

## 19세기 전라도 전주의 국자도고(麩子都庫) 운영에 관한 소고

박소영\*

### 목 차

- |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| 1. 머리말                | 2) 누룩매매의 통제를 통한 낭비 방지 |
| 2. 누룩시장의 발달과 도고의 출현   | 5. 맺음말                |
| 3. 전라도 전주 국자도고 운영의 추이 | 참고문헌                  |
| 4. 전라도 전주 국자도고 운영의 목적 | <Abstract>            |
| 1) 중앙기관의 需要 충족        |                       |

### 국문초록

누룩은 술을 빚는데 반드시 필요했던 것으로 본래 시안에 등록된 물종이었다. 누룩을 파는 국자전은 영조대 금주령으로 철폐되었다가 1781년(정조 5)에 은국전으로 복설되었다. 당시 조선은 신해통공(1791년)을 계기로 시전중심의 상업 체제가 무너지면서 자본력과 유통망을 갖춘 상인들에 의한 도고상업이 활성화되게 된다. 누룩 시장에도 그러한 변화가 나타나게 되었는데 19세기 후반에 평안도 순천지역과 전라도 전주 지역에 형성된 ‘국자도고’가 그 예이다.

전라도 전주지역은 1885년에 기존에 있었던 국자도고를 ‘국자추세소’로 변경하고 김완용을 추세주인으로 임명한다. 그리고, 국자추세소를 통리교섭통상사무아문에 속하게 하는데, 이는 그간 지방에서 자율적으로 견혀 지방에서 쓰였던 세금을 중앙기관에서 관리하게 되었음을 보여주는 첫 사료이다. 본래 국자세는 公用에 보태기 위해서 걷었던 것인데 중간에서 관리자들이 착복하는 일이 빈번했기 때문에

\* 전북대학교 박사 수료, E-mail: anne1992@hanmail.net

세금의 관리를 지방에 맡기지 않고 중앙기관에서 직접 관리하게 되었던 것이다. 그리고, 국세감관을 전주에 파견해 철저하게 관리하게 하고 상납분을 올리지 않은 담당자를 처벌하기도 하지만 중간 착복 문제는 쉽게 해결되지 않았다.

한편 전라도 전주에서 상납하는 국자세는 연간 2,000냥으로 이는 의정부의 經用을 보충하는데 쓰였다. 당시 조선은 급변하는 국내외 정세 속에서 기존과는 다른 시스템을 만들어 내야하는 상황에 직면해 있었다. 새로운 변화들은 많은 비용을 수반했고 중앙기관은 재정부족에 시달릴 수밖에 없었다. 당시 조선에서 도고의 폐해를 알고 혁파하려는 노력들을 해왔음에도 불구하고 전주 지역에서 국자도고가 운영되었던 것은 국자세가 항시적으로 재정 부족에 시달렸던 중앙기관의 부족분을 메우는데 꼭 필요한 세원이기 때문이었다. 또한, 술을 빚는 기본 재료인 누룩의 판매를 억제함으로써 미곡의 낭비를 막고자하는 의도로도 운영되었다. 국자도고와 국자세는 당시 조선의 급변하는 상황과 새로운 시장질서의 재편, 그리고 세금의 용도변경과 징수기관의 변화상을 살펴볼 수 있는 중요한 세원으로 그 변화의 중심에는 인구와 물산이 집중되어 있던 상업유통의 중심지 전주가 있었다.

주제어 : 국자도고, 국자세, 전주 국자도고, 전주국자추세소, 누룩판매, 도고상업

## 1. 머리말

조선시대에 발달한 가양주문화는 아시아에서도 독보적인 독특한 문화이다. 유네스코에 등재된 ‘김장김치 담그기’처럼 조선인들은 각자의 집에서 자신의 손맛으로 술을 빚었다. 이러한 가양주 문화는 유교에 기인한 것으로 유교의 핵심항목인 ‘禮’를 생활 속에서 실천하기 위함이었다. 문헌을 통해 조선시대에 가양주를 수 천 수 만 가지로 다양하게 제조했음을 알 수 있다. 당시 선조들은 발효가 가능한 거의 모든 재료로 술을 만들었기 때문에 기록되어 전해지는 것 외에도 상당히 다양한 양조법이 있었을 것으로 생각된다.<sup>1)</sup>

