙지방의 경우를 제외하고는 모두 선박으로 운반되었는데, 그를 위한 대책이 앞에서 살핀 조운제였다. 조운제 하에서는 조선이나 병선으로 세곡을 운반하는 것이 원칙이었으나, 私船으로 운반되는 경우도 적지 않았다. 태조 때에 이미 사선을 동원한 바 있었고, 태종 때에는 전라도 지방의 세곡 7만 석을 한양으로 운반하면서 30%에 해당하는 2만 석을 사선으로 운반하였다.

나아가 태종 14년(1414) 전라도 조선 66척의 침몰사고를 계기로 민간선인들의 세곡운송이 본격화되어 이후 15세기 중엽에는 한동안 사선이 세곡운송을 주도하기도 하였다.<sup>25)</sup> 그러나 세조의 관선 조운정책에 의해 민간선인들은 세곡 운송활동에서 배제되었다. 그렇지만 관선 조운정책은造船과 海防에서 문제점을 야기하여 일부 위정자들은 사선의 동원이 불가피함을 주장하였다. 그들은 사선의 활용이 여의치 않다면, 관선과 사선을 겸용하여 운송의 효율화를 기하자고 하였다. 그런 가운데 중종 5년(1510)에 일어난 三浦倭亂을 계기로 소형의 輕快船으로 왜선에 대비하고자 하는 해안경비책이 수립되면서, 그나마 있던 조운용 병선마저 거의 모두 경쾌선으로 개조됨으로써 세곡의 운송이 더욱 어렵게 되었다. 관선에 의한 조운이 여의치 않자 보수적인 위정

25) 崔完基, 〈朝鮮前期의 穀物貨運考〉(《史叢》 23, 1979), 4쪽.

자들도 사선을 동원하지 않을 수 없어 드디어 賃船制를 채택하기에 이르렀다. 중종 때의 특진관 申公濟의 보고에 의하면 당시의 조운은 거의 사선에 의존하였다고 한다.<sup>26)</sup>

세곡 뿐만 아니라 양반지주들의 농장에서 거두어들인 소작료의 운송도 私船이 많음으로써 민간선인들의 활동 영역은 더욱 확대되어 갔다. 그런데 농장, 즉 대토지사유화는 고려를 무너뜨린 과전법론자들이 매우 부심하던 문제의 하나였고, 따라서 과전법에서는 그 규제조치가 상당히 강구되기도 했다. 그러나 여러 가지 사정으로 과전법이 무너지면서 조선조에서도 15세기 말부터는 전국 도처에 농장이 발달하였다. 무분별하게 증대된 농장에서는 엄청난 양의 소작료가 수취되었는데, 중종 13년(1518)의 기록에 의하면 전라도 순천 등지의 지주들은 대체로 5·6천 석 내지는 1만 석까지 소작료를 수취하고 있었다.<sup>27)</sup> 당시 농장을 소유한 지주층은 내수사를 비롯한 다수의 궁방·양반관료·부상대고 등의 대지주에서 영세한 소지주에 이르기까지 매우 폭넓게 구성되어 있었는데, 그들이 매년 징수한 소작료의 총량은 국가의 세곡 총량과 비견될 정도였다. 조선 전기에 있어 지주는 거의 한양에 거주하는 부제지주였다. 농장의 미곡은 현지에서 상인들에게 처분되기도 하고, 고려대활동의 자본이 되기도 하였지만 상당량은 한양으로 운송되었다. 소작료의 운반도 선박에 의존하였다. 지주들이 소작료를 운반하기 위하여 자체적으로 선박을 보유한 경우가 없지 않았지만 대체로 사선을 이용하였다.

양반지주들은 소작료의 운송을 위해 그들의 권력을 바탕으로 관선을 이용하기도 하였지만 이는 어디까지나 합법적인 것이 아니어서 일시적 수단일 수밖에 없었다. 생산지에서 소비지로 운송이 요구되고 있던 농장의 소작료는 자연히 사선이 운송해야 했다. 중종 때의 영부사 沈貞은 “舟車의 이익은 백성들로선 삶의 자본이기 때문에 그 이익을 잃으면 반드시 원망이 일게 된다. 또 외방의 곡물이 京中으로 운송된 연후에야 물가가 안정되니 사선의 활동이 국가에 도움이 안된다고 볼 수 없다”고 주장했다. 특진관 申公濟도 “전라·충청도의 곡물은 반드시 사선으로 경중에 운송해야 한다”고 건의하고

26) 《中宗實錄》 권 64, 중종 23년 12월 정축 및 권 65, 중종 24년 5월 을묘.

27) 《中宗實錄》 권 33, 중종 13년 5월 을축.



있다.<sup>28)</sup> 이러한 사실들은 사선이 농장생산물 운송에 있어서 주요한 수단이 있음을 증거해 주고 있다. 선인들은 농장주가 선박을 이용하기에 편하도록 내륙 깊숙한 곳까지 배를 정박시킴으로써, 멀리 남해안에서 평안도 연안까지 사선의 뱃길이 닿지 않는 곳이 없었다.

사선인들은 선상활동에 있어서도 그 능력을 발휘하였다. 선인들은 한양이라는 최대의 소비도시를 배경으로 선박을 이용하여 미곡·어물·소금·목재 등의 상품을 매매하였다. 특히 한강변에 근거를 두고 있던 경강상인들은 선박을 이용하여 전라·황해도 등의 쌀·어물·소금을 구입하고, 이를 경강으로 운송하여 다시 한양 시내의 시전상인에게 공급하였다. 일부 상인들은 포목을 가지고 전라도 일대를 돌아다니며 곡물을 매집하여, 지주의 소작료나 농민의 양식뿐 아니라 군자곡까지 매집하였던 것이다.<sup>29)</sup> 요컨대 한강을 비롯한 주요 하천과 이와 접속되는 연해안 일대에는 경강상인을 비롯한 선상들의 사설항로가 국초부터 개설되어 곡물·어물·소금 등의 생산지와 소비지를 연결시켜 주며 유통로로서의 구실을 충실히 수행하고 있었다.

〈崔完基〉

## 4. 통신수단의 관리

### 1) 봉수제도의 운영

#### (1) 봉수제도의 정비

조선왕조는 교통수단과 아울러 통신수단도 정비하여 집권체제를 강화하였다. 조선시대의 중요한 통신수단으로는 烽燧制度가 있었다. 이것은 외침과 같은 국경지방에서의 긴급한 사정을 중앙정부, 또는 이웃 지방에 알리는 동

28) 《中宗實錄》 권 65, 중종 24년 5월 을묘.

29) 崔完基, 〈朝鮮中期의 貿穀船商〉(《韓國學報》 30, 1983), 50쪽.

시에 그 지방 주민에게도 알려져 신속하게 대응토록 함에 의도가 있었다. 즉 봉수로는 국가의 신경조직에 해당되는 바 역로와 함께 군사행정상의 의미를 지니면서 통치체제를 효과적으로 구축케 하였다. 다만 역제가 주로 중앙의 공문을 지방관아에 전달하는 하향식임에 비하여 봉수제는 변경에서 중앙으로 급보를 전달하는 상향식에 그 특징이 있었다. 그리고 역제가 행정기능 중심인데 대하여 봉수제는 군사기능 중심이었다.

봉수가 행해진 것은 일찍이 삼국시대부터였으나 본격적으로 법제화된 것은 고려 후기였다. 조선의 봉수제는 이를 토대로 하여 정비되었다.

원래 봉수란 용어는 밤에 불로서 알리는 봉인 燃烽과 낮에 연기로서 알리는 수, 즉 燐燧를 합친 말이다. 그러므로 흔히 일컬어지는烽火란 말은 야간의 연봉만을 가리킨 것이나 후에 주간의 번수까지 합친 뜻으로 쓰여져 고려 말기 이래로 봉화로 통칭되었다.<sup>1)</sup>

연봉이든 번수이든 신호를 알리기 위하여 대략 수십 리 거리를 두고 전망과 관측이 용이한 산마루에 烽燧臺를 두었다. 그리하여 변경의 봉수대가 긴급한 사정을 알게되면, 이를 즉시 밤에는 횃불로써, 낮에는 연기로써, 또 비가 오거나 안개가 끼어서 횃불이나 연기로 연락이 불가능할 때는 봉수군이 직접 달려가서 알림으로써 차례대로 전달하여 중앙에 보고하도록 하였다.

봉수의 관장은 그 기능상 군사 책임자가 맡았다. 즉 중앙에서는 병조의 武備司가, 지방에서는 관찰사와 수령 및 병마절도사·수군절도사·도절제사·순찰사 등 군사 책임자가 관리하였다. 특히 수령은 봉수군의 근무활동을 수시로 감독하고 연대책임을 졌으며, 그들의 차출과 근무 상황은 물론 봉수대 시설의 이상 여부를 항상 살펴야 했다.

각 봉수대에는 봉수군과 伍長(지휘책임자로서 監考라고도 한다)이 배치되어 봉수대에서 기거하면서 밤낮으로 관측하며 이상 유무를 수령에게 보고하고, 수령은 유사시에는 즉시, 일이 없을 때는 매월 말에 관찰사에게 보고했으며, 관찰사는 3개월 단위로 3·6·9·12월 말에 병조에 보고하였다. 봉수군은 14세기 말 이래로 烽卒·烽軍·烽火軍이라고 통칭되었는데, 별칭으로 烽火干·看望軍·看望人·候望人·海望人 등으로 불리워지기도 했으나, 《경국대

1) 南都泳, 〈陸上交通〉(《서울六百年史》 1, 1977), 581쪽.

전》에서는 봉수군이라 명명되었다. 처음에는 봉수군만이 봉수대에서 근무하였는데, 그 통솔에 문제가 있다고 하여서 세종 28년(1446) 경부터 監考, 즉 伍長을 배치하였다. 봉수대에서 근무하는 감고와 봉수군의 수는 시대에 따라서 또는 장소에 따라서 차이가 있었고, 근무일수도 변화가 있었는데, 《경국대전》에 의하면 변경지대의 봉수대에는 봉수군 50명, 감고 10명이 10일마다 교대로 근무하고 있었다.<sup>2)</sup> 그리고 봉수군은 出番·退番의 편의를 위하여 반드시 부근의 주민을 중심으로 차출하였다.

신호를 알리는 방법으로서의 舉火法은 시대에 따라 약간의 차이가 있다. 신호의 표시는 정세의 정도에 따라서 횃불 또는 연기의 수, 즉 炬數로써 구별토록 하였는데, 일찍이 고려 때나 중국 당나라에서는 4 炬法이 일반적이었으나, 《경국대전》에서는 5炬法으로 확장되었다. 즉 평상시 아무 일이 없으면 1炬로 하다가 사태가 일어나면 炬數를 늘렸다. 이 때 육지에서는 적병이 국경 쪽으로 움직이면 2炬, 국경에 접근하면 3炬, 국경을 침범하면 4炬, 우리 군대와 접전하면 5炬로 하였고, 바다에서는 적선이 바다 위에 나타나면 2炬, 해안 가까이 오면 3炬, 우리 병선과 접전하면 4炬, 적군이 육지로 상륙하면 5炬를 올리도록 하였다.

봉수제는 그 기능상 신속성을 유지해야 했다. 원래 봉수는 그 봉수대가 동서남북 어느 변경에 소재하던 간에 대략 12시간이면 중앙에 전달되어야 했다. 그러나 후에는 봉수군의 태만, 봉수대의 관리 소홀로 전달함에 소요되는 시간이 너무 지연되거나, 불통되는 경우도 없지 않았다. 중종 27년(1532)의 경우에는 변방에서 서울까지 5~6일 걸렸다.<sup>3)</sup> 따라서 정부에서는 봉수제를 강화하기 위하여 여러 가지 법제적 조치를 강구하기도 하였다. 즉 근면성실한 봉수군은 표창하고 태만하거나 불성실한 봉수군은 엄히 징계하였는데, 제대로 시행하지 않을 경우에는 심하면 참형에 처하기도 하였다.<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 16세기 이래로 기강이 해이해지면서 缺番과 代立이 빈번하였으며, 때로는 도적들이 봉수대를 차지하고서 거짓으로 봉화를 올리는 경우도 있었다.

2) 《經國大典》권 4, 兵典 烽燧.

3) 《中宗實錄》권 73, 중종 27년 9월 경오.

4) 《新補受教輯錄》권 4, 兵典 烽燧.

## (2) 봉수망의 구성

봉수는 연락을 그 기능으로 하기 때문에 각 봉수대는 이웃 봉수대와 연락망을 이루고 있다. 봉수의 연락망은 기능의 중요성에 비례하여 간선과 지선으로 나뉘었다. 간선은 변경지방에서 중앙으로 직접 통하였기 때문에 直烽이라 하였고, 그 사이에 보조선으로서의 지선이 있었는데 이를 間烽이라 하였다. 《增補文獻備考》에 의하면 전국 봉수의 주요 간선은 크게 5개의 직봉으로 이루어져 있었다. 즉 동북쪽 두만강변의 함경도 경흥 서수라 牛巖烽燧臺, 동남쪽 해변의 경상도 동래 다대포 應峰烽燧臺, 서북쪽 압록강변의 평안도 강계 만포진 餘屯烽燧臺, 같은 서북쪽 압록강 입구의 평안도 의주 古靜州烽燧臺, 서남쪽으로 전라도 순천 방답진의 突山烽燧臺 등을 기점으로 하여 정해진 노선을 따라 서울의 木覓山烽燧臺로 집결하도록 하였다.

봉수망은 잠시라도 그 기능이 중단될 수 없기 때문에 고려의 봉수망이 거의 그대로 답습되었는데, 조선 초기 野人들의 침구가 그치지 않으면서 북방의 봉수망이 확장 증설되었다. 예컨대 세조 1년(1455) 강계부 적유령에 봉수대가 증설되어 종래 압록강변을 따라서 의주를 경유하던 봉수망 외에 회천·영변으로 이어지는 보다 빠른 봉수로가 개설되었다.<sup>5)</sup> 전국의 봉수대는 직봉, 간봉을 합해서 670여 개소였는데, 5개 간선 봉수망은 대체로 다음과 같이 이루어졌다.

### 朝鮮時代의 烽燧網

◎ 第一炬：慶興—서울間〈直烽 122, 間烽 58, 計 180〉

直烽初起 牛巖(西水羅)→南山(이하 造山堡)→豆里山→仇信浦(이하 撫夷堡)→望德→浦項峴→西峰→東峰(阿吾地堡)→白顔(이하 阿山堡)→件加退→水汀(乾原堡)→東臨(安原堡)→南山(이하 訓戎鎭)→厚訓→城上→獐項→馬乳→中峰(慶源)→長城峴(黃拓坡堡)→錢江(이하 美錢鎭)→松峰→美錢→浦項(이하 柔遠鎭)→坪烟臺→射場→坪烟臺→壓江→古城→時建→大灘→中峰(이하 永達堡)→松峰→小童建→甫清浦(이하 潼關鎭)→北峰→長城門→北峰(이하 鍾城)→南峰→三峰→烏碣巖→釜回還→新岐里→浦項→下乙浦(이하 會寧)→北峰→竹堡→吾弄草→鰲山→古煙臺→雲頭峰→南峰→松峰→中峰→奉德→梨峴→古峴(이하 富寧)→黑毛老→南峰→仇正坂→漆田山→松

5) 《世祖實錄》권 2, 세조 원년 11월 신사.

谷峴(이하 鏡城)→姜德→羅赤洞→長坪→永康→朱村→中德→壽萬德→北峰(이하 明川)→項浦洞→古站峴→礪磻(이하 吉州)→鄉校峴→山城→場古介→雙浦嶺→岐里洞→胡打里(이하 端川)→吾羅退→𠵿訖乃→甌山→城門(이하 利原)→邑主峰→眞烏峰→石茸(이하 北靑)→山城→佛堂→六島→南山(洪原)→藁三仇味(이하 咸興)→倉嶺→草古臺→城串→鼻白山(이하 定平)→王金洞→德峙(이하 永興)→城隍峙→熊望山(高原)→天達山(이하 德源)→所達山→長德山→蛇洞(이하 安邊)→山城→沙古介→鐵嶺→峰道只(이하 淮陽)→所山→城北→屏風山→雙嶺→箭川→松古介(이하 平康)→土水→所伊山(이하 鐵原)→割眉峴→適骨山(이하 永平)→彌老谷→禿峴(이하 抱川)→仍邑峴→汗伊山(이하 楊州)→峩嵯山→서울 木覓山 第一烽

## 間烽 (1)

①阿吾地堡東烽(直烽)→金石山→皮德→行營 ②乾元堡水汀(直烽)→進堡→同上  
③會寧古烟臺(直烽)→池德→南孝郎→同上

## 間烽 (2)

初起 南嶺(이하 茂山)→錚峴→西峴(이하 會寧)→大巖→琥珀德→雲頭峰(直烽)

## 間烽 (3)

①初起 遮山(이하 鏡城)→姜德(直烽) ②初起 下峰(이하 鏡城)→羅赤洞(直烽)  
③初起 佛巖(이하 鏡城)→古峰→長坪(直烽) ④初起 下田坡(이하 鏡城)→清德→長坪(直烽) ⑤初起 松峯(이하 鏡城)→永康(直烽) ⑥初起 東峯(이하 鏡城)→牟德→朱村(直烽) ⑦初起 西山(이하 吉州)→高峰→東山→崔世洞→鄉校峴(直烽)

## 間烽 (4)

初起 隱龍德(吾乙足堡 이하 端川)→馬膽嶺→檢義德→口字→日彥→沙器→獐項→古所里→薈嶺家舍→瑟古介→杉峰→梨洞(이하 北靑)→馬底→虛火→厚峙→設烽→沙乙耳→者羅耳→石茸(直烽)

## 間烽 (5)

初起 龍峰(魚西堡 이하 三水)→乙山德→松峰→龍起峰→甕洞→西峰→家南→西峯→水永洞→何方金德(이하 甲山)→所里德→阿叱間→伊叱間→南峰→牛頭嶺→石茸→天秀嶺(이하 端川)→瑟古介(直烽)

◎ 第二炬：東萊→서울간<直烽 44, 間烽 110, 計 154>

直烽初起 鷹峰(이하 東萊)→龜峰→荒嶺山→鷄鳴山→渭川(梁山)→夫老山(彥陽)→蘇山(이하 慶州)→高位→蝶布峴→硃砂峰→方山(이하 永川)→永溪→城隍堂→城山→仇吐峴→餘音洞(新寧)→吐乙山(이하 義興)→甫只峴→繩木山→繩院(이하 義城)→大也谷→城山→鷄卵峴→馬山→甘谷山(이하 安東)→峰枝山→開日山→祿轉山(禮安)→菖八來山(榮川)→龍帖山(奉化)→堂北山(安東)→沙郎堂(順興)→城內山(榮川)→望前山(豐基)→竹嶺山(順興)→所伊山(丹陽)→五峴(淸風)→心項(이하 忠州)→馬山→加葉山(陰城)→望夷城(忠州)→巾之山(竹山)→石城山(龍仁)→天臨山(廣州)→서울 木覓山 第二烽

## 間烽 (1)

初起 干飛鳥(東萊)→南山(이하 機張)→阿爾→爾吉(이하 蔚山)→加里下山→內川→南木→下西知(이하 慶州)→禿山→福吉(이하 長鬐)→磊城→鉢山→大冬背→知乙(이하 興海)→烏峰→桃李山(清河)→別畔山(盈德)→大所山(이하 寧海)→廣山→神法山(眞寶)→藥山(이하 安東)→新石山→峰枝山(直烽)

## 間烽 (2)

初起 加羅山(巨濟)→彌勒山(이하 固城)→牛山→天峙→曲山→加乙浦(鎭海)→巴山(咸安)→可幕山(宣寧)→彌陁山(草溪)→彌崇山(陝川)→望山(高靈)→伊夫老山(이하 星州)→星山→角山→朴執山(이하 仁同)→件臺山→石古介(이하 善山)→籃山→城隍山(開寧)→所山(金山)→回龍山(이하 尙州)→西山→所山→南山(居昌)→禪巖(이하 聞慶)→炭項→麻骨峙(이하 延豐)→周井山→大林城(이하 忠州)→馬山(直烽)