조선시대의 술은 애초에 봉제사접빈객을 목적으로 빚었지만 조선 후기로 들어서면서 장시의 발달, 상품경제의 발달 등 사회경제적인 변화와 더불어 점차

1) 조선시대의 가양주는 보통 두 번 빚는 이양주가 주종을 이루고 있었다. 통상적으로 쌀, 물, 누룩(麴子)으로 처음 빚는 술을 밀술이라고 하는데 이 밀술을 만드는 방법만 8가지(고두밥, 죽, 설기, 개떡, 인절미, 구멍떡, 범벅, 물송편)이다. 여기에 꽃, 약재, 열매 등의 수많은 부재료와 다양한 종류의 누룩까지 감안하면 조선시대에 만들 수 있는 가양주의 수효는 무궁무진했을 것으로 생각된다.

상품화되고 시장을 형성하게 된다.<sup>2)</sup> 술 시장의 발달과 더불어 누룩(麴子)은 술을 빚는데 꼭 필요한 재료였기 때문에 누룩 시장도 자연스럽게 발달할 수밖에 없었다. 누룩은 본래 市案에 등록되어 있던 것으로 당시 조선의 사회경제 변화상과 맞물려 시전과 난전의 이권다툼, 지방에서 견혀 자율적으로 사용되었다가 이후 중앙기관이 관리하고 중앙기관에 상납하는 稅收의 변화 추이 등을 살펴볼 수 있는 중요한 연구주제이다.

하지만 현재까지 우리나라에서 누룩에 대한 역사적인 고찰은 거의 전무하다. 이미경, 이성우, 배상만이 『전통누룩 제조에 관한 문헌적 고찰』을 통해 문헌에 나오는 누룩의 제조법과 재료 등을 분석했을 뿐이다. 누룩에 대한 연구 성과는 대부분이 식품영양학과 관련된 것으로 사학적인 연구는 거의 없는 실정이다. 시전이나 도고, 그리고 잡세나 조선시대 세금에 대한 기존의 연구에서도 누룩과 관련된 내용은 거의 찾아볼 수가 없다.<sup>3)</sup> 누룩이 당시 조선의 상업사적 흐름에 함께 하고 있었고 조선 상업사의 단면을 이해할 수 있는 중요한 연구주제임에도 불구하고 연구 성과는 너무 미비한 것이다.

누룩은 본래 시안에 등록되어 시전, 즉 麴子廬에서 팔렸던 물종으로 19세기에 세수확보를 위해 걷히는 麴子稅는 酒稅와 더불어 18, 19세기 조선사회의 상업사적 흐름과 세수측면의 변화추이를 살펴볼 수 있는 중요한 세금이다. 19세기에 들어서 확대된 술 시장과 당시의 사회경제적 변화에 맞춰 주세와 국자세는 비정기적 지방 잡세 혹은 정기적 세금으로 걸히면서 징수목적이나 징수 규모가 변하게 된다.

이는 격동의 시기였던 19세기 조선의 상황을 유추해볼 수 있는 중요한 자료이며 특히 19세기 후반에 이르러 국자와 관련된 시전과 난전의 갈등 이후 두드러지게 나타나는 지역별 국자세 징수 기록은 희귀하면서도 흥미로운 자료이다. 1791년 신행통공으로 통공발매가 되면서 기존의 시전체제와는 전혀 다른 상업 주체들이 나타나게 되는데 누룩과 관련해 주목할 점은 바로 19세기 전라

2) 박소영, 『조선시대 금주령의 법제화 과정과 시행양상』, 전북대학교 사학과 석사논문, 2010.

3) 이미경, 이성우, 배상만, 『전통누룩 제조에 관한 문헌적 고찰』, 『동아시아식생활학지』 Vol.1 No.3, 1991. 이 외에 누룩의 성분분석 혹은 양조학적 측면의 논문들은 있지만 누룩의 시장형성이나 국자세 등에 관한 역사적인 고찰 및 연구 성과는 단 한편도 없다. 조선 후기 시전체제나 도고에 관한 연구 성과들은 꽤 있지만 누룩이 시전에 등록된 은국전에서 판매되고 있었고 이후 도고를 형성했음에도 불구하고 조선 후기 시전체제나 도고에 관한 연구 성과들 안에서도 누룩에 대해서는 전혀 언급조차 하고 있지 않다. 시안에 등록되었던 국자전은 당시 조선사회가 직면한 난전과 시전의 문제도 여실히 드러내고 있지만 연구 성과가 전무한 것이다.

도 전주 지역과 평안도 지역에 국자도고가 나타난다는 점이다.

본고에서는 평안도와 더불어 조선 8도에서 유일하게 국자도고가 있었던 전주지역에 주목했다. 국자도고는 상업의 도모하기 위해 도고를 혁파하려 노력했던 당시 조정의 입장과는 상반되는 것이었다. 본고에서 주목한 점은 바로 그림에도 불구하고 전라도 전주에 국자도고가 존재했다는 점이다. 사료가 적어서 연구에 한계가 분명히 있었지만 본 연구를 통해서 이제까지 단 한 번도 밝혀지지 않았던 전라도 전주 지역 국자도고의 존재와 운영목적이 조금이나마 밝혀지기를 바란다. 이를 통해서 당시 전라도 전주 지역에 대한 이해를 돕고 전라도 전주 지역 상업사의 단면을 살펴보는 계기가 마련될 것으로 생각된다.

## 2. 麴子시장의 발달과 도고의 출현

누룩은 술을 빚는데 반드시 필요했던 것이다. 술을 빚는데 꼭 필요했던 누룩이 어떻게 만들어지고 있었는지는 조선시대의 다양한 기록들을 통해서 확인할 수 있다. 누룩은 보통 술을 만드는 방법을 기록한 酒方文과 함께 기록되어 있는데 御醫였던 전순의가 집필한 『산가요록』에 누룩을 만드는 방법이 처음으로 등장한다. 『산가요록』에는 약 52종의 술 빚기 방법이 등장하는데, 주방문과 더불어 누룩을 만드는 법도 따로 기록되어 있어 당시 누룩을 만드는 재료와 방법을 구체적으로 알 수 있다.<sup>4)</sup> 이렇게 술을 빚는데 꼭 필요했던 누룩은 술을 빚는 이들이 제조하거나 시장에서 판매되기도 했는데 1541년(중종 36) 11월 13일의 기록은 누룩이 시장에서 상당한 규모로 팔리고 있었음을 시사한다.

4) 누룩은 술을 빚는 기본 재료로 『산가요록』에 造麴法, 釀麴法이라고 해 누룩을 만드는 방법이 처음으로 등장하고 이후 조선후기로 가면서 술빚기가 더욱 발달하면서 누룩의 제조법도 보다 다양한 양상을 띤다. 아래의 표를 살펴보면 『증보산림경제』와 『농정회요』는 편찬연대가 불과 100년도 차이나지 않는데 『증보산림경제』에 비해 『농정회요』에 등장하는 누룩의 제조법이 3배 정도 많이 기록되어 있음을 알 수 있다. 누룩의 종류 뿐만 아니라 재료에도 큰 차이가 있어 19세기 당시 누룩의 제조가 발달했음을 알 수 있고 이는 더불어 그만큼 많은 종류의 술이 제조되고 있었음을 방증한다.

산가요록	2종	造麴法, 釀麴法
증보산림경제	5종	俗法, 造眞麴法, 造蓼法, 造綠豆法, 造米法
농정회요	14종	俗法, 造眞麴法, 造蓼法, 造綠豆法, 造米法, 白法, 內府秘傳法, 蓮花法, 金莖露法, 造紅法, 造神法, 襄陵麴, 紅白酒藥, 東陽酒麴