## 間烽 (3)

①唐浦鎭 閑背串(巨濟)→本鎭 ②助羅浦鎭 柯乙串(巨濟)→同上 ③知世浦鎭 訥逸串(巨濟)→同上 ④玉浦鎭 玉山(巨濟)→同上 ⑤栗浦鎭 別望(巨濟)→同上

## 間烽 (4)

牛山(固城 間烽 2)→蛇梁鎭 主峰→佐耳山(固城)→晉州 角山(間烽 9)

## 間烽 (5)

①加背梁鎭 別望(固城)→本鎭 ②所非浦堡 別望(固城)→同上

## 間烽 (6)

初起 天城堡(이하 熊川)→沙火郎→高山→城隍堂(昌原)→安谷山(漆原)→所山(이하 靈山)→餘通→太白山(昌寧)→所伊山(玄風)→末乙應德(星州)→城山(이하 大丘)→馬川山→星州 角山(間烽 2)

## 間烽 (7)

沙火郎(熊川 間烽 6)→餘浦(昌原)→加乙浦(鎭海 間烽 2)

## 間烽 (8)

初起 天城堡(熊訓 間烽 6)→省小也(이하 金海)→山城→子菴→栢山(이하 密陽)→南山→城隍→盆項→南山(이하 淸道)→北山→法伊山(大邱)→城山(慶山)→匙山(河陽)→永川城隍堂(直烽)

## 間烽 (9)

初起 錦山(南海)→臺防山(이하 晉州)→角山→鞍峴山(泗川)→望晉(이하 晉州)→廣濟山→笠巖山(丹城)→金城山(三嘉)→所峴山(陝川)→金貴山(이하 居昌)→渠末屹山→龜山(知禮)→高城山(金山)→訥伊項(이하 黃澗)→所伊山→朴達羅山(永同)→月伊山(이하 沃川)→環山→鷄足山(懷德)→所伊山(文義)→巨叱大山(淸州)→所屹山(鎭川)→忠州 望夷城(直烽)

## 間烽 (10)

①南海猿山→錦山(間烽 9)→本邑·本鎭 ②彌助項鎭 別烽臺→錦山(間烽 9)→同上 ③泗川三千堡 別望→同上

## ◎ 第三炬：江界－(內陸)－서울〈直烽 79, 間烽 20, 計 99〉

直烽初期 餘屯臺(이하 江界)→車加大→宰臣洞→朱土→分土→許麟浦→馬時里→奉天臺→林里(이하 謂原)→舍長仇非→南坡→新烟臺→銅遷→蛤池山(이하 楚山)→北山→古烟臺→東烟臺(이하 碧瀾)→松林→豆音只→金昌山→秋羅仇非→胡照里→小斤古介→古林城(이하 昌城)→徐加洞→於汀灘→船豆洞→雲頭里山→二峰山→權狄巖(이하 朔州)→田往仇非→老上灘(이하 義州)→亭子山→金洞→浮箇→金洞→石階→統軍亭→白馬山→葛山→龍骨山(龍川)→甌峯(이하 宣川)→熊骨山→鶴峴→圓山→西望日峰→松足山(이하 定州)→所串→仇寧山→馬山→七嶽山→冬乙郎山(嘉山)→竝溫山(博川)→舊青山(이하 安州)→吾道山→所里山→都延山(肅川)→米豆山(永柔)→獨子山(順安)→斧山(이하 平壤)→雜藥山→畫寺山→雲峯山(中和)→天柱山(이하 黃州)→古每峙→巾之山(鳳山)→所卞山(이하 瑞興)→回山→禿鉢山(이하 平山)→奉子山→南山→古城山(金川)→松嶽國師堂(開城)→道羅山(長湍)→大山(坡州)→禿山(이하 高陽)→醴浦→母嶽東烽→서울 木覓山 第三烽

## 間烽 (1)

①許實里(江界)→江界 ②金々訖(江界)→同上 ③安興道(江界)→同上 ④安明守家北(江界)→同上 ⑤梨峴(江界)→同上 ⑥松峰(江界)→同上 ⑦金成民家北(江界)→同上 ⑧吾里波(江界)→同上 ⑨餘屯臺(江界 直烽)→同上

## 間烽 (2)

二峰山(昌城 直烽)→廷坪(이하 朔州)→件田洞→吾里洞→古城頭山→所串(이하 龜城)→姑城→籠吾里(泰川)→栗古介(이하 寧邊)→德山→深原山(博川)→城隍堂(安州)→青山(安州 直烽)

## ◎ 第四炬：義州－(海岸)－서울〈直烽 71, 間烽 21, 計 92〉

直烽初起 古靜州(이하 義州)→岐伊城→弓里巖→龍眼山(이하 龍川)→辰串→少爲浦→石乙串→所串山(이하 鐵山)→鶯家山→白梁山→東所串山(이하 宣川)→海岸→青庵山(이하 郭山)→防築浦→都致串(이하 定州)→鎮海串→慈聖山→舍音山→沙邑冬音→虎穴(이하 安州)→冬乙郎山→息浦(이하 肅川)→餘乙外→所山(永柔)→大船串(順安)→佛谷(이하 平壤)→馬項→鐵和→兎山(甌山)→吾串(이하 咸從)→漕土池→所山(龍岡)→牛山(三和)→今卜只(長連)→甘積山(安岳)→巾之山(殷栗)→所山(이하 豐川)→古里串→兀串(이하 長湍)→松嶽→彌羅山→淸石→大串→開龍山→大帖(이하 甕律)→檢勿餘→炭項→推峙(이하 康翎)→九月山→堅羅山→食大山→沙串(이하 海州)→花山→南山→睡鴨島→延坪島→龍媒→皮串→聲串(平山)→注之串(이하 延安)→定山→看月山→白石山→角山→鳳在山(이하 白川)→彌羅山→松嶽城隍山(開城)→德積山(이하 交河)→兄弟峰→高峰(高陽)→母嶽西峰→서울 木覓山 第四烽

## 間烽 (1)

①龍川龍虎烽→龍眼山(直烽)→本邑 ②宣川大陸山→東所串山(直烽)→同上 ③郭山金老串→防築浦(直烽)→同上 ④定州古堂山→都致串(直烽)→同上 ⑤嘉山古堂

峴→沙邑冬音(直烽) ⑥安州新青山→舊青山(第三炬直烽)→虎穴(直烽) ⑦山川麻甲山→牙山→餘乙外(直烽) ⑧永柔米豆山新烽→所山(直烽) ⑨順安金剛肅→大船串(直烽) ⑩平壤承令山→秀華山→佛谷(直烽) ⑪甌山西山→兎山(直烽) ⑫江西正林山→咸從窟嶺山→漕土池(直烽) ⑬龍岡大德山→所山(直烽)

#### 間烽 (2)

黃州琵琶串→月呼山→所山→梨峴→甘積山(直烽)→兵營

#### 間烽 (3)

延安角山(直烽)→喬桐修井山→延安看月(直烽)

### ◎ 第五炬：順天－서울間〈直烽 61, 間烽 24, 計 85〉

直烽 初起 突山島(이하 順川)→白也串→八田山(이하 興陽)→馬北山→天登山→帳機山→全日山(이하 長興)→天冠山→垣浦(이하 康津)→佐谷山→莞島→達麻山(靈巖)→館頭山(海南)→女貴山(珍島)→僉察山→黃原城(海南)→群山(羅州)→鎭達山(이하 務安)→高林山→瓮山(이하 咸平)→海際→次音山(이하 靈光)→古首島→弘農山→古里浦(이하 茂長)→所應浦→月古里(이하 扶安)→占方山→界火里→花山(沃溝)→五聖山(이하 臨陂)→佛智山→所防山(咸悅)→廣頭院(龍安)→江景臺(이하 恩津)→皇華臺→魯城山(魯城)→月城山(이하 公州)→高登山→雙嶺山→大鶴山(天安)→燕巖山(牙山)→望海山(稷山)→塊台串(陽城)→興天山(水原)→念佛山(이하 南陽)→海雲山→正往山(安山)→城山(仁川)→柵串(富平)→白石山(金浦)→守安山(通津)→大母城山(이하 江華)→鎭江山→綱山→圭山(喬桐)→河陰山(이하 江華)→江華南山→南山(通津)→冷井山(金浦)→開花山(陽川)→서울 木覓山 第五烽

#### 間烽 (1)

①順天突山島(直烽)→進禮山→光陽件對山→順天城隍堂→本邑 ②興陽帳機山(直烽)→蔽德山→同上 ③長興全日山(直烽)→億佛山→康津修仁山→同上 ④長興全日山(直烽)→寶城眞興山→同上 ⑤珍島女貴山(直烽)→屈羅浦→同上 ⑥珍島女貴山(直烽)→上堂串→同上

#### 間烽 (2)

沃溝花山(直烽)→雲銀山(舒川)→漆枝山(庇仁)→玉眉峰(藍浦)→助侵山(保寧)→興陽山(洪州)→高山(結城)→高丘(洪州)→島飛山(瑞山)→白華山(이하 泰安)→主山→安國山(海美)→高山(唐津)→倉宅串(沔川)→陽城塊苔串(直烽)

#### 間烽 (3)

初起 長烽島(이하 江華)→甫音島→末叱島→江華鎭望山(直烽)

### ◎ 濟州島 烽燧

濟州牧：沙羅岳 別刀 笠山岳 道道里岳 水山岳 高內岳 板乙浦

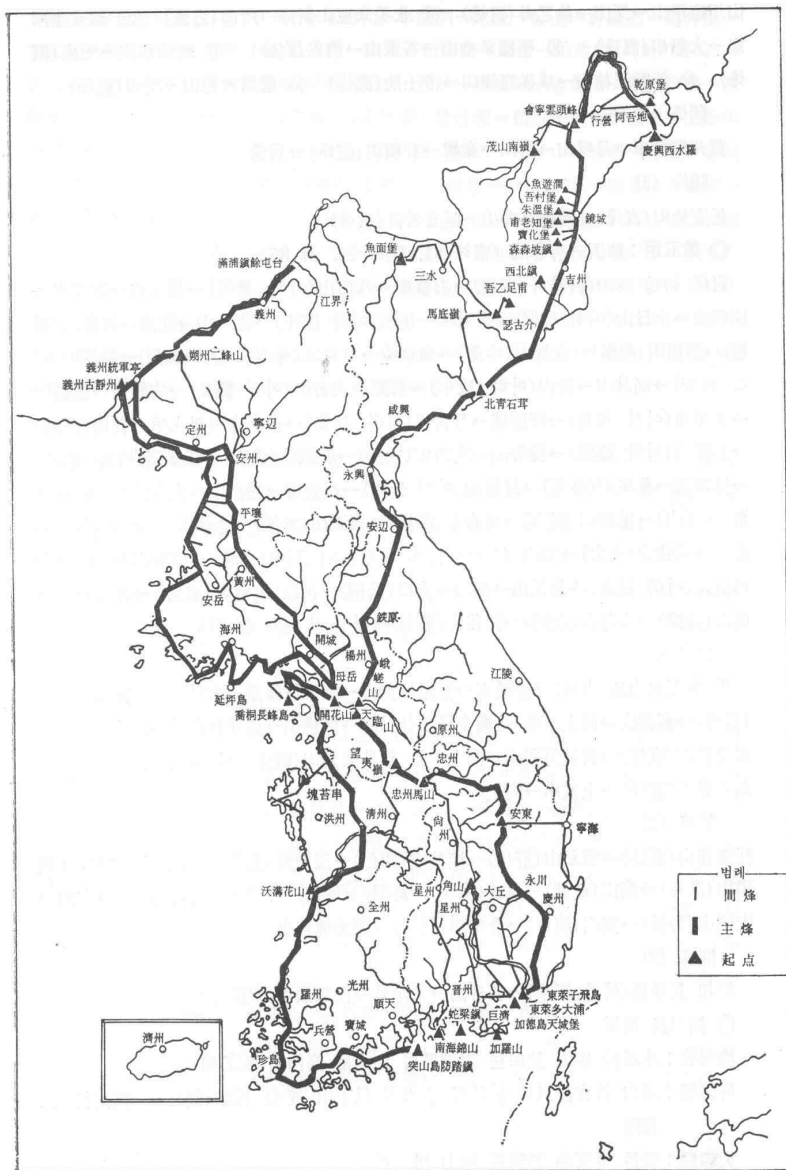
旌義縣：南山吾 音沙只岳 餘乙溫 小水山 只末山 達山 兎山 餞月論 狐兒村  
三每陽

大靜縣：松岳 毛瑟岳 遮歸岳 堀山 居玉岳



〈지도 1〉

朝鮮時代の 烽燧網圖



## 2) 파발로

### (1) 파발로의 개설

擺撥은 사람에 의해 소식을 전달하는 통신망이다. 봉수제가 조선 중기 이후 그 기능이 약화되고, 통신기능을 일부 지니고 있던 역제도 공물 운반에 비중이 두어지면서 새로운 통신망이 요구되고 있었다. 임진왜란을 계기로 봉수제는 거의 허구적인 존재로 되어서 변방의 사정을 중앙에 신속히 알리는데 도움이 되지 못하였다.

이 때 원군으로 참여하였던 명나라 군대에서는 파발제를 통하여 연락을 신속히 하고 있었다. 이에 정부에서는 봉수제 대신에 파발제를 실시하여 위급에 대비하고자 하였다. 그러나 파발제도를 시행하기 위하여는 말의 확보, 파발군의 충원, 도로의 보수 등이 뒷받침되어야 했다. 그리하여 파발이 간헐적으로 시행되기도 하였으나, 전면적으로 실시되지는 못하였다.

파발제도가 정착된 것은 선조 34년(1601) 도체찰사 李德馨의 강력한 주청에 의해서였다. 즉 전국 주요 도로에 擺撥幕을 설치하고, 파발군 6·7명을 각기 소속시켜 연락업무를 맡겼던 것이다. 파발에는 말을 사용하여 보다 신속히 전달하는 騎撥과 사람의 도보에 의하는 步撥의 두 가지 방법이 있었다.

역제에서 교대하는 곳을 역이라 한 데 대하여 파발이 교대하는 곳을 站이라 하였다. 파발로는 신속성이 중시되었으므로 역로와 겹치는 곳도 있지만 때로는 봉수대를 따라 연결되기도 했고, 지름길을 취하는 등 가능한 한 최단 거리를 취하였다.

파발이 교대하는 참은 지형이나 방법에 따라 다소 차이가 있었다. 기발에서는 25리마다 1참을 두게 되었으나, 곳은 따라서는 20리, 또는 30리의 거리를 두었다. 보발에서는 30리마다 1참을 두는 것이 원칙이었으나, 40리 혹은 50리마다 두는 경우도 있었다. 그리고 站(파발막)은 일종의 병영과 같았는데 기발에는 撥將 1인, 邑吏 1인, 軍丁 5인과 말 5필씩을, 보발에는 발장 1인과 軍正 2인씩을 배치하였다. 보발군은 달리기를 잘해야 했으므로

速步에 능한 사람이 차출되었다.

## (2) 파발망의 형성

파발은 연락을 전제로 하기 때문에 路線이 설정되어야 했다. 즉 한양을 중심으로 3개의 간선망과 그 사이에 보조노선이 있었다. 3개의 간선망은 서울과 평안도 의주를 연결하는 서북로선인 西撥, 서울과 함경도 경흥을 연결하는 동북로선인 北撥, 그리고 서울과 경상도 동래를 연결하는 동남로선의 南撥의 셋이었다. 그 중에서도 서발과 북발이 중요시되었는데, 특히 서발에만 기발을 설치한 것은 명·청 등 대중국 관계를 고려한 때문이었다. 남발은 대일본 경계망이었다. 신속성에 있어서 말을 타고 달리는 기발이 빠른 것은 물론이었으나, 보발의 속도도 빨라서 서울과 동래 사이를 23일에 도달하기도 하였다. 중도에 휴식을 금하고 릴레이식으로 밤낮으로 질주하는 것이 보발이었다.

### 조선시대의 擺撥網

(숫자는 里數)

◎西撥(西北路線, 騎撥, 서울~義州 41站 1050里)

서울 畿營站[敦化門밖] 23 黔巖站[楊州] 22 碧蹄站[高陽] 20 梵修院站[坡州] 20 馬山站[坡州] 20 東坡站[長湍] 20 調絃站[長湍] 25 青郊站[開城] 25 靑石洞站[自論站, 開城] 25 餅磨岐站[金州] 20 官門站[金州] 30 官門站[平山] 25 石隅站[平山] 25 安城站[平山] 20 官門站[瑞興] 23 西山站[瑞興] 22 水山院站[鳳山] 25 官門站[鳳山] 20 洞仙站[鳳山] 20 官門站[黃州] 20 貯卜站[黃州] 25 官門站[中和] 25 大井站[地突站, 平壤] 25 官門站[平壤] 25 斧山站[平壤] 25 官門站[順安] 30 冷井站[永柔] 20 官門站[肅川] 20 雲巖站[安州] 20 官門站[安州] 25 廣通院站[博川] 25 官門站[嘉山] 30 求井站[安州] 30 官門站[定州] 10 雲興站[郭山] 20 林畔站[宣川] 30 清江站[宣川] 20 車葦站[鐵山] 30 良策站[者浦院, 龍川] 30 所串站[義州] 20 官門站[義州]

[間撥] 江界1路: 安州 官門站 (東北方) 江界 官門站(18站 510里, 서울과의 거리 1230里)

渭原1路: 安邊 國司站 (北方) 渭原 古堡站(13站 470里)

碧潼1路: 安州 官門站 (北方) 碧潼 官門站(12站 440里)

◎北撥(東北路線, 步撥, 서울~慶興 64站 2300里)

서울 豆驗川站[楊州] 50 安奇站[抱川] 30 梁文站[永平] 40 豐田站[鐵原] 50 官門站[金化] 50 官門站[金城] 50 昌道站[金城] 40 新委站[淮陽] 20 官門站[淮陽] 50 高山站[安邊] 20 引豆門[安邊] 30 方下山[安邊] 40 官門站[德源] 30 官門站[文川] 50 官門站

[高原] 40 官門站[永興] 40 草原站[定平] 50 蓬臺站[定平] 50 平原站[咸興] 50 德山站[咸興] 50 新恩站[洪原] 50 大門站[洪原] 30 舊院基站[北青] 30 五川站[北青] 30 大岬站[北青] 30 羅下洞站[利原] 30 施利站[利原] 30 谷口站[利原] 30 忠信院站[端川] 30 基原站[端川] 50 麻谷站[端川] 60 嶺東站[吉州] 60 臨溟站[吉州] 50 山城院站[吉州] 20 確平站[吉州] 25 古站[明川] 45 明原站[明川] 25 雲委院站[鏡城] 35 朱村站[鏡城] 30 永康站[鏡城] 45 吾村站[鏡城] 45 輸城站[鏡城] 35 簞項站[富寧] 35 官門站[富寧] 20 虛古院站[富寧] 20 古豐山站[會寧] 30 獨德站[會寧] 20 官門站[會寧] 25 高嶺站[會寧] 25 防垣站[鍾城] 20 官門站[鍾城] 25 潼關站[鍾城] 20 永達站[穩城] 30 官門站[穩城] 25 黃拓坡站[穩城] 25 訓戎站[慶源] 10 官門站[慶源] 20 安原站[慶興] 25 乾原站[慶源] 20 阿山站[慶源] 20 阿吾地站[慶興] 20 官門站[慶興] 25 撫夷站[慶興] 35 造山站[慶興] 30 西水羅站[慶興]

[間撥] 厚州1路: 北青 五川站 (北方) 厚州(13站 530里)

茂山1路: 富寧 虛古院 (西北方) 會寧 官門站(8站 280里)

◎南撥(東南路線, 步撥, 서울~東萊 31站 920里)

서울 22 新川站[廣州] 20 栗木站[廣州] 20 黔北站[廣州] 20 慶安站[廣州] 20 雙橋站[廣州] 20 高尺站[利川] 20 大浦站[利川] 20 素沙站[利川] 20 官門站[陰竹] 20 林鳥站[忠州] 40 崇善站[忠州] 50 丹月站[忠州] 50 安富站[延豐] 40 聊城站[聞慶] 40 大灘站[聞慶] 20 德通站[咸昌] 30 洛源站[尙州] 40 洛東站[尙州] 40 迎香站[善山] 40 楊原站[仁同] 40 高平站[漆谷] 30 官門站[大邱] 30 梧桐院站[大邱] 40 鰲西站[清道] 40 榆川站[清道] 30 官門站[密站] 20 無訖站[密陽] 30 內浦站[梁山] 20 蘇山站[東萊] 20 官門站[東萊] 20 釜山站[東萊]

〈崔完基〉

## 5. 마 정

馬政은 교통·군사·외교·산업상의 필수로서, 말(馬匹)을 생산하고 관리·조달하는 일을 맡아 다스리는 것을 말한다. 우리나라 마정은 삼국시대 이전부터 실시되어, 그 후 삼국을 거쳐 고려시대에 발달된 체제를 갖추게 되었다.<sup>1)</sup>

1) 이 글은 南都泳의 《韓國馬政史研究》(亞細亞文化社, 1976)와 〈朝鮮牧子考〉(《東國史學》8, 1965) 및 〈朝鮮時代의 馬政研究〉 I·II(《韓國學研究》1·2, 1976·1977) 등을 주로 참고한 것이므로, 이들 글에서 나오는 전거는 따로 주를 달지 않음을 밝혀둔다.