도성의 각 시장에는 누룩을 파는 데가 7~8곳이 있는데 그곳에서 하루에 거래되는 것이 7~8백 문(門)이 되며 그것으로 술을 빚는 쌀은 천여 석에 이를 것이니, 그 낭비가 참으로 염려됩니다... 이 공사를 보니 누룩의 매매를 엄하게 금하자고 하였다. 만일 드러내 놓고 시장에 내다 마구 판다면 금지하는 것이 마땅하다.<sup>5)</sup>

위의 기록은 16세기 당시 도성 각 시장에서 누룩을 파는 곳이 7~8곳이 있고 하루에 거래되는 양이 7~8백 문이 된다는 사실을 보여준다. 이는 누룩이 매매되고 있는 곳, 누룩을 파는 가게의 수요, 판매되는 양이 구체적으로 드러나는 첫 사료로 시장에서 상당히 많은 양의 누룩들이 거래되고 있었음을 알 수 있다. 그 누룩으로 술을 빚는 쌀이 천 여 석에 이를 거라는 표현을 통해서 당시에 술을 상당히 많이 빚었다는 것도 추측할 수 있다. 또한, 누룩을 시장에 내다 ‘마구 판다’(放賣)는 표현을 통해 당시 누룩을 파는 난전이 상당히 성행했다는 것을 추측할 수 있다.

銀塵과 麴子塵이 서로 힘을 합하여 國役に 응하라고 명하였다. 평시서가 아뢰기를, “근래 은전이 이익을 잃고 뿔뿔이 흩어지는 지경이 된 것에 대해서는 많은 사람들이 다 아는 일입니다. 국자전은 본래 市案에 등록되었던 곳이었으나 병자년(1756, 영조32)에 酒禁할 때 철폐되었습니다. 이제는 酒肆도 예전대로 다시 열렸고 麴子도 예전처럼 매매하는데, 전해 내려오던 이 옛 시전만은 그 본업을 잃고 시가에서 함부로 팔아도 방임한 채 금하지 않고 있습니다.”<sup>6)</sup>

위의 기록은 1781년(정조 5)에 정조가 銀塵과 麴子塵을 합설해 國役に 응하게 하는 내용이다. 이 기록에서 주목할 점은 국자전이 본래 市案에 등록되어 있던 곳, 즉 시전이였다는 점이다. 시안에 등록되어 있던 시전으로 國役을 부담했던 국자전이 금주령으로 철폐된 것은 1756년이였다. 앞의 중종 대 기록이 1541년의 기록인 점을 감안해보면 당시는 시전이었던 국자전이 있었던 상황이므로 기록에서 보이는 放賣는 시전과 대비되는 난전일 것으로 생각된다.

5) 『조선왕조실록』, 중종 36년. 乙未. 下各市賣麴處七八, 一日所賣, 大概不下七八百門, 其所釀米, 幾至千餘石. 其爲糜費, 誠爲可慮... 觀此公事, 欲痛禁麴市. 若顯然出市放賣, 則禁斷宜也.

6) 『일성록』 정조 5년 신축 1월 22일 을미.

어쨌든 금주령으로 철폐되었던 국자전이 다시 시전으로 복설된 것은 1781년이다. 술집도 다시 열렸고 누룩도 예전처럼 매매되고 있는데 시전이었던 국자전만 본업을 잃고 시가에서 함부로 팔아도 방임한 채 금하지 않고 있기 때문이었다. 시가에서 함부로 팔아도 방임한 채 금하지 않고 있다는 것은 당시 누룩 사상들이 상당히 많이 존재했는데 시전이 철폐되면서 난전이나 사상을 제어할 수 없는 상황이었다. 당시 시전은 국역을 부담하는 대가로 조선 정부로부터 물중에 대한 독점권과 난전에 대한 일정 권리를 약속받았다. 그래서 여타의 시전은 난전에 대한 권한을 행사하고 있었는데 국자전이 금주령으로 철폐되면서 시전이 없어졌기 때문에 상대적으로 시전에 의한 제약을 덜 받고 있었던 것이다. 이런 연유로 은전과 국자전이 은국전으로 합설되자마자 누룩의 판매를 두고 시전인 은국전과 난전의 갈등과 이권다툼이 지속되었다.

麴子塵은 예전부터 있었으나 그때는 銀塵에 소속된 것이었습니다. 그러다가 지난번 酒禁이 있을 뒤에 국자전이 그대로 철폐되었는데, 그 후에 주금을 해제하자 강민이 임의대로 국자를 만들어 매매한 것입니다. 그런데 지금 이 전인이 세를 거두려고 하자 저들이 세를 거두는 것이 부당하다고 주장하며 억울하다고 하니, 참으로 놀라움을 금할 수 없습니다.”하였다. 내가 이르기를, “강민들은 어떻게 해 주기를 바라는 것인가?” 하니, 김노진이 아뢰기를, “通共發賣하는 것이 편하다고 합니다.” 하여, 내가 이르기를, “세초에 弊癘을 물었을 때 전인들은 어떻게 말하였는가?” 하니, 정민시가 아뢰기를, “은전이 근래 매우 쇠잔하여 지탱하기 어렵기 때문에 국자전과 合設하여 세를 거두게 해 달라고 청하였다 합니다.” 하여, 내가 이르기를, “塵을 설치한 이유를 가지고 논한다면, 강민이 그 사이에서 세를 내지 않고 판매하는 것 자체가 요행이라고 하겠다.”<sup>7)</sup>

위의 기록은 국자전이 철폐된 상황에서 자유롭게 누룩을 만들어 팔았던 강민들과 복설된 은국전과의 갈등상황을 잘 보여준다. 즉 금주령으로 철폐되었

7) 『일성록』 정조 5년 윤 5월 23일 을축. 麴塵自前有之。而以屬於銀塵者也。向於酒禁後。麴塵仍爲罷撤矣。其後弛禁之後。江民任自造麴賣買矣。今此塵人之欲爲收稅。則渠輩之以不當稅之說。作爲稱冤者。不勝痛駭矣。予曰。厥民所願。何以則快於志耶。魯鎮曰。通同發賣爲便云矣。予曰。歲初詢癘時。塵人執何爲說乎。民始曰。銀塵近甚凋殘。有難支撐。故請以麴塵合設收稅云矣。予曰。論其說塵之由。則江民之無稅辦賣於其間者。亦云幸矣。

던 국자전이 은국전으로 복설되자 강상에 살면서 누룩을 만들어 생계를 꾸려 오던 강민들은 은국전의 시전인들에게 稅를 바쳐야했다. 이는 18세기 후반에 시전인이 난전인에게 세금을 받았다는 사실을 잘 보여준다. 정조는 공시인폐막을 통해 세초에 시전인들의 의견이나 요구를 꾸준히 경청해왔는데 1781년 세초 공시인폐막에서 은전의 전인들은 은전과 국자전의 합설을 요청 했다. 이유는 은전이 쇠잔했기에 국자전과 합설해 세를 받기 위함이었다. 이후 은국전으로 복설되면서 은국전의 전인들은 당연히 세를 거두려했고 그간 자유롭게 누룩을 판매해왔던 강민들은 이를 부당하게 여기면서 갈등이 일어난 것이다.

18세기 당시 상품유통경제가 크게 확대되면서 시전의 증가와 분화현상이 활발해지고 아울러 난전의 형태도 다양해지면서 특권적 시전체제에 대항하는 난전상업과 사상 층의 성장을 무조건 억누를 수 있는 상황은 아니었다. 18세기에 광범하게 전개된 사상들의 활동은 정부로 하여금 시전고수 정책을 변경을 불가피하게 만들었다. 종래의 특권적인 시전체제 하에서 다양한 상인세력의 활동으로 상품유통체제가 새롭게 재편되기 시작하는 시기였던 것이다.<sup>8)</sup> 조선 정부의 입장에서도 시전의 입장에만 서서 이미 손 쓸 수 없이 성장한 난전을 무조건 억누를 수는 없는 입장이었던 것이다.