〈표 1〉 고려시대 畜馬料式

馬 匹 種 類		季 節	馬 料 量(牛料量포함)			合 計
①	戰 馬	黃草節	①稗1斗	②豆2升	③末豆4升	1斗6升
		靑草節	①稗1斗	②末豆3升		1斗3升
②	雜 馬	黃草節	①稗4升	②豆2升	③末豆3升	9升
		靑草節	①稗3升	②末豆2升		5升
③	牝 馬	黃草節	①稗1斗	②豆2升	③末豆3升	1斗5升
		靑草節	①稗1斗	②末豆3升		1斗3升
④	2 歲 駒	黃草節	①稗4升	②豆2升		6升
		靑草節	①稗3升	②豆2升		5升
⑤	把 父 馬		①加稗3升	②豆2升		5升
⑥	典 廐 役 騾	黃草節	①稗1斗5升	②實豆·末豆 各 3升		2斗1升
		靑草節	①稗1斗5升	②末豆3升		1斗8升
⑦	大僕寺別立馬	黃草節	①稗1斗3升	②實豆3升	③末豆4升	2斗
		靑草節	①稗1斗3升	②末豆4升		1斗7升
⑧	駱 駝	黃草節	①稗5斗	②豆2斗	③鹽5合	7斗5合
		靑草節	①稗2斗	②豆9升	③鹽3合	2斗9升3合
⑨	驢 騾	黃草節	①稗6升	②豆2升	③末豆3升	1斗1升
		靑草節	①稗6升	②末豆3升		9升
⑩	尙乘局御馬	黃草節	①田米3升	②實豆3升	③末豆3升	1斗5升
		靑草節	①田米5升	②末豆5升		1斗
⑪	件 馬	黃草節	①田米3升	②實豆2升	③末豆3升	9升
		靑草節	①田米3升	②末豆3升		6升
⑫	役 騾	黃草節	①稗1斗	②實豆2升	③末豆3升	1斗5升
		靑草節	①稗1斗	②末豆3升		1斗3升
⑬	常 立 馬	黃草節	①稗1斗	②實豆3升	③末豆4升	1斗7升
		靑草節	①稗1斗	②末豆4升		1斗4升

⑭	役 牛	黃草節	①稗6升      ②豆2升	8升
		靑草節	①稗4升      ②末豆2升	6升
⑮	犢 牛	黃草節	①稗4升      ②豆2升	6升
		靑草節	①稗3升      ②末豆2升	5升
⑯	大 牛		①稗8升      ②實豆3升      ③黃草7束	

\* ①馬 1필 1일의 馬料配定料(의종 13년 성립).

②참고적으로 牛料 및 駱駝料도 표시.

고려시대의 마정<sup>2)</sup>은 중앙에는 마정사무를 진관하는 司僕寺(처음 大僕寺)·典牧司를 두고, 지방 각 목장에는 牧監과 奴子 및 看守軍을 배치하여 운영토록 편성하였으며, 또 현종 16년(1025)과 의종 13년(1159)에는 말의 사육방법을 과학화하여 「畜馬牛料式」<sup>3)</sup>을 위의 <표 1>과 같이 규정하였다. 말 한 필 1일의 사료[馬料]를 말의 종류·성격과 계절(靑草節: 봄·여름·가을철인 4월~9월, 黃草節: 겨울철인 1~3·10~12월)에 따라 馬料의 품종과 양의 차이를 두어 크게 해서 고도의 생산기술을 갖추게 되었다.

고려가 元과 교섭을 갖게 되면서 원은 일본정벌의 필요에서 충렬왕 2년(1276) 이후 耽羅島(제주도)에 대규모의 몽고식 목장을 건설하였다. 또한 몽고 말[韃靼馬]과 그 사육전문가인 牧胡를 보내와서 본격적으로 방목하게 되었는데, 그러한 영향으로 공민왕 16년(1367) 무렵부터 종래 말 생산에 종사하였던 奴子の 직책과 명칭이 牧子로 바뀌게 되었다.<sup>4)</sup>

그러나 고려 말 元·明과 같은 나라의 끊임없는 徵馬 요구에 부딪쳐, 원에는 약 20회에 걸쳐 수 만의 말과 소, 수십만 석의 사료「牛馬料豆」를 보냈고, 명에는 약 35회에 걸쳐 3만여 필의 말을 보내었다. 이러한 고려 말의 마정은 원·명 양국과의 관계 정상화에 기여하였고,<sup>5)</sup> 조선시대에 이르러 더욱

2) 南都泳, 〈高麗時代의 馬政〉(《曉城趙明基博士華甲記念 佛教史學論叢》, 1965).

3) 《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 馬政.

南都泳, 〈典牧同에 대하여〉(《歷史學報》 30, 1966).

4) 南都泳, 앞의 책, 83~119쪽.

——, 앞의 글(1965 a).

——, 앞의 글(1965 b), 24~31쪽.

5) 南都泳, 위의 글(1965 b), 409~411쪽.

중요한 외교적 위치를 차지하게 되었던 것이다.

조선시대의 마정은 고려 말 원의 나하추[納哈出]와 홍건적, 왜구를 격퇴하고 威化島回軍으로 새 왕조를 개창한 李成桂에 의하여 처음 실시되었다.<sup>6)</sup>

그러나 그 후 역대 통치자들은, 말이 군사상의 戰馬나 교통상의 驛馬, 외 교상의 교역품 및 농업경작용 등으로 크게 이용될 뿐만 아니라, 그 고기는 식용으로서, 말갈기·말꼬리는 갓(冠) 또는 관모(髷帽·髷笠)로서, 그리고 가죽은 신발 등 일용품으로, 힘줄은 활 제조용으로 각각 유용됨으로써 주목하기 시작하였다.<sup>7)</sup> 특히 마정의 중요성에 대해 ‘나라의 중요한 것은 군사요, 군사의 소중한 것은 말’<sup>8)</sup>이며, ‘마정은 나라의 중대한 일’<sup>9)</sup> 또는 ‘나라의 강약은 말에 달려 있으므로, 임금이 富를 물으면 말을 세어서 대답한다’<sup>10)</sup>고 강조함으로써, 중앙과 지방에 馬政機構를 갖추었던 것이다.

## 1) 마정기구

### (1) 중앙의 마정기구

조선의 마정기구는 《經國大典》의 완성과 더불어 정립되었다. 그 기본적인 구조는 兵曹 아래에 司僕寺를 속아문으로 소속시켜 실무를 담당케 하였다. 그리고 마정의 최고 정책에는 議政府·六曹·承政院·司諫院·司憲府·經筵 등이 참여하였고, 이 밖에 특수한 업무를 위하여 內司僕寺·兼司僕을 두었으며, 漢城府도 일정 부분 마정의 업무를 담당하였다.<sup>11)</sup>

이러한 관제가 정비되기까지는 다음과 같은 과정을 밟았다.<sup>12)</sup> 태조는 고려의 제도를 답습하여 원년(1392) 7월에 都評議使司·門下府 밑에 병조와 사복시를 두어 마정을 관장케 하였다. 도평의사사는 최고정책에 관여하였고,

6) 《增補文獻備考》 권 125, 兵考 17, 馬政.

7) 南都泳, 앞의 글(1976), 1~10쪽 참조.

8) 《太宗實錄》 권 18, 태종 9년 11월 임오.

9) 《中宗實錄》 권 38, 중종 28년 9월 신축.

10) 《增補文獻備考》 권 25, 兵考 17, 馬政.

11) 南都泳, 앞의 글(1976·1977) 참조.

12) 南都泳, 〈朝鮮時代 말 需給問題〉(《郷土 서울》 53, 1992).

문하부는 마정을 총괄하였으며, 병조는 兵籍(馬籍포함)·郵驛 등을 담당하였고, 사복시는 興馬와 廐牧 등을 맡아 判事 2인(정3품), 卿 2인(종3품), 少卿 2인(종4품), 主簿 1인(종6품), 兼主簿 1인(종6품), 直長 2인(종7품)을 두어 이에 중사케 하였다.

고려의 제도를 그대로 따른 이 관제는 정종 2년(1400)의 개혁에서 도평의 사사를 의정부로 고쳐 마정 최고정책에 관여하게 하였다. 태종 5년(1405) 정월에는 병조를 강화하여 判書(정2품)를 두고 조정에 참여케 함으로써 마정을 주관하게 하였다. 그러나 이런 개혁에도 불구하고 병조와 사복시는 서로 독립된 기구로서 국왕에 직결되어 체계적인 조직을 갖추지 못하였다.

따라서 이를 보완하기 위한 개혁이 태종 5년 3월에 또 다시 단행되었다. 곧 병조에 武選司·乘輿司·武備司를 두고, 그 가운데 승여사로 하여금 廐牧·程驛 등을 전장케 하고, 屬衙門제도를 두어 병조에 사복시를 소속시킴으로써 비로소 체계적인 조직을 정비하게 되었다. 그 후 《경국대전》에서 이 관제가 약간 보완되어 중앙 마정제도가 확립되었다.

《경국대전》에 병조는 武選·郵驛 등의 일을 관장하되, 무선사를 두어 武官·軍士 및 雜職(馬醫 포함) 임명 등의 일을 관장케 하고, 승여사는 임금의 가마(輿輦)·廐牧(養馬)·里程과 驛 등의 일을 관장케 하였으며, 무비사는 軍籍(牧馬軍 호적 포함)·馬籍·軍士 점검 등의 일을 관장케 하였다.<sup>13)</sup> 그 후 《大典通編》을 수찬할 때 승여사는 馬色으로 개칭되어, 立馬·路文 및 草料(馬料) 등의 일을 겸무케 되었으며, 또한 二軍色과 都案色이 설치되어 騎兵에 관한 일을 맡게 되었다.

병조는 의정부의 합의를 거쳐 국왕의 허락을 받아 마정의 업무를 집행하였다.<sup>14)</sup> 그러나 태종 5년에 병조가 승격·강화된 뒤로는 의정부와 권한이 자주 문제되다가, 태종 14년 이후로 병조는 군국의 중대한 일을 제외한 사안의 경우 직접 국왕에게 直啓하여 처리하였다.<sup>15)</sup> 重臣의 臣權이 우세한 세종 18년

13) 《經國大典》권 1, 吏典 京官職 六曹.

14) 議政府 설치 후 馬政의 중요사항은 「議政府 定」(《太宗實錄》권 2, 태종 원년 10월 무오), 또는 「議政府 啓」로서 결정되고 있다(《太宗實錄》권 12, 태종 6년 7월 병신).

15) 《太宗實錄》권 27, 태종 14년 4월 경신 및 권 28, 태종 14년 9월 병술.



이후 문종·단종 때에는 의정부를 거쳐 처리하였으나, 왕권이 강화된 세조 때에는 병조 직계로 처리하였으며,<sup>16)</sup> 중종 이후에는 備邊司를 거치기도 하였다.<sup>17)</sup> 그러나 이러한 실권의 신축에도 불구하고 병조는 마정의 주무 최고기관으로서의 지위를 끝내 유지하여 갔다.

사복시는 병조에 소속된 정3품아문으로, 말 사육 및 전국의 목장, 왕의 가마 등에 관한 실무를 관장 집행하였다. 《경국대전》에 규정된 정원은 提調 2인과 사복시의 장으로서 正(정3품) 1인, 그리고 副正(종3품) 1인, 僉正(종4품) 1인, 判官(종5품) 1인, 主簿(종6품) 2인이 있었고, 잡직으로 馬醫 10인 중 安驥(종6품) 1인, 調驥(종7품) 1인, 理驥(종8품) 2인, 保驥(종9품) 2인이 있었다. 또한 吏屬으로 書吏 15인, 諸員 600인, 差備奴 14인, 根隨奴 8인을 배치하였다. 이 밖에도 理馬 4인, 牽馬部 11인, 庫直 4인, 大廳直 1인, 使令 11인, 軍士 2인이 배치되었음을 각종 문헌에서 살필 수 있다.

그 후 연산군 11년(1505)에 사복시는 입양하는 말 50필을 가지고 1坊을 만들어 天驥·地駿·玄鬣이라 칭하고, 궁중의 養馬所를 龍廐, 內司僕寺를 麟廐, 興天寺를 驥廐, 兵曹를 雲廐로 칭하였으나, 중종 원년에 파하여 다시 원상태로 복구하였다. 사복시는 실무기관으로서 마정을 병조에 보고하고 의정부를 거쳐 집행하는 것이 원칙이었다. 그러나 문종 원년에 金宗瑞가 영의정으로서 사복시 제조를 맡은 뒤로는, 그 소관이 제조를 통해 국왕에 직결되어 처리되기도 하였다. 또한 그 중요성으로 인하여 《경국대전》에 제조 2인으로 규정 배치하고, 영조 때의 《續大典》에서는 제조 2인 중 1인을 영의정이 겸임토록 하고 諸員을 증원하여 3,448명을 배치하였다.

한편 내사복시는 궁중의 말 사육(內廐), 임금의 御乘馬, 국왕의 侍衛 및 入直 등을 맡은 바,<sup>18)</sup> 內乘 밑에 司僕 40여 인<sup>19)</sup>과 書吏 5인이 배치되었

16) 《世祖實錄》권 2, 세조 1년 9월 경인.

17) 선조 25년 이후 備邊司에서 중요 馬政이 처리됨.

18) 《續大典》兵典 京官職 散職 內司僕寺.

《經國大典》권 4, 兵典 侍衛 入直.

19) 內司僕 정원을 40여 인으로 추정한 것은 太宗이 내사복 정비를 하고 있을 당시에 “上曰…故內司僕寺馬 定數四十四”(《太宗實錄》권 30, 태종 15년 8월 경오)이라고 그들이 사용할 馬匹을 40필로 정한 것과, 《大典續錄》권 4, 兵典 符信條에 “信符依詳定數 曹堂上親監烙給…內司僕寺四十三…兼司僕五十…”이라고

다.<sup>20)</sup> 이 관아가 정식 관제로 등장한 것은 성종 23년(1492)의 《大典續錄》에서였다.<sup>21)</sup> 영조 때의 《속대전》兵典 散職條에는, 내승 3인 중 2인은 종2품으로부터 9품에 있는 자가 통틀어 겸임하고, 1인은 사복시의 正(정3품)이 겸임케 하였으며, 특별히 慶熙宮으로 왕이 옮길 때는 1인을 증가할 수 있게 하였다. 그리고 시위는 국왕의 측근에서 하고 官馬와 私馬의 조련을 매월 시행하도록 하였다.

겸사복은 태종이 내사복시 소속의 司僕을 內禁衛 등과 같이 시위에 복무케 한 데서 비롯되었다. 따라서 태종 9년부터는 내사복시에 종래의 사복과는 다른, 武才를 겸비하고 시위를 주임무로 하는 사복을 증치하였다. 이 사복에게는 僉摠制 등과 같은 閑職을 수여하여 겸임케 하였다. 이러한 시책은 세종 때까지 계속되어, 上護軍·護軍·僉摠制·行司直 등의 관료들이 사복에 겸직되었다. 이 겸임제 때문에 「司僕」 앞에 「兼」자를 붙여 兼司僕이라 칭함으로써 종전의 사복과 구별하였다.<sup>22)</sup>

그 후 세조는 왕권강화책으로서 내사복시 기구 중에서 겸사복을 분리 독립시키려는 시책을 서둘렀다. 마침내 세조 10년(1464)에 梁誠之의 건의에 따라 정식 관제화함으로써 兼司僕將 밑에 겸사복 50인을 배속시켜 내금위와 같은 親兵衙門으로 만들었다. 겸사복은 《경국대전》에서 종2품아문으로 되고, 뒤에는 兼司僕廳으로도 불리게 되었다.<sup>23)</sup> 겸사복은 가장 정예적인 기병 중심의 친병으로서 守門과 赴防·捕盜·捕虎 및 마정에 관련된 御乘馬 점검·飼育·調習, 목장관리 등의 임무를 수행하였다.<sup>24)</sup>

그리고 한성부는 馬籍과 牧子籍 관리, 말고기 매매와 牛馬賊 단속 등을 관

한 것에 근거하여 추정해 본 것이다.

20) 《增補文獻備考》권 226, 職官考 13, 武職 內司僕寺.

21) 《大典續錄》권 4, 兵典 符信·《續大典》권 4, 兵典京官職 散職·《增補文獻備考》권 226, 職官考 13, 武職 內司僕寺 등에 전하고 있다.

22) 南都泳, 〈朝鮮初期의 兼司僕에 대하여〉(《金載元博士華甲紀念論叢》, 1969).

23) 《續大典》권 1, 吏典 京衙前條에서 「兼司僕(將)廳」이라고 한 것과 《睿宗實錄》권 2, 예종 즉위년 11월 신사조에 「司僕廳」이라는 것, 그리고 《宣祖實錄》권 53, 선조 27년 7월 신사조에 “內禁衛·兼司僕 將有三員…兩廳之將 以年少武臣 可堪爲將者 擇差” 등에서 볼 수 있다.

24) 南都泳, 앞의 글(1969) 참조.

장함으로써 일정하게 마정에 관여하였다.<sup>25)</sup>

## (2) 지방의 마정지구

지방의 마정조직은 각 도의 관찰사 밑에 監牧官을 두어, 守丞으로 하여금 이를 검임케 함으로써(일부 지방은 전임의 감목관 배치) 각 목장의 群頭·群副 및 牧子를 관찰하도록 하는 체계를 갖추었다.

조선 초기에는 고려 말의 편제를 그대로 따르면서도 중국의 大明律 등을 참고한 체제로서 운영하였다. 그러나 지방조직의 정비를 위한 1차 작업이 태종 7년(1407) 의정부의 건의로 착수되었다. 즉 전국 각 고을의 水草가 좋은 곳에 목장을 건설하고, 牧子로 하여금 생산에 종사하게 하되 수령이 그 책임을 맡았으며, 관찰사가 수령을 평가할 때에는 種馬를 번식시킨 수에 따라 黜陟을 결정토록 함으로써, 관찰사-수령-〈목장〉-목자로 이어지는 조직을 갖추게 되었다. 그러나 수령들이 실무에 어두워 말 생산에 손실을 가져 오자, 다음해에는 2차 작업으로 새로이 감목관을 배치하여 지방의 마정을 강화시키고자 하였다.

제3차 작업은 병조의 안에 따라 세종 7년(1426)에 실시되었다. 마정의 하부조직인 각 도의 목장을 암말 100필 단위로 1群으로 편성하여 군두 1인을 배치하고, 50필마다 각각 군부 1인, 25필마다는 목자 1인씩을 소속시켰다. 그리고 이를 관찰하기 위하여 말 번식에 능숙한 6품 이상의 감목관을 파견하였다. 이에 따라 각 군마다 1년에 80필 이상 번식시키면 上等, 60필 이상은 中等, 60필 미만은 下等으로 하여 출척하되, 30개월 안에 상등이 세 번이면 위계를 올려 주고, 상등이 한 번이면 위계는 그대로 둔 채 임용하며, 세 번 중등이면 벼슬을 깎아서 내보내고, 하등은 즉시 논죄·파면하여 내쫓으며, 두 번씩 성적이 하등인 것은 군두·군부·목자까지 모두 논죄하고, 말을 죽게 하거나 잃어버리고 손상하여 쓸 수 없게 될 때에는 모두 법률의 조문에 따라 처리하게 하였다. 이로써 감목관-〈목장의 각 군〉-

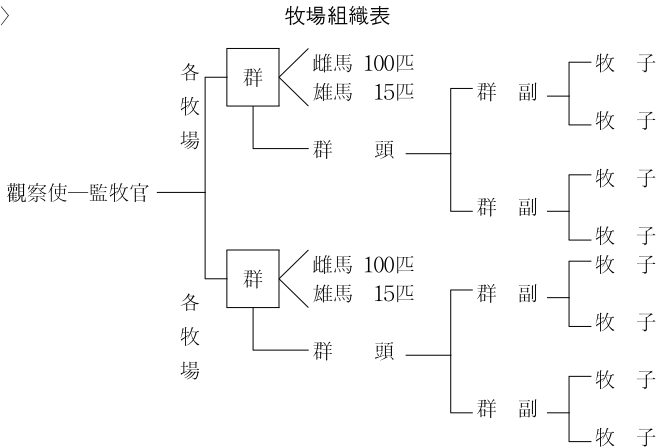
25) 南都泳, 〈朝鮮時代の 牧畜業〉(《東洋學》9, 1979).

——, 〈牧畜業〉(《서울六百年史》2, 1978).

군두·군부·목자로 연결되는 체계가 확립되었다. 또한 세종 10년에는 役이 없는 백성을 목자로 충당하여, 牧馬軍을 편성함으로써 목장을 간수·관리케 하는 4차 작업을 마무리하였다.

이러한 과정을 거쳐, 목장 조직은 《經國大典》에 이르러 약간 보완되어 확립되었다. 《경국대전》兵典에 의하면 각 도의 목장을 암말 100필과 숫말 15필로써 1군을 삼고, 1군마다 군두 1인(목자 중에서 良人을 골라 정하되 군부도 같음), 군부 2인, 목자 4인을 배치하여 돌보게 하였다. 한편 종6품의 감목관을 수령으로 겸임시켜, 매년 85필 이상을 번식케 하면 그 군두의 품계를 승급시키고, 뛰어난 자의 경우에도 품계를 승급하여 관직을 수여하도록 하였다.(〈표 2〉).

〈표 2〉



## 2) 감목관·목자

마정의 실무행정을 맡은 監牧官과 생산에 종사한 牧子는 마정의 성과를 가름하는 존재로서 여러 규제와 보호의 대상으로 주목되었다. 이러한 감목관과 목자의 유래 및 신분 직책은 다음과 같다.

### (1) 감목관의 지위

감목관은 강원도를 제외한 각 지방에 소재는 목장을 관할하여 말의 번

식·개량·관리·조달 등의 일을 수행한 종6품 관직이다. 이는 태종 8년(1408)에 처음 설치되었는데, 고려시대의 목장관리를 맡았던 牧監을 참작하여 당시까지 전해진 愛馬孳長官提領을 고친 것이다.

특히 당시에는 마정에 밝지 못한 ‘수령들이 목장 관리를 맡아 말이 많이 파리해져서 손실을 보게 되는’ 문제가 지적되었는데,<sup>26)</sup> 이를 해결하고자 하는 노력이 계속되어 세종 7년(1425) 병조의 건의에 따라 ‘말 번식에 숙달된 6품 이상인 자’로서 감목관을 임명케 함으로써 「專任監牧官」이 배치되기에 이르렀다. 그러나 감목관 배치로 인해 공대비용이 늘고 그들의 관사를 미처 마련하지 못하여, 다음해인 세종 8년에는 목장 부근의 말에 익숙한 驛丞과 鹽場官으로서 감목관을 겸임시켰다. 이로써 겸임감목관과 더불어 겸임하지 않은 전임감목관이 배치되었던 것이다.

그런데 겸임감목관인 역승들이 본래의 임무(驛의 일) 때문에 마정에 전념할 수 없는 데다가 민폐까지 끼치게 되어, 세종 13년 정월에 이의 폐지에 관한 논의가 있게 되었다. 孟思誠 등은 겸임을 그만두도록 주장하고, 李中至 등은 그대로 둘 것을 고집하였으나, 결국 맹사성의 의견이 수용되었다.<sup>27)</sup> 그리고 감목관의 임용 조건을 강화시켜 2품 이상의 당상관이, 3품 이하의 목양기술이 있는 사람을 추천토록 하여, 이를 임명하여 마정을 전적으로 관장하도록 하였다. 그러나 겸임감목관제의 필요성은 곧 다시 제기되었다. 그것은 대개의 목장이 바다에서 50~60리에서 100리 밖에 떨어져 있어서 감목관이 실무를 집행하는 데 항상 왕래하여 살필 수가 없고, 순찰에 따른 경비부담이 크며, 수령들의 행정지원이 없이는 소임을 다할 수 없기 때문이다.<sup>28)</sup> 그 중에도 수령들의 비협조는 큰 문제로 되어 바로 그 해 11월에 병조는 다음과 같이 건의하였다.

수령들이 ‘이미 감목관이 임명되었으니 말을 기르는 일은 자기네와 관계없다

26) 《世宗實錄》권 32, 세종 8년 4월 갑신.

한편 조신들이 주장한 감목관 자격은 ① 마정에 밝고 익숙한 자(《世宗實錄》권 64, 세종 16년 4월 계유) ② 먹여 기르는 법을 아는 자(《世宗實錄》권 32, 세종 13년 6월 신해) 등이다.

27) 《世宗實錄》권 51, 세종 13년 정월 기축.

28) 《世宗實錄》권 90, 세종 24년 정월 경인·권 69, 세종 17년 7월 을해.

고 여김으로써 일찍이 마음을 쓰지 않으므로, 말을 번식하는 것이 점점 예전과 같지 못합니다. 지금부터는 수령에게 감목관을 겸임하도록 하여 말 기르는 일을 살피서 번식케 하소서(《世宗實錄》 권 54, 세종 13년 11월 병술).

세종 15년(1433)에 江華府使가 감목관을 겸하고 그 후부터는 萬戶·千戶로 감목관을 겸하게 하였는데, 이들이 무관으로서 배타기를 잘하고 마정에 밝아 섬에 있는 목장을 잘 보살필 수 있었기 때문이었다. 특히 濟州島와 같이 대규모의 목장을<sup>29)</sup> 설치한 곳에서는 牧使(정3품)가 마정을 총괄할 것이 강조되었다. 원래 제주도에는 태종 8년(1408)에 최초로 감목관과 鎭撫를 배치하였는데, 세종 10년에 本州는 判官(종5품)이 감목관을 겸하고, 大靜·旌義는 縣監(종6품)이 겸하게 하였다. 그러나 제주도 행정의 총책임을 맡은 목사가 마정에 참여하지 않아 牧養과 畜産을 시행하는 사무가 다 시행되지 못하자<sup>30)</sup> 세종 22년에는 사복시의 건의대로 목사를 감목에 겸임시켜 세 고을의 마정을 통솔하도록 하였다. 따라서 그 칭호도 일반 감목관과는 다른 「濟州島安撫使知監事」라 하고 2품 이상은 都節制使知招營田事例에 의하여 역시 「知監牧事」라 칭하고 목사 직함은 예전대로 하였다.<sup>31)</sup>

그러나 감목관제는 겸임 또는 전임의 문제뿐만 아니라 그 존재 자체가 계속 논의의 대상이었다.

전라도 도관찰사가 아뢰기를, ‘감목관이란 직책은 여러 섬에서 기르는 말의 새끼치고 번식하는 것을 살피는 일에 불과할 뿐인데, 수령과 만호들이 다 감목을 겸해서 그 일을 맡아 보고 있습니다. 감목관은 목장을 순시하는 것이 1년에 두 세 차례에 불과한데, 이로 인하여 지나가는 고을마다 창고의 곡식이 소비되어 그 폐가 적지 않습니다. 더구나 司僕寺에서는 매년 봄·가을로 여러 섬에 있는 말들을 점검하고, 감사도 또한 감목을 겸직하고 있는 수령과 만호의 잘하고 못하는 성적을 살피고 있습니다. 그러므로 감목관이란 벼슬은 없어도 좋으니, 청컨대 이를 혁파해 버리고, 그 여러 섬의 牧養하는 상황은 點馬別監으로 하여금 검찰을 겸행하여 위에 아뢰게 하고, 감사에게 이첩하여 출척의 자료로 삼게 하소서’ 하니, 병조에 내려서 의논하게 하였다(《世宗實錄》 권 106, 세종 26년 11월 기해).

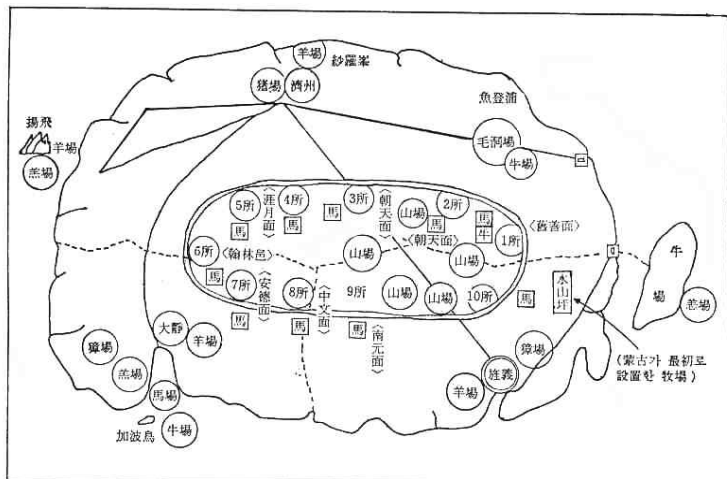
29) 南都泳, 〈朝鮮時代 濟州牧場〉(《韓國史研究》 4, 1969).

30) 《世宗實錄》 권 89, 세종 22년 5월 정미.

31) 《世宗實錄》 권 89, 세종 22년 6월 경진.

〈지도 1〉

濟州島牧場의 種別分佈圖



(南都泳, 〈朝鮮時代 濟州牧場〉, 《韓國史研究》4, 1969).

목장이 많은 전라도와 경기도 지방은 전임감목관이 계속 배치되다가, 세종 27년(1445)에 감목관제는 폐단만 있고 무익하다는 의정부의 건의대로, 다른 도에서의 예에 따라 겸감목관이 정착하는 단계에 이르게 되었다.

세종 28년에 보고된 충청·전라·경상도 각 목장에 감목관이 배치된 상황을 정리하면 다음과 같다.

忠淸道: 泰安郡의 禿津串과 薪串의 두 목장은 左道都萬戶가 겸임하고, 洪州興陽串목장은 洪州判官이 겸임.

全羅道: 多慶串목장은 務安縣監, 靈光郡의 珍下山목장은 咸平縣監, 羅州의 狎海島목장은 羅州判官, 靈岩郡 黃原串목장은 靈岩郡事가 겸임하며, 珍島의 南面 女歸山串목장의 제1소는 珍島郡事, 제2소는 金甲島萬戶, 제3소는 南挑浦萬戶 등이 나누어 맡고 西面 富支山串과 北面 海原串목장은 珍島郡事가 겸임.

慶尙道: 巨濟 加羅山목장의 제1소는 巨濟縣事, 제2소는 知細浦萬戶, 제3소는 玉浦萬戶가 나누어 맡음(《世宗實錄》권 101, 세종 28년 정월 신묘).

감목관의 배치 상황은 그 최초의 기록인 《世宗實錄地理志》에는 강원도와 평안도를 제외한 6도에 8인이 배치되었고, 《경국대전》에는 기록이 없다. 영조 때 편찬된 《續大典》兵典에는 강원도를 제외한 지역에 21인이 배치되고

있다. 숙종 4년(1678)에 만들어진 《牧場地圖》에는 12인, 《增補文獻備考》 마 정편에는 11인, 동 職官考(外武職 監牧官)에는 24인이 배치되고 있다. 이밖에 제주도에는 3인의 감목관이 배치되고 있었다. 이상의 내용을 요약하고 또한 《속대전》에서 배치한 사항을 도시하면 다음 〈표 3〉·〈표 4〉와 같다.

〈표 3〉

監牧官 定員

道 名	世宗實錄地理志	牧場地圖 (숙종 4년)	續大典	增補文獻備考	
				馬政篇(仁祖)	職官考
京畿道	1	3	5	2	5
忠清道	1	1	1	1	1
慶尙道	1	2	3	2	3
全羅道	3	3	5	3	8
黃海道	1	2	3	2	3
江原道					
平安道			1		1
咸鏡道	1	1	3	1	3
計	8	12	21	11	24

(이 밖에 濟州島에 감목관 3명이 배치됨).

## (2) 목자·군두·군부

牧子는 국영목장에 소속되어 賤役인 말과 소의 생산을 담당하였다. 그 신분은 양인이었으나 역이 천하여 사회적으로 身良役賤(신분은 양인이거나 역이 천한 자)이란 특수 계층으로 불리었다.<sup>32)</sup>

목자는 16세에서 60세까지 말·소 생산에 종사하도록 되어 있어 국가는 그 대가로서 그들에게 牧子位田 2결과 復戶의 혜택을 주었으며, 또한 근무성적에 따라 쌀·포목으로 포상하거나 群頭·群副·百戶·千戶 및 京官職으로까지 영달할 수 있도록 보장하였다.

32) 南都泳, 앞의 글(1965 a) 참고.



〈표 4〉 《續大典》에 규정된 監牧官 定員

道 別	定 員	品 階 (經國大典)	配置場所	兼任關係	備 考
京畿道	5	중6품	江 華 水 原 南 陽 仁 川 長 峯	永宗僉使 兼任 " " " 長峯萬戶 兼任	→草芝鎭僉使 兼任
忠清道	1	"	瑞 山	平薪僉使 兼任	
慶尙道	3	"	晋 州 蔚 山 東 萊	多大浦僉使 兼任 " "	
全羅道	5	"	興 陽 順 天 羅 州 珍 島 荏子島	僉使 兼任 " " " 荏子島僉使 兼任	續大典에 없는 감목관 · 智島 監牧官 · 薪知島 監牧官 · 濟州島 監牧官
黃海道	3	"	海 州 豐 川 長 淵	登山僉使 兼任 椒島僉使 兼任 白翎僉使 兼任	
咸鏡道	3	"	咸 興 端 川 穩 城	咸興府使 兼任 端川府使 兼任 穩城府使 兼任	
平安道	1	"	鐵 山	宣沙浦僉使 兼任	

그러나 이는 법제상의 규정일 뿐 실제면에서 보면 그 몇 배나 되는苦役이 그들에게 가해지는 이외에 그 직은 종신토록 면할 수 없으며, 세습적으로 자손에게 전해지고 거주이전과 다른 직책으로의 전직이 허락되지 않으며, 사료와 토산물을 바쳐야 하고 牧馬軍으로서 복무해야만 했던 것이다.<sup>33)</sup> 그리하여 그들은 가난에서 헤어날 수 없었는데, 감사·사복 관원 및 점마별감 등이 1년에 2, 3차례씩 순찰을 빙자하여 수탈하는 행위로 말미암아 가산을 탕진하기까지 하였던 것이다.

33) 南都泳, 위의 글, 36~38쪽.

처음에 목자는 10필의 말을 사육하면 되었다.<sup>34)</sup> 그러나 세종 7년(1425)에는 25필로 증가되고, 매년 그것을 길러 새끼말 20필 이상을 생산하면 상등, 15필 이상이면 중등, 15필 미만이면 하등으로 평가되는데, 30개월 단위로 그 성적을 매겨서 3회 이상 상을 받으면 승진되고, 중을 3회 받으면 좌천 또는 파면되었으며, 하를 받으면 처벌받도록 하였다. 그 후 이 직책은 《경국대전》에서 강화되어 목자 4인이 암말 100필과 숫말 15필을 길러 매년 새끼말 85필 이상을 생산해야만 하였다. 이러한 규정은 《大典後續錄》·《續大典》 및 《大典通編》에도 동일하게 나타나고 있어 조선 후기까지 적용되었다고 하겠다.

이 밖에 목자는 직책상의 과실 또는 사고로 손실을 보게 하였을 때는 예외없이 답 50에서 杖 100에 이르는 체형과 잃어버린 말의 수대로 배상해야만 했다. 이런 과중한 직책과 가혹한 부담은 목자들의 離役을 초래하게 하였다.<sup>35)</sup> 따라서 목자의 확보가 사회문제로 되어 목자는 3년에 한 번씩 호적을 다시 만들게 하여 단속을 철저히 하는 한편, 목자의 자손은 父役에 복무하도록 하고, 《경국대전》에서는 목자의 동거친족 중 1인은 다른 역을 못하게 하였다. 중종 6년(1511)에는 盧公弼의 주장에 따라 목자가 계집종과 결혼하여 낳은 아들은 아버지 役處에 속하고, 그 딸은 어머니의 신분에서 따라 천인으로 소속시켰다. 良人이지만 천역을 하고 있는 牧子·鄉吏·驛吏·鹽干 등에게까지 출가의 폭을 넓힘으로써 이들 천역에 종사할 인원을 확보하고자 하였던 것이다.

그러나 이와 같은 목자의 생활보장책이 없는 정책은 성공할 수가 없었다. 가중된 고역과 생활의 방편으로 목자들은 목장말을 부정으로 매각하거나 둔한 말과 교환하여 利를 취하고, 금지된 私畜을 하는가 하면 말을 도살하여 팔거나 물가 변동에 편승하여 木棉 등과 바꾸어 사복을 채움으로써 혼란을 가져오게 하였다.

이러한 범법행위는 극형으로 다스려졌다. 세종 8년(1426)에는 牛馬를 도살한 목자의 경우 ① 곤장 100대에 ② 刺字하고 ③ 몸은 水軍에 충당하며 ④

34) 《太宗實錄》 권 12, 태종 6년 7월 병신.

35) 南都泳, 앞의 글(1965 a), 41~47쪽.

가산을 몰수하였는데, 세종 16년에는 범법자를 초범·재범으로 구분하고 재범은 평안도로 추방하였다.<sup>36)</sup> 그 뒤 세종 26년에는 범법자를 초범·재범·3범으로 나누어 3범은 사형에 처하였다. 세종 29년에 이르러서는 재범까지 사형에 처하더니,<sup>37)</sup> 단종 2년(1454)에는 초범은 主犯(爲首者)과 從犯(爲徒者)으로 구분하여 주범은 교수형에 처하고, 종범은 자자하여 巨濟·珍島·南海로 추방하되 재범은 교수형에 처하였다. 이렇게 가중되어간 형량은 가족에게까지 미쳐 가족들 또한 강제이송(流配)에까지 이르게 하였다. 목자로서 유배된 자는 유배지에 가서도 신분상의 고역을 면할 수 없었다.<sup>38)</sup>

이와는 반대로 목자에게 가혹하게 적용되었던 법규는 관료지배층에게는 적용되지 않은 경우가 많았다. 이를테면 江華府使로 온 楊脩·金徑 등이 부정행위를 한 데 대해 목자 姜石이 義禁府에 고발하였으나 국왕의 명령으로 무죄가 되었으며,<sup>39)</sup> 종친 李徐와 같은 권세가가 去垢匠과 결탁하여 불법적으로 도살하여도 이의 적발이나 처벌이 묵인된 바 있었으니,<sup>40)</sup> 조선사회에서의 법운영의 맹점과 목자의 가련한 처지를 이해할 수 있다. 이런 사회적 여건 속에서 목자들이 생산의욕을 가질 수 없음은 물론이었다.