특히 국자전의 경우에는 금주령으로 철폐된 약 30여년의 시간동안 이미 많은 사상들이 성장해 있었는데 은국전이 복설되면서 세를 거두기 시작하자 충돌이 시작되었던 것이다. 은국전과 난전인의 수세 갈등은 이후로도 지속되었고 조선정부는 중간에서 시전과 난전의 의견을 조율해야만 했다. 조선정부는 은국전이 난전에 세를 받는 것을 허용하거나<sup>9)</sup> 은국전과 난전의 규정을 만들어 조율하기도 했다. 하지만 누룩의 판매 이권을 사이에 둔 은국전과 난전의 갈등은 끊임없이 야기되었다. 이는 ‘국자전의 시민들이 서로 송사를 일으킨 것이 한 두 번이 아닌데...’<sup>10)</sup>라고 표현한 기록에서도 추측할 수 있다. 이러한 조선 정부의 처사에 대해 시전인은 끊임없이 불만을 토로하고 자신들의 이익을 위

8) 변광석, 『19세기 도고상업의 발달과 시전상인층의 분화』, 『부대사학』, 부산대학교 사학회, 1998, 308쪽.

9) 『일성록』 정조 5년 윤 5월 23일 을축. 命善曰. 聞刑判言. 則江民事. 極甚痛惡. 而以事實言之. 則果以麴子爲生業云矣. 予曰. 厥民稱冤者. 何爲而如之乎. 魯鎮曰. 渠輩居在江上. 以造麴爲業矣. 近以塵人之收其賣稅. 如是呼訴矣. 予曰. 塵人之收稅. 今是創出之事乎. 民始曰. 麴塵自前有之. 而以屬於銀塵者也. 向於酒禁後. 麴塵仍爲罷撤矣. 其後弛禁之後. 江民任自造麴賣買矣. 今此塵人之欲爲收稅. 則渠輩之以不當稅之說. 作爲稱冤者. 不勝痛駭矣. 予曰. 厥民所願. 何以則快於志耶. 魯鎮曰. 通同發賣爲便云矣. 予曰. 歲初詢瘼時. 塵人執何爲說乎.

10) 『일성록』 정조 11년 2월 6일 갑진.

해 난전의 정식을 혁파해달라든가 혹은 특종 물종을 독점할 수 있게 해달라는 요구를 지속적으로 해왔던 것이다.

1791년(정조 15)에 이루어진 신해통공은 이러한 시대적 요구에 부응한 것으로 기존의 시전중심의 상업구조에 대한 재편을 시도한 정책이었다. 이와 같은 통공정책을 계기로 19세기에 들어서 상업의 주도세력에 많은 변화가 나타나게 되었다. 즉 통공시행 이후부터는 어떤 행태든 시전체제가 변하고 있었고 동시에 종래의 특권에 의한 독점과 달리 자본력과 유통망에 기초해 우세한 실력을 갖춘 상인들에 의해 도고상업이 활성화 되었다. 그 결과 영세 상인층들은 상품유통망의 주도권에서 점차 밀려나 큰 타격을 입게 되었다.<sup>11)</sup>

도고상업에 의한 상품유통구조의 변화는 시중의 물가를 앙등시키는 주된 요인이 되고 있었다. 그것은 통공실시 직후 물가가 급등한 이유가 그 이전에는 시중에 도고가 한두 명에 불과했는데 지금은 도고상인이 몇 십, 몇 백 명이나 되는지 모를 정도라는 지적에서 잘 알 수 있다. 이에 만연된 도고상업에 대한 반발이 많이 일어나게 되었다.<sup>12)</sup> 누룩의 유통에서 흥미로운 점은 이렇듯 조선 정부에서 도고의 폐해를 알고 혁파하려는 노력도 해왔음에도 불구하고 19세기 후반에 국자도고가 등장하고 국자세가 걷힌다는 점이다. 그 이유는 무엇이었을까? 다음 장에서 국자도고가 있었던 전라도 전주지역을 중심으로 국자도고가 왜 운영되었고 어떤 목적으로 운영되었는지 살펴보도록 하겠다.

### 3. 전주 국자도고 운영의 추이

전라도 전주에 국자도고가 있었다는 사실은 1885년 3월 11일 통리교섭통상 사무아문이 전주일부에 보낸 關文을 통해 확인해볼 수 있다.