군두·군부의 직제는 전술한 바와 같이 세종 7년(1425)에 처음 제정되고, 그 후 다소 보완되어 《경국대전》에서 정비되었다.

군두·군부는 목자 중에서 근무성적이 양호한 자로서 임명되었다. 군두는 각 목장에서 암말 100필과 숫말 15필을 단위로 한 「群」의 책임자로서, 그 밑에 군부 2인, 목자 4인을 배치받아 말 생산에 종사하였다. 그들은 매년 85필 이상을 번식시키면 품계가 가하여져 京外官職에 임명되었다.<sup>41)</sup> 그리고 군부는 군두 밑에서 50필의 목양책임을 맡았는데 목자 2명을 거느렸다. 군부 중 우수한 자는 군두로 승진될 수 있었다.<sup>42)</sup>

36) 南都泳, 〈鮮初의 牛馬盜賊〉(《東國大大學院論文集》 14, 1975).

37) 《世宗實錄》 권 116, 세종 29년 5월 병진.

38) 《世祖實錄》 권 2, 세조 원년 9월 병술.

39) 《文宗實錄》 권 5, 문종 원년 정월 임자.

40) 《成宗實錄》 권 50, 성종 5년 12월 무자.

41) 南都泳, 앞의 글(1965 a).

——, 앞의 글(1976), 220~222쪽.

42) 南都泳, 위의 글(1976), 222~223쪽.

조선시대 목자의 수를 전하는 것으로 《世宗實錄地理志》, 《牧場地圖》(숙종 4년, 1678), 《輿地圖書》(영조 33~41년, 1757~1765), 《耽羅巡歷圖》(1700년대 초), 《耽營事例》(연대미상)와 《成宗實錄》(성종 원년 계미조), 《中宗實錄》(중종 17년 2월 정해조 등), 《日省錄》(헌종~철종) 등이 있다. 그 중 《세종실록지리지》는 경기도의 목자 수만 전하고, 《탐라순력도》·《탐영사례》는 제주도의 목자 수만 기록하고 있으며, 《여지도서》는 전국의 목자수를 전하고 있으나 일부 목장의 목자 수가 누락되어 있다. 숙종 때 만들어진 《목장지도》는 전국의 목장을 지도로 표시하고 있을 뿐만 아니라, 목자와 우마의 수를 잘 밝히고 있다. 《목장지도》에 기록된 목자는 경기도에 874인, 공청도 705인, 경상도 166인, 전라도 1,005인, 황해도 421인, 평안도 176인, 함경도 444인, 濟州牧 754인, 旌義縣 365인, 大靜縣 126인, 別牧場(제주) 141인으로서, 조선시대의 목자는 강원도를 제외한 7도에 총 5,178인이 배치되어 있었다.

그런데 군두·군부의 수를 전하는 문헌이 아직 발견되지 않고 있다. 이 점

〈표 5〉

지방 마정 종사인원수

牧子數	推 定 人 員		監 牧 官	地方 馬政에 종사한 總人員數
	群 頭	群 副		
874	(219)	(437)	5	1,535
705	(176)	(358)	1	1,240
166	(42)	(83)	3	294
1,006	(252)	(503)	5	1,766
421	(105)	(211)	3	740
176	(44)	(88)	1	309
444	(111)	(222)	3	780
754	(189)	(377)		1,320
365	(91)	(183)		639
126	(32)	(63)		220
141	(35)	(71)		247
5,178	1,296	2,596	21	9,091

에 대해서는 첫째, 위의 제 문헌의 편찬자들이 동일 목장 群에서 같은 직종(말 사육)에 종사하고 있는 군두·군부·목자를 동일시하여 이를 목자로 합쳐(군두 740인, 군부 1,480인, 목자 2,958인으로 추산할 수 있음) 그 수치(5,178인)를 기록한 것이라 이해된다. 둘째, 편찬자들이 누락하였다면, 이는 세종 7년의 《경국대전》에서 결정한 원칙 곧 “1群에 군두 1인, 군부 2인, 목자 4인을 배치”한다는 것으로 추산할 수밖에 없다. 이로써 보면 군두는 약 1,296인, 군부는 약 2,596인으로서 지방 마정에 종사한 인원은 감목관 21인을 합쳐 총 9,091인이 배치되었음을 알 수 있다. 이는 위의 <표 5>와 같다.

### 3) 목장의 발달과 실태

#### (1) 목장의 발달과 변천

조선시대의 목장은 고려시대부터 전하여지는 목장을 재건하는 한편으로 수초가 좋은 곳에 목장을 설치함으로써 국영 및 사영의 다양한 목장이 발달하였다. 사육되는 목축류도 말·소를 비롯하여 양·돼지·염소·노루(獐)·고라니(麕) 등에까지 이르러 이에 따른 다양한 목장이 설치되었다.<sup>43)</sup>

① 馬牧場 ② 牛牧場 ③ 羊牧場(羊棧: 양) ④ 猪場(猪圈: 돼지) ⑤ 羔場(羔圈: 염소) ⑥ 獐場(獐圈: 노루) ⑦ 麕場(고라니)

그 가운데 말목장이 가장 발달하여 전체목장의 약 90%를 차지하였다. 말목장의 수는 《세종실록지리지》에 58개소(그 중 폐목장 2), 《동국여지승람》산천조에 87개소, 《반계수록》에 123개소, 《대동여지도》에 114개소, 《목장지도》에 38(140)개소(그 중 폐목장 62), 《증보문헌비고》에 171개소(그 중 폐목장 54, 소재 불명 3)가 전하고 있다.

소목장은 소만을 전문적으로 사육하는 목장과 말목장에 소속된 것의 두

43) 南都泳, <韓國牧場制度考> (《東國史學》 11, 1969).

——, 앞의 글(1969 b).

——, <朝鮮時代の 地方馬政組織에 대한 小考> (《史學研究》 18, 1963).

가지가 있었다. 그 수는 《목장지도》에 의하면, 전자는 약 2개소(초기 4개소), 후자는 약 10개소에 불과하였으며, 그 운영도 마정체제로써 하였다. 양장·고장·장장·저장·궤장도 관리자인 監을 배치하여 운영하였다.

조선시대의 말목장(소 목장 포함)은 육지에 있는 일부를 제외하고는 대부분 바다의 섬이나 바닷가에서 뽕족하게 내민 땅인 곳(串)에 설치되어 있었다. 그리고 분포는 다음 <표 6>에서 파악되듯이 전라도가 약 43.9%로서 제일 많고, 이어 경기도·경상도의 순으로 분포되어 있어, 이 3도에 전체의 약 72% 이상의 목장이 설치되어 있었다. 그리고 섬으로서는 제주도가 5개소(뒤에 15개소)로서 제일 많고, 강원도에는 하나도 없었다.

<표 6> 전국의 목장 통계

	京畿道	公淸道	全羅道	慶尙道	咸鏡道	黃海道	平安道	濟州	江原道	計	合計
東國輿地勝覽	28	10	13	18	6	10	5	2	0	92	92
牧場地圖	30	10	49 <56>	23	7	10	4	5		138 <145>	138
輿地圖書	8	3	15	6	6	5	1		0	44	44
大東輿地圖	21	3	50	11	5	5	5	14	0	114	114
增補文獻備考	24 <3> (11)	5 (5)	32 (27)	20 (7)	7	7 (4)	4 (1)	15	0	114 <3> (54)	171

\* ① ( )는 廢牧場, < >는 所在不明 牧場.

② 《輿地圖書》는 말이 있는 목장만 표시함.

이상과 같은 목장은 임진왜란 이후 폐지 또는 축소되는 과정을 밟게 되었다. 임란 중 남방의 목장 반 이상이 적의 수중에 들어가 선조 27년(1594)에 40여 개소가 폐지되고<sup>44)</sup> 말을 보급한 목장은 제주도목장을 비롯 강화의 진강·신도·거을도·미법도·장봉도·북일도·매음도·주문도, 황해도의 초도·백령도·순위도·등산도·기린도·창린도·석도·용매도·연평도와 낙안의 신미도, 함경도의 두언대·도련포·사눌도·말웅도·마랑이도, 평안도의 가도 등 25개소 뿐이었다. 전란 중 우수한 戰馬를 보급한 곳은 진강과 가도가 유

44) 《牧場地圖》後序 참조.

명하였다.<sup>45)</sup>

그 뒤 인조 19년(1641)에 119개의 목장 중 말이 있는 곳이 46, 폐지된 곳이 73개였으며,<sup>46)</sup> 숙종 때는 다소 정비되어 138개 중 폐지 또는 둔전·민전으로 변한 것이 62개소에 달하였다.<sup>47)</sup> 이러한 실태에 대하여 일부 실학자는 그 개혁을 주장하였으나<sup>48)</sup> 뜻을 이루지 못하고, 일제 강점기에 牧場田이 몰수됨으로써 조선시대의 목장은 전폐되었다.

조선시대의 목장분포 상황을 《증보문헌비고》에서 보면 말이 있는 목장(有牧場)이 114개, 폐지된 목장이 55개, 불분명한 것 3개, 도합 172개가 전하고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 7〉 조선시대의 목장분포

道 別	有廢牧場別	所管邑名	牧 場 名
京畿道(38)	有牧場(24)	江華	①鎭江場 ②信島 ③@島 ④煤音島 ⑤彌法島 ⑥北一場 ⑦長峰島 ⑧注文島
		仁川	⑨龍流場 ⑩無衣島 ⑪薪佛島
		南陽	⑫大阜島 ⑬靈興島 ⑭仙甘島 ⑮召忽島 ⑯伊作島 ⑰小牛島 ⑱伊側島 ⑲佛島 ⑳楓島 ㉑立破島
		水原	㉒陽也串 ㉓洪原串
		陽城	㉔槐台串
	廢牧場(11)	江華	①甫音島 ②松家島
		仁川	③紫烟島 ④茅島 ⑤難智島 ⑥士也串
		南陽	⑦德積島 ⑧昇黃島 ⑨禿甲島
		長湍	⑩壺串
		坡州	⑪沙牧島
	所 在 不 明 (3)		①項浦 ②吾朶庄 ③振威屯

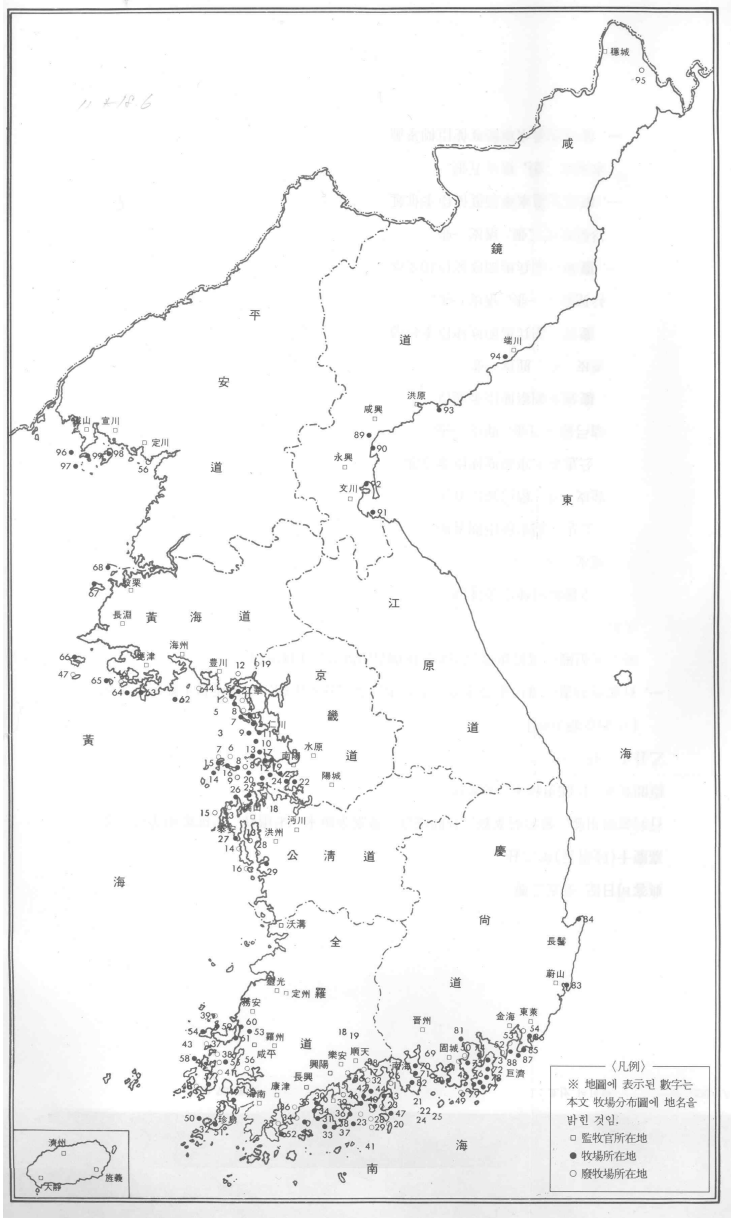
45) 《宣祖實錄》권 98, 선조 31년 3월 기유.

46) 《牧場地圖》後序.

《增補文獻備考》권 129, 兵考 17, 馬政.

47) 숙종 4년에 된 《牧場地圖》後序에 “各道牧場總數 濟州並一百三十八…廢牧場六十二”라고 기록되고 있다.

48) 柳馨遠, 《磻溪隨錄》권 22, 牧馬.





忠清道(9)	有牧場(5)	瑞山	㉕大山串
		泰安	㉖梨園串 ㉗遠西面 禿津島
		洪州	㉘興良島
		沔川	㉙倉宅串
	廢牧場(5)	泰安	㉚智靈山 ㉛安眠串 ㉜薪串 ㉝大小山串
		洪州	㉞元山島
全羅道(59)	有牧場(32)	興陽	㉟道陽場 ㊱折爾島 ㊲小鹿島 ㊳示山島 ㊴鹿島 ㊵𪛗叱島
		順川	㊶內羅老島 ㊷城頭串 ㊸外羅老島 ㊹禾太島 ㊺蓋島 ㊻諸里島 ㊼白也串 ㊽突山島 ㊾白也島 ㊿猫島 ㋀狼島 ㋁黔毛島
		樂安	㋂獐島
		海南	㋃黃原串
		珍島	㋄智力山 ㋅南桃浦
		康津	㋆薪智島
		靈光	㋇多慶串 ㋈荏子島
		羅州	㋉押海島 ㋊牛串島 ㋋長山島 ㋌慈恩島 ㋍智島
		務安	㋎加羅串
		咸平	㋏珍下山
	廢牧場(27)	興陽	㋐赤𪛗島 ㋑平內伊島 ㋒沙日海島 ㋓所里島 ㋔大頭里島 ㋕小頭里島 ㋖多里島 ㋗自毛島 ㋘安島 ㋙𪛗見島
		順天	㋚耳里島 ㋛大花島 ㋜小花島 ㋝四叱島
		珍島	㋞占察山 ㋟夫之山
		康津	㋠古爾島
		長興	㋡來德島 ㋢得良島 ㋣帳內串
		靈光	㋤甌島 ㋥古耳島 ㋦臨溜島
		羅州	㋧箕島 ㋨安昌島 ㋩其佐島
		沃溝	㋪箕食島

黃海道(11)	有牧場(7)	海州	62延坪島
		康翎	63登山串 64巡威島
		甕津	65麒麟島
		長淵	66白翎島
		豊川	67椒島
		殷栗	68席島
	廢牧場(4)	海州	44龍媒島 45甫音島
		甕津	46昌麟島
		長淵	47大青島
慶尙道(27)	有牧場(20)	晋州	69興善場 70昌善場 71赤梁島
		巨濟	72舊永登場 73長木浦場 74漆川島 75加助島 76九千場 77舊助羅浦場 78知世浦場 79山達島
		固城	80三千唐浦場 81海坪場
		南海	82錦山場
		蔚山	83魴魚津
		長簪	84@背串
		東萊	85絶影島 86芝浦 87烏也項
		金海	88金丹串
	廢牧場(7)	巨濟	48閑山島 49龍草島
		固城	50葡萄島
		漆原	51龜山島
		熊川	52加德島
		金海	53鳴旨島 54古今丹馬城
咸鏡道(7)	有牧場(7)	咸興	89都連浦 90花島
		文川	91四訥島
		永興	92末應島
		洪原	93馬郎耳島
		端川	94豆彦台

		穩城	㉕莎草島
平安道(5)	有牧場(4)	鐵山	㉖大串 ㉗椴島
		宣川	㉘身彌島 ㉙炭島
	廢牧場(1)	定州	㉚都致串
濟州牧(15)	有牧場(15)	濟州牧	6
		大靜	3
		旌義	2
		山屯	1
		牛屯	1
		乙丙別屯	1
		淸馬別屯	1

\* 목장명(有·廢牧場別) 앞의 번호로 <지도 2> <조선시대 목장분포도>에 위치를 표시하였다.

## (2) 목장의 실태

조선시대의 名馬 생산지로 이름난 목장은 함경도의 산이 깊고 풀이 무성하며 샘물이 좋은 都連浦(함흥), 馬郎耳島(홍원), 四訥島(문천), 末應島(영흥), 豆彥臺(단천) 목장과 평안도의 身彌島(선천), 大串(철산), 椴島(철산)목장 그리고 경기도의 鎭江場(강화), 煤音島(강화), 경상도의 絶影島(동래), @背串(장기) 목장 등이었다. 그 중에서도 북쪽의 도련포, 남쪽의 제주도목장은 우리나라의 冀北(중국 준바 명산지)이라 불리어 유명하였으며, 특히 제주도목장은 원나라 이래 명·청대까지 알려졌다.<sup>49)</sup>

도련포목장은 沃沮가 자리잡았던 곳으로 神馬가 난다는 명산지인데, 李成桂가 그 곳에서 난 駿馬를 타고 조선을 건국한 것으로 유명하다. 그러나 이 목장은 큰 들 가운데 있어 해마다 고을 백성을 동원하여 모래를 쌓고 목책을 세워도 홍수 때마다 떠내려가 숙종 35년(1709)에 사복시 제조 趙泰采가

49) 《宣祖實錄》권 98, 선조 31년 3월 기유.

《牧場地圖》正色圖·進獻馬.

《增補文獻備考》권 125, 兵考 17, 馬政.

그 대비책을 건의한 바 있으나 영조 이후 점차 부진해졌다.<sup>50)</sup>

제주도목장은 고려 충렬왕 2년(1276)에 몽고식목장을 설치한 이래 발달된 것으로 섬 전체가 목장으로 되어 15개소(뒤에 64)의 목장이 설치되어 있었다. 숙종 4년에 목자의 수는 1,386인(濟州牧 754인, 旌義縣 365인, 大靜縣 126인, 別牧場 141인)으로 전국 목자수(5,178인)의 약 4분의 1이 배치되고, 말은 전국의 반이 넘는 12,411필을 관리하고 있었다.<sup>51)</sup> 따라서 제주도의 마정기구는 다른 곳과는 다르게 濟州牧都安撫使知監事(牧使 겸임·정3품)－監牧官(濟州牧 判官 겸임, 大靜·旌義縣 縣監 겸임)－群頭－群副－牧자의 체제로서 운영되었다. 제주도의 말은 국내만이 아니라 중국 수출품으로도 유명하였다.

馬籍에 오른 제주도 각 목장의 말의 수는 세종 28년(1446)에 9,780필, 숙종 4년(1678)에 12,411필이었다. 마정이 발달하였던 성종 때는 약 20,000~26,400여 필을 관리하였을 것으로 추정되는데, 제주도 마필수를 전하는 문헌의 내용을 요약하면 아래의 <표 8>과 같다.

한편 목장에서 생산된 말의 종류는 혈통·털빛·높이의 칫수·나이 등으로 분간하여 정해졌는데, 문헌상 그 이름은 약 90여 가지에 달하고 있다.<sup>52)</sup> 원래 한국 고유의 말은 고구려·예 등에서 생산된 果下馬였다. 이 말은 높이가 세 자에 불과하여 이를 타고서 과일나무 아래를 달릴 수 있다하여 일컬어졌는데, 산을 오르는 데 편리하였다. 삼국·고려시대를 거치는 동안 우리

&lt;표 8&gt;

제주도 목장 마필수

문 헌 명	濟州牧	大靜縣	旌義縣	別牧場	牛 島	기 타	합 계
世宗實錄 권 11 세종 28년 3월 1일	3,810	2,090	3,880				9,780
世宗實錄地理志	3,352	2,009	3,352				8,713
耽羅志	6,454	1,552	2,383				10,385
牧場地圖	5,788	1,248	2,077	2,605	410	(28.3%)	12,411

50) 《增補文獻備考》 권 125, 兵考 17, 馬政.

51) 南都泳, 앞의 글(1969 b).

52) 南都泳, 앞의 글(1977), 174~177쪽.

나라에 북방마(중국·서역·몽고 말)가 전래됨으로써 다양한 말을 생산하게 되었다.

조선시대의 명마는 먼저 태조가 개국할 때에 타고 다녔다는 여덟 필의 준마를 꼽을 수 있다. 첫째는 横雲鵬으로서 여진산인데 元의 나하추(納哈出)를 패주시키고 홍건적을 토벌할 때에 탄 것이다. 둘째는 淤麟靑으로 함흥산인데 兀刺[여진]를 빼앗고 왜구를 격퇴할 때 탄 것이다. 셋째는 追風鳥로서 여진산이며, 넷째는 發電赭로서 안변산인데 장단에서 사냥할 때에 탄 것이다. 다섯째는 龍騰紫로서 단천산인데 해주에서 왜를 토벌할 때에 탄 것이다. 여섯째는 凝霜白으로 제주산인데 압록강에서 회군할 때에 탄 것이다. 일곱째 獅子黃으로 강화부의 煤島산인데 지리산에서 왜를 토벌할 때에 탄 것이다. 여덟째는 玄豹로서 함흥산인데 兎兒洞에서 왜를 격퇴할 때에 탄 것이다.<sup>53)</sup>

다음은 세조가 왕위에 오르기 전에 탄 명마 12필을 들 수 있다. 첫째 靖世驃, 둘째 流霞驪, 셋째 梨花驪, 넷째 玉英蚰, 다섯째 凌空鵠, 여섯째 逐風駒, 일곱째 蘭雲驪, 여덟째 騰霧豹, 아홉째 軼警鴻, 열째 翼飛龍, 열한째 載房麟, 열두째 照夜驪 등이다.<sup>54)</sup>

그리고 명마로서 중국에 조공하는 말로 지정된 鐵靑駿·紫驪馬 등 正色馬 21종이 유명하였다.

조선시대의 전국 각 목장에서 관리하는 말의 수는 성종 때의 약 40,000필을 최고로 하여, 그 후 연산군 8년(1502)에 30,000필, 중종 17년(1522)에 20,000필로 감소하고 있다. 말이 가장 많이 번식하였던 때인 성종 원년(1470)의 상황을 살펴보면, 司僕寺가 제주도를 제외한 마필수를 13,599필로 보고하고 있고 또한 중종 17년에 特進官 高荊山이 성종 때의 총 마필수를 40,000여 필로 보고하고 있어, 이를 기준으로 제주도의 마필수를 정리하면 다음 <표 9>와 같다.

조선 후기 숙종 4년의 목장지도에 의하면 말이 있는 목장이 50개소, 소가

53) 태조가 탄 8駿馬 기록은 《世宗實錄》권 123, 세종 31년 3월 갑술조에 보이고 그 내력은 《增補文獻備考》권 125, 兵考 17, 馬政에 자세히 전한다.

54) 위와 같음.

〈표 9〉 전국 목장 마필수(성종대)

목 장 명			말				소의 필수
			필 수	비 교			
도	읍	목 장 명		고실	유실	범이 잡아 먹은 수	
京畿道	江華府	北 一 場	331	49	6		101
		鎭 江 場	1,302	122			
	長湍府	壺 串	340	30	8		
	陽城縣	槐 台 吉 串					
忠淸道	泰安郡	大 小 山	458	117		19	77
		薪 串					
		知 靈 山	300	24		7	
		梨 山 串	322	25		44	
	瑞山郡	安 眠 串	354	39		8	
	洪州牧	元 山 島	122		10		
全羅道	靈光郡	珍 山 下	214	40			188
		古 耳 道	219	53			
	康津郡	新 智 島	299	49			
	興陽郡	道 陽 串	666	163	5		
		折 爾 島	364	72			
	長興郡	來 德 島					
	海南郡	貢 原 串	1,449	152			
	珍島郡	知 歷 山	1,312	131			
慶尙道	東萊府	吾 海 也 項	793	78		38	
	固城縣	末 乙 上 串	284	59			
		海 平 串	742	101			
		蔚山府	魴 魚 津	360	57	11	
黃海道	瓮津郡	昌 比 島	167	26			
	康翎縣	登 山 串	551	102		49	
	黃州牧	鐵 島	78			20	
	豐川府	席 島	122		5		
咸鏡道	端川府	豆 彦 台	103	50			121
	北靑府	羅 萬 北	389	119			
	文川郡	反 上 四 訥 島					
平安道	鐵山府	大 串	1,293	420			
		椶 島	145	42			

	宣川府 定州牧	身 彌 島 都 致 串	280 240	49 52			
		소 계	13,599	2,221	45	252	487
	濟州島		26,401				
		총 계	40,000				

〈표 10〉

전·후기 마필수 비교표

시 대 별 도 별		전 기 성종 원년(1470)	후 기 숙종 4년(1678)	
경	기 도	1,973(101)	1,387(581)	574 <813>
충	청 도	1,556 (77)	613	167 <446>
경	상 도	2,179	1,488	484 <1,044>
전	라 도	4,523(188)	2,465	927 <1,535>
황	해 도	918	340(314)	95 <245>
함	경 도	491(121)	670	197 <473>
평	안 도	1,958	992	359 <633>
소	계	13,599(487)	7,955(895)	
제 주 도	濟州牧		5,788	2,017 <3,771>
	旌義縣		2,077	649 <428>
	大靜縣		1,248	429 <819>
	別牧場		2,605	867 <1,738>
	牛島		410	174 <236>
	기타		?	
	소 계	26,401?	12,128 <sup>㉑</sup> 12,411 <sup>㉒</sup> 12,258 <sup>㉓</sup>	
총	계	약 40,000(487)	20,213(895)	숫말 6,739 암말 13,274

① ( )는 소, < >는 암말.

② 후기 제주도의 마필수는 기록마다 차이가 있다. ㉒ 牧場地圖는 총 12,411필로 되어 있으나, ㉑ 그 내역으로 기록된 濟州牧·旌義·大靜縣·別牧場·牛場의 마필수를 합치면 12,128필로서 283필이 부족하다.

③ 그리고 ㉓ 牧場地圖는 전국 마필수를 20,213필로 하고 있어, 여기서 제주도를 제외한 마필수 7,955필수를 빼면 제주도 마필수는 12,258필이 되어야 된다. 이런 차이가 나는 세 수치를 모두 밝혔다.

있는 목장이 1개소로 감소되었다. 그 중 5,000필 이상인 목장은 1개소(濟州牧), 2,000필 이상 2개소(旌義縣, 別牧場), 1,000필 이상 1개소(大靜縣), 800필 이상 1개소(泰安 梨山串), 500필 이상 4개소(珍島 智力山, 順天 突山島, 瑞山 大山串, 宣川 身彌島), 기타는 400필 미만으로서, 총 마필수가 20,213필(그 중 숫말이 6,939필), 소가 895필(그 중 숫소가 212필)이었다. 이상 <표 10>의 내용을 정리하면 위의 <표 10>과 같은 비교가 가능하다.

그 뒤 마필수는 순조 5년(1805)에 8,337필,<sup>55)</sup> 철종 9년(1858)에 10,137필,<sup>56)</sup> 그리고 고종 7년(1870)에 5,646필을<sup>57)</sup> 기점으로 계속 감소되어 갔다.

#### 4) 말의 수요

##### (1) 국내 수요

조선시대의 말은 다방면에서 소용되었는데, 그 중에서도 기병에게 말을 공급하는 문제가 가장 중요한 것이었다. 정책수립자들은 ‘마정은 軍國의 중대한 일’이라던가<sup>58)</sup> ‘軍政은 말보다 급한 것이 없다’고 하여<sup>59)</sup> 그 조달에 힘썼던 것이다. 그러나 늘어나는 수요를 감당하지 못하여 말이 없는 군사가 속출하고 기병으로서 말이 없는 자는 보병으로 전과하거나 타인의 말을 일당으로 빌려 타지 않으면 안되었으며 심지어 빈한한 보병에게 자비로 말을 사서 타도록까지 하여 가산을 탕진케 하였던 것이다. 결국 이상과 같은 戰馬 부족의 현상으로 국방력을 약화시켜 임란·호란과 같은 때에 무방비상태를 초래하였으며, 그 후 그 복구책이 계속 강구되었으나 수요를 따라가지 못하였다.

그리고 540여 개의 驛에 말을 공급하여 공문의 전달과 공무여행하는 관료에게 말을 제공하고, 官物의 수송을 담당하게 하였다. 그러나 불법적인 관료들의 濫騎와 急馳 등의 폐단으로 역마가 폐사하여 감소하게 됨으로써, 국초

55) 《增補文獻備考》권 125, 兵考 馬政.

56) 《日省錄》권 156, 철종 9년 12월 무오.

57) 《高宗實錄》권 7, 고종 7년 12월 29일.

58) 《端宗實錄》권 5, 단종 원년 정월 정축.

59) 《世宗實錄》권 21, 세종 5년 8월 경술.



부터 驛政(驛馬·驛田·驛戶 확보 등) 관리에<sup>60)</sup> 힘쓰는 한편, 그 수요 억제책을 추진하였다. 태조 6년(1397)에는 도성 내에서 동반 7품 이하, 서반 6품 이하의 기마를 못하게 하였으며,<sup>61)</sup> 정종 2년(1400)에는 이를 강화하여 「賤隸騎馬禁法」을 제정함으로써, 工人·商人·賤隸·牧豎 및 喪中에 있는 자에게 기마를 금지시켜, 일반 서민들은 도보로 여행하지 않으면 안되었다.<sup>62)</sup> 세종 25년(1443)에는 역마 부족으로 함길도 도절제사 金孝誠이 ‘말값이 소보다 비싼 점’을 들어 각 역에 수레 서너 대와 황소 6~7필을 준비하게 하여 4품 이하의 말 대신 牛車를 이용토록 하자는 건의를 올리기까지 하였다.<sup>63)</sup> 그러나 말 공급을 해결하지 못한 이러한 변통책이 역정을 바로 잡을 수는 없었다. 그 뒤 《경국대전》에서는 역마를 함부로 탄 자와 사사로이 내어준 자는 모두 杖 100, 流 3,000리에 처하도록 하였으며,<sup>64)</sup> 선조 30년(1597)에 擺撥制가 실시되자 마정은 213개의 站에 撥馬를 공급하는 등 현안문제를 해결해 나가지 않으면 안 되었다.<sup>65)</sup>

말은 농업경작에도 이용되었다. 서북 양도와 제주도 등에서 馬耕이 행해졌다. 특히 제주도는 땅이 푸석하고 들떠서 파종할 때 반드시 말과 소를 모아 땅을 밟게 하여 단단히 한 뒤에 종자를 뿌려 농업을 하였으므로 마정은 그 공급을 담당해야만 하였다.<sup>66)</sup>

한편 말고기의 수요가 늘어나자 다양한 대책이 마련되었다. 말의 증산은 물론 그 수요를 막기 위한 법적인 조치를 취하고, 매매를 통제하였다. 태조는 고려 말엽의 禁殺都監을 존치시키고 《經濟六典》을 제정하여 소와 말의 도살을 금하였으며,<sup>67)</sup> 태종 11년(1411)에는 도살을 일삼는 新白丁을 색출하여 도성 900리 밖으로 추방하여 감시하도록 하였다.<sup>68)</sup> 그러나 밀도살이 계속 행

60) 趙炳魯, 《朝鮮時代 驛制研究》(東國大 博士學位論文, 1990).

61) 《太祖實錄》권 11, 태조 6년 4월 경술.

62) 《定宗實錄》권 5, 정종 2년 7월 무자.

63) 《經國大典》권 5, 刑典 禁制.

64) 《世宗實錄》권 99, 세종 25년 3월 기사.

65) 南相虎, 〈擺撥制考〉(《慶州史學》8, 1989).

66) 南都泳, 앞의 글(1969 b).

67) 《世宗實錄》권 27, 세종 7년 2월 갑진 참조.

68) 위와 같음.

해지고 더욱이 궁중 관부에서의 수요가 늘어나자, 정부는 말 명산지인 제주도로 하여금 매년 乾馬肉을 공물로 바치게 하였다. 이로 인하여 제주도민의 盜殺·유망이 속출하자 정부는 그 治罪에 부심하게 되었다.<sup>69)</sup>

세종 3년(1421)에는 외국사신을 위로하는 잔치 이외에는 말을 잡지 못하게 하였으며, 동 7년에는 도성 안의 산에서 우마 도살을 자행하는 자가 많아 防護所 13처를 설치하여 이를 단속하였고, 말고기를 먹은 자에 대해서는笞 50형에 처하였다. 그리고 세종 7년(1425) 말고기 매매를 소고기 매매의 예에 따라 서울은 한성부, 지방은 지방관의 허가를 받도록 하여 이를 위반한 자는 처벌토록 하였으며, 동 11년에는 자연사한 우마육이라도 허가를 받은 후에 매매할 수 있도록 통제하였다.<sup>70)</sup>

세조 10년(1464)에 도성 내에서 우마 도살을 전업으로 하는 去骨匠을 5部の 管領과 동네 사람에게 명령해서 비밀 고발케 하고 수시로 체포토록 하였으나<sup>71)</sup> 도살은 더욱 성행하였다. 이에 동 13년에는 대사헌 梁誠之가 그 실정을 “옛날에 도살은 白丁·禾尺이 하고 잔치에 쓰기 위해서였지만, 지금은 양민이 시장에 판매하기 위해서 하고 있다”고 지적하면서 거골장을 사형에 처하고 그 처자 일가족은 변방으로 이주시키도록 하였다.<sup>72)</sup> 그리고 우마를 죽인 자를 체포하면 면포 10필을 주고 매 1인씩 추가할 때마다 2필로부터 50필까지 더 주도록 하였다.<sup>73)</sup>

조선 초기 국왕 가운데 말고기를 가장 애용한 인물은 연산군이었다. 그는 특히 늙고 병이 없는 백마가 양기를 돋구는 데 좋다고 하여 이를 즐겨 먹더니 그 6년(1503)에는 민가에서 색출해 오게까지 하였다.<sup>74)</sup> 중종 12년(1517) 사헌부에서는 “의금부 등 아문에서 밀도살이 행해지고, 또 한성부·형조의 奴子들이 관권을 빙자하여 도살을 자행하고 있다”고 하여 이를 단속하였으며, 동왕 38년에는 《大典後續錄》을 제정하여 그 철저를 기하도록

69) 南都泳, 앞의 글(1969 b).

70) 《世宗實錄》권 27, 세종 7년 1월 병술·2월 갑진·무신 및 권 43, 세종 11년 2월 신사.

71) 《世祖實錄》권 34, 세조 10년 8월 을유.

72) 《世祖實錄》권 41, 세조 13년 정월 신미.

73) 《經國大典》권 5, 刑典 捕盜.

74) 《燕山君日記》, 연산군 9년 2월 을사.

하였다.<sup>75)</sup>

그 후 《속대전》에서는 ‘牛馬 私屠殺者’를 杖 100과 徒 3년에 처하게 하는 한편, 도살을 허가하지 아니할 수 없는 고을은 5일에 한 마리를 도살하여 공 급토록 하였다.<sup>76)</sup> 그러나 이러한 시책은 일부 양반층에만 한정된 것이었을 뿐 말고기 수요문제를 근본적으로 해결하지는 못하였다.

이 밖에 말의 갈기, 곧 鬃과 말꼬리는 갓의 원료로써 鬃帽・馬尾帽・鬃笠 등을 만드는 데 사용되었다. 특히 조선사회는 유교적인 예법이 발달하여 국왕은 물론 관료들은 《경국대전》禮典 儀章條에 따라 朝服・祭服・公服・常服別로 품위에 따라 차등을 두고 갓을 쓰게 되었으며, 일반 서민들도 갓을 소중히 여기게 되었다. 따라서 갓은 지위와 교양・인격을 표징하는 것으로서 다투어 좋은 갓을 구하려는 풍조가 일어나게 되었는데, 그 중 종모와 종립이 가장 인기가 있었다.

정부는 갓생산을 위하여 공조에 帽子匠・紗帽匠・草笠匠을, 尙衣院・濟用監에 毛冠匠, 지방에 鬃帽兒匠을 배치하였으며, 민간에서도 갓을 생산하였다. 그러나 종모・종립의 수요를 감당치 못하여 그 가격이 등귀하고, 이에 따라 말갈기와 말꼬리 값도 오르게 되어 심지어는 대낮에 서울시가에 세워둔 말의 갈기와 꼬리를 도둑맞기 일쑤였다.

국초부터 이런 문제를 해결하려는 대책이 여러 번 강구되었으나 큰 효과를 거두지 못하자 성종 17년(1486)에는 사복시 제조 尹壕가 “사람마다 종립쓰기를 좋아하여 공사의 말갈기가 다 찢렸으니 법을 세워 금지함이 옳다”고까지 주장하였다. 이에 국왕은 領敦寧 이상에게 이 문제를 논의케 하였던 바, 鄭昌孫・尹弼商은 종모・종립의 사용으로 말꼬리를 도둑질하는 자가 많이 생겼으니 비록 《경국대전》에 그 사용규정이 있더라도 직위 고하를 막론하고 사용을 금지해야 된다고 주장하였다. 이에 반해 沈澮・盧思愼은 그대로 사용하여야 한다고 맞섰다. 이 양론에 대해 성종은 단안을 내려 종모는 정1품에 한하여 쓰도록 하고, 종립은 大典에 따라 時散官에게 쓰도록 하였던 것이다.<sup>77)</sup>

75) 《大典後續錄》권 5, 刑典 雜令.

76) 《續大典》권 5, 刑典 禁制.

77) 《成宗實錄》권 188, 성종 17년 2월 기묘.

말갈기와 꼬리는 갓 이외에 체를 만드는 원료로도 사용되었으므로 馬尾篩匠을 膳工監에 배치하여 제조에 종사하도록 하였다. 또 말꼬리는 동아줄 원료로도 공급되었다.

한편 말힘줄[馬筋]은 활 만드는 원료로, 말가죽은 가죽신·주머니(褰: 활·화살촉용 등)의 원료로 사용되었으며, 이를 구어서 아교를 만들기도 하였다.<sup>78)</sup>

특히 靴鞋(정강이까지 덮는 목이 달린 가죽신)는 의장용으로서 관료들이 품위에 따라 신게 되어 있었는데, 일반 서민들까지 상·하의 구별없이 가죽신을 사용하게 되어 가격이 오르게 되었다. 이에 따라 말·소가죽 값도 등귀하여, 이를 얻기 위해 불법으로 우마를 죽이는 자가 속출하게 되었다.<sup>79)</sup> 그러자 정부는 말가죽을 각 목장에서 공납케 하는 한편 세종 8년(1426)에는 사헌부가 다음과 같이 건의하는 계를 올렸다.

의장복식의 절차는 상·하를 구별하며 계급의 위신을 밝히는 것입니다. 우리나라에는 뚜렷한 형식이 갖추어져 있는데 다만 靴鞋에 대한 절차가 아직도 상세히 제정되지 아니하여 심지어는 거리의 工商人이나 公私賤隸까지도 모두 가죽신을 신으며, 參外와 직책이 없는 사람까지도 套(비울 때 신는 반장화)를 신고 있는 실정입니다. 이것은 상하 계급을 없게 할 뿐 아니라, 가죽값을 뛰어 오르게 하여 禁殺令이 엄중할지라도 몰래 우마를 훔쳐 가는 일을 잇달아 일으키는 것이니...바라옵건대 예조에 명하시어 상세한 제도를 제정하여 상하의 구별을 밝히고, 도둑질하는 근원을 막게 하여 주십시오(《世宗實錄》권 31, 세종 8년 1월 신유).

이에 국왕은 의정부와 諸曹가 함께 논의할 것을 예조에 명하였다. 이에 따라 마침내 수요의 제한을 두는 최초의 화혜제도를 마련하였다. 즉 時散 동서 7품 이하는 套의 착용을 금지하고, 대소의 승려·經師 및 별군 내의 대장 이하 近仗隊長과 隊副·보충군·조예·杖首·所由·囑導·螺匠·도부외·庶人·공인·상인·공사천인은 가죽신을 신는 것을 금하며, 武工과 樂工 중에서 7품 이하는 음악을 연주할 때 이외에는 가죽신을 신는 것을 금지하며, 皮

78) 《成宗實錄》권 188, 성종 17년 2월 기묘.

《文宗實錄》권 8, 문종 6년 5월 기축

79) 《世宗實錄》권 31, 세종 8년 1월 신유 및 권 48, 세종 12년 4월 계미·12년 5월 갑인 등.

草鞋도 남녀 모두 금지케 하되 각 궁의 별감과 小親衛만은 가죽신을 신게 허용하였다. 이로써 화혜는 관료층만이 독점 사용토록 되었다.<sup>80)</sup> 그러나 이 조치에도 불구하고 화혜는 일반 서민에서 수요되어, 세종 11년(1429)에 보다 강화된 단속법이 제정되었다.<sup>81)</sup> 그 이듬해에는 우의정 孟思誠의 “常人들의皮鞋와 긴요하지 않은 皮物은 금지해야 한다”는 주장에 따라,<sup>82)</sup> 한성부는 우마피 단속책을 다음과 같이 세워 실시하게 되었던 것이다.

서울 안 5부 및 성 밑 10리 안에서 죽은 말과 소의 날가죽은 한성부에 들어서 火印을 받게 하고, 익혀서 시장에 팔 적에도 또 京市署에 고하게 하여, 그 표가 붙어 있는가를 조사받게 한 뒤에 매매를 허가하고, 그 표는 곧 거두어 불태워 없앤다. 만일 표가 없는 가죽을 사사로 매매하는 자에게는 서울 안에서는 管領 및 五家の 長이 성 및 10리 안에서는 勸農과 坊의 別監 등이 이를 곧 한성부에 보고하면, 한성부는 형조에 공문을 보내어 표 없는 고기를 매매하는 예에 의하여 죄를 논하고, 가죽은 관가에서 몰수하며 지방 각 도는 그 고을 이름의 글자로 된 화인으로 표를 붙여서 관리하도록 한다(《世宗實錄》권 48, 세종 12년 4월 계미).

이러한 과정을 거쳐서 화혜제도는 《경국대전》 예전 의장조의 조문으로 확립되었다.<sup>83)</sup> 그러나 말가죽은 생활필수품으로서 여전히 암거래가 이루어졌던 것이다.

## (2) 중국 수출

말은 외교상 중요한 수출품이었다. 우리나라에서 말을 수출한 것은 공민왕 21년(1372) 명나라가 北元정벌 등의 필요에 따라 이를 요구하면서부터이다. 우왕 12년(1386)에는 양국의 합의에 따라 그 동안 명에 보낸 금·은·말 등의 朝貢品 가운데 오직 말만 3년에 한 번 50필씩을 보내기로 하였다. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 명의 수시적인 和賣 요구에 따라 공양왕 3년(1391)까지 명에 수출된 말은 약 3만 필에 이르렀다.

조선 초기에는 명의 국내외적인 불안한 정세(靖難의 役, 韃靼 등)에 대비한

80) 《世宗實錄》권 31, 세종 8년 1월 신유.

81) 《世宗實錄》권 43, 세종 11년 2월 신사.

82) 《世宗實錄》권 48, 세종 12년 4월 을해.

83) 《經國大典》권 3, 禮典 儀章 靴鞋.

徵馬 요구가 심하였으므로, 마정은 국내수요보다 명에 말을 증여 또는 易換(조선 말과 명 비단·포복과 교환)하는 일에 진력하지 않으면 안되었다. 그 중 정기적으로 매년 正朝·節日·千秋節에 보내는 歲貢馬는 式年馬(매 3년마다 정기적으로 보내는 말)와 더불어 양국 친선외교의 중요 행사로서, 국왕은 물론 의정부·예조·사복시·승문원·進獻官馬色 등의 치밀한 계획으로 진행되었다. 즉 말의 높이가 周尺으로 別馬는 6척 이하 5척 8촌 이상이고, 種馬·土馬는 5척 7촌 이하 5척 6촌 이상이어야 하고, 털빛은 3색(黑五明, 鐵靑·赤·栗·黃色, 白·灰色 등)을 갖추고, 나이는 3~4세로 간택하여 미리 길러 조련시킨 후에 북경에 보냈다.<sup>84)</sup>

세마는 정조에 34필(황제에 30필, 동궁에 4필), 절일에 40필, 천추절에 10필 도합 84필을 보냈는데, 이를 준비하기 위해 補數馬(흠결이 있을 때 보충하는 말) 16필을 합친 100필을 전국에 배정하되, 사신왕래가 많은 황해·평안도는 제외하고 경상도에 28필, 전라도에 23필, 충청도에 22필, 경기도에 10필, 강원도에 10필, 함경도에 7필을 바치게 하였으며, 세종 12년(1430) 이후에는 200필로 늘려 배정·준비하도록 하였다. 그리고 말을 바친 자에게는 魚鹽稅·神布稅 및 雜物로써 원하는 대로 말값을 주었으며, 명에서는 세마의 답례로 비단·포복 등을 보내왔다.<sup>85)</sup>

식년마는 고려 우왕 13년(1387) 이후 보내던 것으로서 외교상 가장 중시되었다. 세종 23년(1441)에 承文院의 건의로서 결정된 절차는 다음과 같다.

亥·卯·未年을 당해서…(말을) 진공하여 왔습니다. 오늘 이후로는 진공 해 당년 2년 전인 巳·酉·丑年 정월 상순에 承文院이 말의 털빛과 마필수를 예조에 첩보하고 병조에 관문을 보내면, 병조가 각 도에 내려서 監司로 하여금 가려 뽑아서 미리 기르게 하고, 그 해 10월에 각 도 감사가 그 수를 병조에 보고하게 합니다. 진공 1년 전인 寅·午·戌의 해 8월에 각 도 감사가 말을 병조에 보내면 사복시에 전송하여 기르게 한 후, 해·묘·미년 10월에 이르러 正朝가 북경에 진헌하도록 하십시오.…(《世宗實錄》권 92, 세종 23년 3월 갑인).

이러한 사무를 철저히 하기 위하여 승문원은 현관에 六甲<sup>①</sup>·寅<sup>②</sup>·卯<sup>③</sup>·辰·

84) 《世宗實錄》권 49, 세종 12년 8월 임진·9월 갑진 신해.

85) 《世宗實錄》권 47, 세종 12년 2월 정유 및 권 48, 세종 12년 4월 정해.

巳<sup>①</sup>·午<sup>②</sup>·未<sup>③</sup>·申<sup>①</sup>·酉<sup>②</sup>·戌<sup>③</sup>·亥<sup>①</sup>·子<sup>②</sup>)을 써 놓고 그 밑에 진행상황을 표하여 살피도록 하였으며, 또한 예조·병조·승정원·사복시와 각 도 감사도 이 예에 따라 검찰케 하고, 그 종마 50필의 종류를 다음과 같이 결정하였다.

烏鶯·烏腎·烏蹄의 결백한 牡馬(성장한 숫말) 5필, 烏鶯·烏眼의 결백한 牝馬(성장한 암말) 10필, 鐵靑의 牡馬 5필, 鐵靑의 牝馬 10필, 黑鬃·黑尾의 黃牡馬 2필, 黃牝馬 5필, 黑五明의 牡馬 2필, 黑五明의 牝馬 4필, 棗驪(털빛이 붉은 말)의 牡馬 3필, 棗驪의 牝馬 4필, 계 50필(《世宗實錄》권 92, 세종 23년 3월 갑인).

그리고 부정기적으로 명의 강제적인 易換馬 요구에 수시로 대량의 말을 수출하였다. 그런데 이로 인한 과중한 부담으로 백성들이 굶주리게 되고, 국내에 말이 부족하게 되어, 조신들은 그 조달책에 고심한 나머지 “사대의 예로 말하면 말을 바치지 않을 수 없고, 宗社의 계책으로 말하면 많이 바칠 수 없다”고 토로하였다. 한편 세종 5년(1423)에 許稠 같은 이는 명에 대하여 정마 감량을 진정할 것을 다음과 같이 건의하였다.

중국에서는 지난 해에 말을 1만 필을 청구하고 지금 또 1만 필을 청구하나, 본국의 말은 예전에 비하여 감소되고 또 强壯하지도 못합니다.…군정은 말보다 급한 것이 없는데 충실한 말 2만 필을 골라서 바치게 되면 이는 2만의 기병을 감소시키는 결과가 됩니다.…어떻게 그 한정없는 요구에 응하겠습니까.…신의 어리석은 생각으로서는 지금 주청하여 반감하지 않으면 만세에 걱정이 될 것임니다(《世宗實錄》권 21, 세종 5년 8월 경술).

그러나 명은 이러한 요청을 번번이 거절할 뿐만 아니라 오히려 사신을 보내서 횡포무례하게 정마를 독촉하고, 교역마의 退馬·酒食을 요청하거나 처녀 또는 기생 등을 요구함으로써 사회적으로 큰 물의를 일으켰다.

조선의 통치자들은 이런 요청이 있을 때마다 進獻官馬色을 설치, 이에 의정부 찬성, 병조판서, 공조판서, 판한성부사 등을 제조로 삼고, 관속 15인을 배치하여 역환마를 살피게 하였다.<sup>86)</sup> 역환마는 세종 9년에 결정된 예에 따

86) 進獻官馬色은 태조 3년 4월 6일 을해에 처음 설치되었으며, 그 구성에 관한 것은 《太宗實錄》권 14, 태종 7년 8월 경술과 《世宗實錄》권 13, 세종 3년 9월 을해에 전하고 있다.

라 크고 토실한 말로서 그 품등을 정하였다. 곧 中馬의 상등은 크기가 4척 7푼, 중등은 4척, 하등은 3척 9촌 3푼으로, 그리고 小馬는 상등을 3척 8촌 6푼, 중등을 3척 7촌 9푼, 하등을 3척 7촌 2푼으로 정하였다.<sup>87)</sup> 이에 따라 역환마로 4자 이상(中馬 중등)으로 뽑았고, 그 수량은 각 도에 배정하되 목장말은 물론 時散官으로부터 經師·무당·부자·공인·상인·염색인·군인·양민 등에 이르기까지 각각의 품위 또는 신분에 따라 마필수를 할당·배정하였다.

그리고 수집된 말은 험난한 요동까지 수송해야만 하였는데, 독촉이 심할 때는 1개월 여에 1만 필을 보내야만 했다. 한 예로서 태종 10년에는 19회에 걸쳐 5천 필을 보냄에 있어, 압송관과 호송관 813인, 炊飯軍 70인, 騎卜馬 408필, 물이꾼 408인, 견마군 5,000인이 왕래하여, 이에 소요되는 6,291인의 왕래 숙박비 및 10,408필의 말먹이 등으로 백성을 피폐케 하였다.<sup>88)</sup> 더욱이 그 수송로에 위치한 평안도민의 부담은 다른 도의 배나 되어 그 참상은 이루 헤아릴 수가 없다.<sup>89)</sup>

명에 수출된 마필수는 기록 미비로 명백히 밝힐 수는 없다. 다만 《조선왕조실록》을 중심으로 살펴보면, 태조 원년(1392)부터 문종 즉위년(1481)까지 59년간에 걸쳐 약 7만 필을 수출하였는데, 그 가운데 86%인 약 6만(58,611)필은 태조~세종 9년(1427) 사이에 보낸 것이다. 그 중 태종과 세종 때에는 일시에 1만 필 이상을 각각 2회씩 수출하였다. 그리고 나머지 1만 필은 문종 즉위년까지 수출하였는데, 문제가 된 것은 세종 31년에 명이 오이라트[瓦剌]의 침입을 받자 말 2~3만 필을 강제로 요구하여 온 것이었다. 이에 河演·皇甫仁·鄭麟趾·許翊 등 조신들은 “우리나라는 사면에 적을 접하고 있어 말이 긴요하다”는 이유를 들어 5천 필만 보내기로 결정하였다. 이를 명에 통고하고 수송하다가 적을 격퇴한 명이 문종 즉위년 3월에 “말을 보내지 말라”고 통고해 오음으로써 2,477필만 보내고 중지한 일이 있었다.<sup>90)</sup> 이로써 명에 수출한 마필

87) 《世宗實錄》 권 127, 세종 32년 정월 경인.

88) 《太宗實錄》 권 19, 태종 10년 5월 기사.

89) 《世宗實錄》 권 127, 세종 32년 정월 임인·윤정월 갑인.

90) 《世宗實錄》 권 126, 세종 31년 12월 무진 및 권 127, 세종 32년 정월 기축·정유.



수는 고려 말에 약 3만 필을 보낸 것을 합치면 약 10만 필에 달하여, 조·명·외교 정상화에 크게 기여하였다. 그 후 명은 국내적으로 안정되어 임진왜란 때를 제외하고는 무리한 정마요구를 하지 않았다.

## 5) 말 값

### (1) 국내 말값

조선시대의 말은 관에 신고되어 처분에 통제를 받았으나, 정부는 그 수요에 따라 민간말을 구입하거나 또는 관마를 방매하기도 하였으며, 민간에서도 말을 매매하여 관에 신고하였다.<sup>91)</sup> 말값은 5升布·楮貨·구리·쌀·은·목면 등으로 지불되었다.

조선 초기의 말값은 5승포 4~5백 필로 거래되었는데, 이는 당시 노비가 150필인 것에 비해 3배에 해당하는 것이었다. 그리하여 조신들은 “가축[말]을 중히 여기고 사람[노비]을 가볍게 여기는 것”이라 하여 노비가를 올리자는 건의까지 하였다.<sup>92)</sup> 그 후 태종 원년(1401)에 의정부는 명에 보낼 말을 수매하기 위하여 큰 말의 경우 상등가 常5升布 500필, 중등가 450필, 하등가 400필로, 중간말의 경우 상등가 300필, 중등가 250필, 하등가 200필로 결정하였다.<sup>93)</sup> 그런데 다음해에는 저화를 발행하여 그 가치를 「저화 1장=5승포 1필=쌀 2말」로 정하고,<sup>94)</sup> 세종 5년(1423)에는 「저화 1장 값을 쌀 1말, 또 저화 30장 값을 목면 1필」로 하여, 이에 따라 말값을 책정하여 거래하도록 하였다. 이러한 가격관계를 알기 쉽게 정리하면 다음의 <표 11>과 같다.

그 후 저화의 가치가 1/3로 폭락하자 호조의 건의에 따라 동전 1관=저화 10장이던 것을 동전 1관=저화 30장으로 개정함으로써, 말값은 저화로는 3배

91) 《太宗實錄》권 14, 태종 7년 8월 임진.

《世宗實錄》권 48, 세종 12년 4월 계미.

92) 《太祖實錄》권 14, 태조 7년 6월 임술.

93) 《太宗實錄》권 2, 태종 원년 10월 무오.

94) 《太宗實錄》권 3, 태종 2년 정월 기축·임진.

〈표 11〉 말값표(태종 원년~세종 5년)

種 類 馬價格貨 기준 馬 等 級		楮貨(張)	5升布(匹)	쌀(斗)		木棉(匹)
		1張②	1匹①	2斗③	1斗④	楮貨 30장 : 木棉 1필⑤
大 馬	上 等	500	500	1,000	500	16.7
	中 等	450	450	900	450	15.0
	下 等	400	400	800	400	13.3
中 馬	上 等	300	300	600	300	10.0
	中 等	250	250	500	250	8.3
	下 等	200	200	400	200	6.7
下 馬	上 等	150?	150?	300?	150?	5.0
	中 等	100?	100?	200?	100?	3.3
	下 等	50?	50?	100?	50?	1.7

\* ① 《태종실록》 권 2, 태종 원년 10월 무오.

②③④ 《태종실록》 권 2, 태종 2년 정월 임진.

⑤ 《세종실록》 권 21, 세종 5년 9월 계사.

인상되어 다음 〈표 12〉와 같이 결정하였다.<sup>95)</sup>

《경국대전》에서는 국가의 화폐를 布貨와 楮貨로 통용케 하되, 그 가치를 常布 1필은 저화 20장에, 저화 1장은 쌀 1되에 준하도록<sup>96)</sup> 하는 한편, 정부에서 말을 수매하는 가격을 「別馬와 進上馬는 상등 1필이 면포 50필, 중등은 45필로 하고, 종자말은 상등 1필에 숫말이면 면포 40필, 암말이면 30필, 중등은 숫말 35필, 암말 25필, 하등은 숫말 30필, 암말 20필, 그리고 土產馬는 종자말 숫놈 과 같게」 정하여 거래케 하였다.<sup>97)</sup> 이를 당시의 하락된 저화를 기준으로 하여 가치를 비교하면 다음 〈표 13〉과 같다.

이상과 같은 말값 체계는 국내외적인 경제사정에 따라 등락을 거듭하였는데, 문종 원년에는 120~130필, 중종 3년에 300~400필, 동왕 11년에 500필,

95) 《世宗實錄》 권 21, 세종 5년 9월 계사.

96) 《世宗實錄》 권 20, 세종 5년 6월 경오.

97) 《經國大典》 권 2, 戶典 進獻.

〈표 12〉

말값 비교표

말등급 \ 화폐종류		연대		태종 원년		세종 5년	
				저 화(장)	동 전(관)	저 화(장)	동 전(관)
대 마	상			450	45	1,350	45
	중			400	40	1,200	40
	하			350	35	1,050	35
중 마	상			300	30	900	30
	중			250	25	750	25
	하			200	20	600	20
소 마	상			150	15	450	15
	중			100	10	300	10
	하			50	5	150	5

〈표 13〉

말의 종류 \ 유통수단			木棉(匹)	楮貨(餘張)	米	
					升	石(大斛)
別 馬 進上馬	上 等		50	5,000	5,000	25.0
	中 等		45	4,500	4,500	22.5
種 馬	上 等	雄 馬	40	4,000	4,000	20.0
		雌 馬	30	3,000	3,000	15.0
	中 等	雄 馬	35	3,500	3,500	17.5
		雌 馬	25	2,500	2,500	12.5
	下 等	雄 馬	30	3,000	3,000	15.0
		雌 馬	20	2,000	2,000	10.0
土 馬	上 等		40	4,000	4,000	20.0
	中 等		35	3,500	3,500	17.5
	下 等		30	3,000	3,000	15.0

(楮貨 1장 = 米 1되, 木棉 1필 = 楮貨 100장)

선조 37년에는 면포 60~70필 또는 쌀 40여 석으로 변화하였다. 또한 유통 수단도 쌀·포목(綿布·麻布·紬·苧布)·상평통보(銅錢)·은 등이 사용되었으며 특히 《경국대전》의 말값 규정은 조선 후기까지 관·민거래의 기준이 되었다.

## (2) 국제 말값

### 가. 중국(명)과의 말값 청산

앞에서 살핀 바와 같이 중국(명)에 말을 보내면, 그 대가로서 은·모시(紵絲)·명주(生絹)·段子(곱고 광택 있는 비단)·錦布(빛깔 섞인 무늬 있는 비단)·羅織(얇은 비단)·목면(무명)·약재(白花蛇·木香·乳香 등 여러 약재) 등의 물품을 보내 왔다. 그러므로 이런 물품 교역의 청산을 위하여 말값 환율을 정할 필요가 있었다. 이에 태종 원년(1401)에 의정부는 다음과 같이 易換馬價를 결정하였다.<sup>98)</sup>

- ① 명에 보내는 말의 표준은 4자 이상의 中馬로 하고, 그 말값의 換率(定易換馬價)은 5升布·段子·官絹·絨布의 4종류로써 한다.
- ② 5승포로는 그 환율을 大馬는 상등에 500필, 중등에 450필, 하등에 400필, 그리고 中馬는 상등을 300필, 중등을 250필, 하등을 200필로 한다.
- ③ 단자로는 상품은 1필에 5승포 90필, 중품은 80필, 하품은 70필에 준하여 교환케 한다.
- ④ 관견으로는 上絹은 1필에 5승포 30필, 中絹은 25필에 준하여 교환케 한다.
- ⑤ 絨布로는 1필에 5승포 20필에 준하여 교환케 한다.
- ⑥ 그리고 이런 物品(5승포·단자·관견·면포) 이외에 여러 가지 약재를 아울러 지급하여 준다.

이상을 정리하면 다음 <표 14>와 같다.

이러한 환율이 실제 적용되고 있는 것을 보면, 태종 원년 10월 중국에서 온 말 한 필 값은 상등마의 경우 단자 4필과 견 10필, 중등마는 견 8필과 면포 12필, 이 밖에 각 약재로서 청산되고 있다.<sup>99)</sup> 태종 2년에는 상마 1필에

98) 《太宗實錄》권 2, 태종 원년 10월 무오.

99) 《太宗實錄》권 2, 태종 원년 10월 신미.

〈표 14〉

(단위 : 匹)

馬別	구분 品等	國內馬價	明 馬 價 換 率					
		5升布 換率	段 子 換 率			官 絹 換 率		綿布換率
			상품	중품	하품	상품	하품	
大 馬	상	500	5.6	6.0	7.0	16.6	20.0	25.0
	중	450	5.0	5.6	6.4	15.0	18.0	22.5
	하	400	4.4	5.0	5.7	13.3	16.0	20.0
中 馬	상	300	3.3	3.8	4.3	10.0	12.0	15.0
	중	250	2.8	3.1	3.6	8.3	10.0	12.5
	하	200	2.2	2.5	2.9	6.7	8.0	10.0

단자 6필,<sup>100)</sup> 그리고 세종 5년 관마색의 ‘세종 3년과 5년 양년에 명에 보낸 말값을 중마 상등은 한 마리당 견 3필과 목면 2필, 중마 하등과 소마 상등은 견 2필과 목면 3필, 소마 중·하등은 견 2필과 목면 1필’로 하자는 건의에 따라 이를 결정하여 청산한 바 있다.<sup>101)</sup>

문종 때는 중국으로부터 말 한 필에 생견 3필·면포 2필<sup>102)</sup>의 비율로 그 값을 받고 또한 특별답례품으로 한 마리에 은 0.6냥, 모시 0.06필, 羅 0.06필, 關生絹 0.2필 비율로 받았는데, 이 공정환율, 곧 ‘견 3필·면포 2필’은 이후 공정환율처럼 되었다. 중국과의 말값 청산에 관한 구체적인 사례는 다음 문종 즉위년(1450) 4월에 있었던 500필 말값에 대한 회사품 등을 통해서 알 수 있다.<sup>103)</sup>

- 回賜品(말값)
  - 關生絹(絹子) 1,497필
  - 錦布 998필

100) 《太宗實錄》 권 3, 태종 2년 정월 기유.

101) 《世宗實錄》 권 23, 세종 6년 정월 정해.

102) 《文宗實錄》 권 2, 문종 즉위년 7월 신유.

103) 《文宗實錄》 권 1, 문종 즉위년 5월 임인.

## ○ 特賜品(특별답례품)

○ 銀 300필

○ 紵絲 30필

織錦胸背麒麟紅 2필, 織錦胸背麒麟青 2필, 織錦胸背麒麟綠 1필, 織錦胸背白澤紅 2필, 織錦胸背白澤青 1필, 暗花骨朵雲嵌八寶綠 2필, 暗花八寶天花雲青 1필, 暗細花紅 2필, 暗細花青 1필, 暗細花明綠 2필, 暗細花藍 2필, 素紅 2필, 素青 4필, 素明綠 2필, 素綠 2필, 素藍 2필

○ 羅 30필

織錦胸背麒麟紅 2필, 織錦胸背麒麟青 2필, 織錦胸背白澤紅 2필, 素紅 4필, 素青 6필, 素明綠 6필, 素綠 5필, 素藍 4필

○ 闊生絹 100필

조선 정부는 이상과 같이 명으로부터 말값에 상응하는 물품을 받으면, 모두 말주인에게 나누어 주되, 그 중 일부는 內資寺·內膳寺·濟用監에 분납하게 하고 나머지는 백성에게 무역하도록 허락하였다.<sup>104)</sup>

선조 31년(1598) 2월에 명은 銀子 1만 냥을 보내 말을 구입하겠다고 요구하여 왔다. 이에 25개 목장에서 2천 필을 보내려 하였으나 전란으로 수집이 어려워 조신들은 “이 2천 필을 채우면 그 때부터 이 나라에 말이 없을 것”이라고 하여 그 조달에 힘썼다.<sup>105)</sup> 그리고 같은 해 4월에 ‘말 1필에 은 10냥’으로서 1천 필을 사겠다고 요청하여 왔으나 조신들은, 첫째 말 등급별 환율이 정하여 있지 않고, 둘째 중국 重寶로 값을 책정하면 혹시 값이 후하게 또는 낮게 매겨질 폐단이 있으며, 셋째 지금 말값은 오르고 은자 값은 떨어져 10냥으로 戰馬를 구할 수 없고, 넷째 1천 필의 많은 수는 현재 각처의 기마를 모조리 매입한다고 하더라도 쉽게 될 수 없는 것이라 하여, 이를 명에 개진케 한 일이 있었다.<sup>106)</sup>

## 나. 여진·왜와의 말값 청산

조선은 작은 말(果下馬)이 주로 산출되어 여진(야인)으로부터 큰 말인 韃靼馬·胡馬 등 종자말을 무역하여 왔다.

104) 《太宗實錄》권 21, 태종 11년 정월 신사.

105) 《宣祖實錄》권 97, 선조 31년 2월 정축 및 권 98, 선조 31년 3월 기유, 그리고 권 99, 선조 31년 4월 을축·계유.

106) 《宣祖實錄》권 99, 선조 31년 4월 계유.

국초부터 北平館을 설치하고 또한 鏡城과 慶源에 무역소를 두어 야인들이 바치는 진상마와 무역을 통해 구입하여 오는 말에 대해서 마포·식기·지물 등의 잡물을 지급하여 왔다.<sup>107)</sup> 따라서 야인과의 말거래에 따른 환율문제가 일어나자 세종 8년(1426)에 호조가 올린 대로 다음과 같이 결정하였다.

말을 바친 야인에게 大馬 1필에 상등이면 면포 45필, 중등이면 40필, 하등이면 35필로 하며, 中馬 상등은 30필, 중등은 25필, 하등은 20필로 하고, 小馬 상등은 15필, 중등은 10필, 하등이면 6필로 하라(《世宗實錄》 권 31, 세종 8년 정월 임인).

이러한 말값은 《경국대전》 호전 진헌조에서도 그대로 규정되었다.<sup>108)</sup>

한편 왜와는 對馬島主가 외교 의례로서 말을 진상하면 포목·미곡을 답례품으로 보내 주었는데, 《경국대전》에는 그 환마값을 야인과의 거래에서와 같은 것으로 하였다.

〈표 15〉

여진·왜와의 환마가격표

(단위 : 匹)

馬 種	大 馬			中 馬			小 馬		
品 等	상	중	하	상	중	하	상	중	하
綿 布	45	40	35	30	25	20	15	10	6

조선사회에서의 말값은 정부의 단속에도 불구하고 간상배들이 값을 조작하여 백성들이 피해를 보는 경우가 많았다. 그러한 진상은 세종 18년(1436)에 정부가 지적한 다음과 같은 사실에서 파악할 수 있다.

市井의 간사하고 교활한 무리들이 혹은 平準이 아닌 되[升], 말[斗]을 쓰기도 하고, 혹은 평준의 그릇을 속여 고치기도 하며, 혹은 곡식을 섞기도 하고, 혹은 모래를 섞기도 하여, 온갖 방법으로 속여서 적게 주고 많이 취하여 그 본값에 비교하면 겨우 10분의 6, 7을 얻게 된다. 어리석은 백성이 진실로 눈앞에 급한 것을 구하려고 고소할 여가도 없어서 더욱 곤궁하게 되니, 진실로 불쌍하고 민망스럽다. 京市署는 비록 직책은 市令을 맡았지만 관직은 낮고 인원은 적어서 능히 두루 살필 수가 없으니, 어찌 간사한 자를 징계하고 원통한 사람을 바로 잡아 줄 수 있겠습니까(《世宗實錄》 권 75, 세종 18년 11월 병진).

107) 南都泳, 〈麗末鮮初 馬政上으로 본 對明關係〉(《東國史學》 6, 1960), 70~72쪽.

108) 《經國大典》 권 2, 戶典 進獻.

정부는 이러한 실정을 憲府로 하여금 엄중히 적발하여 법에 따라 다스리고 아울러 경시서의 근무태도를 규찰하려 하였으나, 여러 조신들이 “이같이 금령을 만든다면 시골의 어리석은 백성들은 곡식을 바꾸기가 쉽지 않아서 먹을 것을 얻기가 어려울 것이니, 헌사에서 그 대강만 들어서 규찰하는 것만 같지 못합니다”고 하여, 결국 형식적인 단속에 그쳐 간상배들을 근절시키지 못하였다.

## 6) 마정관리책

조선의 마정관리책은 첫째 말 생산에 종사하는 목자·군부·군두에게 생활보장책으로서 토지(牧子位田 2結)와 복호의 혜택을 주고, 근무성적에 따라 포상 또는 京官職으로까지 영달할 수 있도록 보장하고, 또는 다른 직으로의 전직을 막아 전문적으로 종사케 함으로써 생산기술의 향상 등에 철저를 기하였다.

둘째로는 말의 우량종을 확보하여 종자개량을 하는 것이었다. 중국 및 야인으로 부터 종마(驍靬萬·胡馬)를 수입하여 개량종(良馬)을 확보하고자 하였다.

셋째는 《馬醫書》·《馬經》·《牛經》·《農事直說》·《攷事撮要》 등의 서적을 발간하고 馬醫·理馬 등으로 하여금 말의 질병 치료와 예방에 힘썼다.

마의는 《경국대전》에 의하면 사복시에 10인이 배치되었는데, 安驥(종6품), 調驥(종7품), 理驥(종8품), 保驥(종9품) 등이었다. 마의의 선발은 병조가 사복시 제조와 함께 《安驥集》(마의서) 가운데 세 군데를 臨文(책을 펴놓고 보면서 강독하는 것)으로 試講하여 뽑았다.<sup>109)</sup> 마의는 말은 물론 소·기타 가축의 질병도 치료하였으며, 마의를 양성하는 일을 맡았다. 그 직역(신분)은 친족 1인을 다른 직으로 나가지 못하게 하여 세습케 하였다. 마의에게는 馬醫田을 주고 雜役·保布를 면제하였으며 《속대전》에서는 마의 3인을 정7품의 遞兒職으로 규정하고 있다.

109) 《世宗實錄》권 52, 세종 13년 6월 갑인.



세종 13년(1431) 병조는 사복시 의원 2인에게 체아직을 주어 나이 어리고 영리한 자를 뽑아서 마의술을 전습시켜 理馬 등을 양성하였으며<sup>110)</sup> 제주도에 과견한 마의의 임기를 1년에서 2년 6개월로 연장함으로써 철저를 기하게 하였다.

한편 이마는 국초부터 중앙과 각 도 목장에 배치되어 말 사육과 병 치료를 담당하였는데, 그 중 사복시에 소속된 4인은 《속대전》에 정6품의 체아직으로 규정되었다. 이마는 안기·조기·이기·보기 등이 폐지되면서 중시되지 만, 그 직책은苦役으로서 본가에서 3丁이 넘더라도 다른 역에 나가지 못하게 하였다. 당시 쓰인 약재로는 痰藥·淸蜜·朮·熊膽·蕎·穰·靑鹽 등이 있는데,<sup>111)</sup> 그 대부분은 현지조달 하거나 중앙에서 수천 관씩 수송되어 충당 하였다.<sup>112)</sup> 그리고 의술은 醫方·理藥·針刺 등이 있지만 경험 위주로 하는 정도여서<sup>113)</sup> 현종 때 7년간 창궐했던 馬疫, 牛疫으로 수만 필의 소와 말이 죽어 가는데도 속수무책일 수밖에 없었다.<sup>114)</sup>

넷째는 영양가 있는 좋은 사료를 먹이는 것이었다. 사료는 生草(靑草)·穀草(黃草)·콩·보리·좁·꿀 등이었는데, 제주도에서는 자갈초·모애초·갈근·잔디(토끼풀)·서숙대·보릿겨·어욱 등을 사료로 하였다. 그 중 꿀과 콩을 확보하여 썩지 않게 공급하는 것이 중요하였다.

조선시대 사료정책은 다음 여섯 가지로 나누어 볼 수 있다.

(1) 목장을 목초가 풍부한 곳에 설치하여 자급시켰다.<sup>115)</sup>

(2) 職田·籍田·馬田·民田에 목초를 재배하여 納草庫 하고 馬草場을 보호하였는데, 《경국대전》형전에서 그 사적인 점유가 금지되었다.

(3) 《경국대전》에 積藷條를 규정하여 각 고을을 마초를 저장·비축하여 유사시에 대비하되 큰 고을은 10만 석, 중간 고을은 8만 석, 작은 고을은 6

110) 《世宗實錄》권 52, 세종 13년 4월 을사·6월 갑인.

111) 《攷事撮要》권 25, 雜方.  
《林園十六志》佃漁志解.

112) 《肅宗實錄》권 57, 숙종 42년 정월 기미.

113) 《世宗實錄》권 52, 세종 13년 6월 갑인.

114) 《顯宗改修實錄》권 9, 현종 4년 10월 병자 및 권 19, 현종 9년 9월 을묘 그리고 권 23, 현종 11년 8월 신축.

115) 《太宗實錄》권 14, 태종 7년 10월 갑진.

만 속을 비축하여야 하며 중요 도로 연변의 고을은 위의 해당 등급에다 1만 속씩 더 추가하였다.

(4) 민에 납초의 의무를 부과하였는데, 장소와 시대에 따라 그 차이가 있어 물의가 그치지 않자 성종 24년(1493)에 ‘전 1결에 1속’의 사료(薊草)를 징수하도록 하였다. 그러나 부강한 자는 이를 뇌물로 면하는 반면 직전 경작자는 그 소유주의 납초까지도 부담하게 되어 조신들은 그 해결책에 부심하였다.

(5) 사료값을 통제하여 《경국대전》에서는 ‘풀 1속에 쌀 2되’로 하여 거래케 하였다.

(6) 목초 도적의 단속정책은 원칙적으로 가혹하게 다스려서 목초를 훔치는 자는 刺形을 가하여 배상케 하고 정도가 지나친 자는 일반 刑典에 따라 처벌토록 하였다.<sup>116)</sup>

말에 주는 사료량은 세종 11년에 ‘큰 말 1필은 1일에 콩 1말, 작은 말은 5되’<sup>117)</sup>였고, 문종 원년에는 ‘말 1필의 꼴(薊)로는 1일에 10여 속, 콩으로는 內立馬의 경우 1일에 1말, 外立馬는 7되’<sup>118)</sup>를 먹이도록 하였다. 그러므로 보통 말 1필당 1일 사료가 꼴로는 10속, 콩으로는 1말이 된다. 전국에 걸쳐 목장 말 4만 필을 보유하였던 중종 때<sup>119)</sup>의 사료 소요량을 계산하면, 먼저 꼴의 경우는 1일 40만 속, 1년에 1억 4천 6백 속, 다음으로 콩의 경우는 1일 4만 말, 1년에 1천 460만 말을 비축해야 되는 것이었다.

다섯째는 말생산 종사자의 복무규정을 강화하여 마정 관리에 철저를 기하도록 하였다. 《경국대전》 병전 廐牧條의 규정을 보면 다음과 같은 조항이 있다.

① 사복시의 祿官·兼管 및 馬醫·養馬<sup>120)</sup> 등이 마·소 기르기에 힘쓰지 않아서 마·소가 병이 나게 하거나 죽게 한 자가 있으면 논죄하고, 마·소가 죽으면 죽은 3필에 대하여 1필씩 변상 징수하며, 잃어버린 자는 그 잃은 수대로 배상케 한다. 또한 거세한 말이 거세한 지 37일 내에 죽으면 그 거세 수술한 자와 함께 논죄하도록 한다.

116) 《太宗實錄》권 28, 태종 14년 9월 병술.

117) 《世宗實錄》권 43, 세종 11년 2월 갑오.

118) 《文宗實錄》권 6, 문종 원년 3월 병진.

119) 《中宗實錄》권 44, 중종 17년 2월 정해.

② 군두·군부·목자로서 우마 1필을 잃어 버린 자는 끄 50형에 처하고(감목관은 형 1등 경감) 잃은 말 1필이 증가할 때마다 형 1등을 추가하되 杖 100의 형벌에 그치고 잃은 수대로 추정한다. 그리고 무인도에 있는 목장에서 우마를 잃은 자는 형 1등을 감하고 잃은 수 3필마다 1필씩을 배상케 한다.

③ 사고로 말을 망실하였을 때에는 3필에 대하여 1필은 官에서 보급하고 1필은 징수하되, 평시 看養하고 있지 않은 목장에서는 말 4필에 대하여 2필은 관에서 보급하고 1필은 징수하며, 무인도의 목장 말은 7필에 대하여 2필은 관에서 보급하고 1필은 변상케 한다.

④ 검직 감목관은 변상액수를 감하여 주되, 잃은 우마 10필이나 사고망실한 우마 15필 이상, 항상 감양하지 아니하는 목장에서의 잃은 15필이나 사고망실 20필 이상, 무인도 목장에서의 유실 20필이나 사고망실 25필 이상에 대하여는 모두 목자 1인에 대한 예에 따른다.

⑤ 목장 내에 虎豹가 들어 온 것을 즉시 포획하지 아니하고 마·소 5필 이상을 죽게 한 자는 감목관은 장 100, 병마절도사는 장 90의 형에 처하고, 매년 세초마다 병조에서 馬籍을 점검 조사하여 그 유실·사고망실·치살 등이 가장 많은 자와 번식한 수를 3년을 통산 조사하여 연평균 30필 미만인 자에 대하여는 감목관을 파면하도록 한다.

그러나 이런 직책규정이 너무 가혹하고 또한 그 후에 《속대전》·《대전통편》에서도 개선책이 마련되지 않아 결국 목자들의 離役현상을 초래하였다.

〈南都詠〉

120) 養馬는 말의 치병(《世宗實錄》권 73, 세종 18년 6월 정축), 거세(去勢: 驅馬 만드는 것, 《經國大典》권 5, 兵曹 廐牧), 새끼 낳는 것(生馬: 《世宗實錄》권 11, 세종 7년 1월 임오) 등을 담당하였다.