전주 일부에서 누룩을 팔고 사는 일에 있어 예부터 도고라는 허울만 좋은 이름이 있었다. 이제 국자추세소로 바뀌 본 아문에 속하고 추세주인으로 김완용을 임명해 사무를 맡기니 모든 고을로부터 감결을 내려 보내 알려주고 일에 따라서 살살이 잘 비춰보아 이에 폐단의 실마리가 있다면 일체 절대로 못하도록 금하고 본 아문의 연례

11) 변광석, 앞의 논문, 308쪽.

12) 변광석, 『18세기 시전상인과 상권』, 『한국관논총』 제 59호, 국사편찬위원회, 1994.

정식 기한에 따라 수납하고 연체해서 말썽을 일으키는 처지에 이르  
지 않도록 마땅히 할 것.<sup>13)</sup>

위의 사료는 통리교섭통상사무아문에서 전주일부에 보내는 關文으로 은국  
전과 난전의 갈등, 통공발매이후 은국전의 끊임없는 금난전권 요구에 이어 국  
자도고가 등장하는 첫 사료이다. 관문을 통해서 전라도 전주에 이전부터 누룩  
을 판매하는 도고가 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 그러나 허울만 좋은 이  
름이었기에 국자도고를 국자추세소로 이름을 바꿔 통리교섭통상사무아문에  
속하게 한다. 허울만 좋은 이름이라는 표현을 통해 전주일부가 도고를 통해  
얻고자하는 실익이 없다는 것을 추측할 수 있다. 그렇다면 도고를 통해서 당  
시 관이 얻을 수 있는 이익은 무엇이었을까? 아래의 관문을 살펴보자.

올해 평안도 내 순천 본 읍에 원래부터 있는 국자도고는 즉 조세  
를 강제적으로 거두는 것에 의미를 두었으나 바치는 세금이 공용으  
로 보태지지 않고 사사로운 개인의 이익으로 돌아가니 일의 심함이  
이를 바가 없다.<sup>14)</sup>

위의 사료는 같은 해 4월 2일에 제중원에서 평안도 지역에 보낸 관문이다.  
같은 해 평안도 지역에 보낸 위의 관문을 통해 전주 지역에서 국자도고를 운  
영한 이유를 추측해 본다면 조세를 강제로 걷어 公用으로 사용하기 위해서였  
다. 이는 전주와 더불어 국자도고가 원래 있었던 평안도 성천 지역의 관문에  
서도 확인할 수 있다.

상고할 것. 평안도내 성천부에 국자도고가 원래부터 있었는데, 최  
근 몇 년 이래 도고혁파이후 이제까지의 도고에 응하는 주세를 처음  
으로 설립했다. 즉 주세 일반과 더불어 도고에 따르는 세금은 만드  
시 꼭 필요한 공용에 붙여야하는 것이 마야호로 세금을 설립한 본래  
의 뜻 이었다.<sup>15)</sup>

- 13) 『八道四都三港口日記 1·2』, 乙酉三月十一日 關全州一府. 關  
云云 一府麴子賣買 舊有都買名色 今改以麴子抽稅所 屬之本衙門 抽稅主人 以金完鎔差  
定爲去乎 自該營發甘知委 隨事照顧 如有爲弊之端 一切嚴禁 本衙門年例定式 依期輸納  
無至愆滯生事之地宜當者.
- 14) 『八道四都三港口日記 1·2』, 同月乙酉四月初二日 關平安道監營與順川...今茲道內順  
川本邑 素有麴子都買 卽征稅遺意 而稅納無補公用 徒歸私利 事甚無謂...

위의 기록을 통해 평안도 성천지역 역시 본래부터 국자도고가 있었고, 국자도고가 혁파되면서 이에 응하는 주세가 처음으로 설립되었음을 알 수 있다. 평안도 성천 지역에서 국자도고가 혁파되자마자 주세를 바로 설립한 것은 기존에 있던 국자도고와 마찬가지로 公用으로 쓰일 세금을 징수하기 위해서였다. 전주와 더불어 같은 해에 평안도 순천과 성천 역시 원래부터 국자도고가 있었고 전주에 있었던 국자도고도 결국 公用으로 쓰일 세금을 징수하기 위해서 존재했음이 분명하다. 그런데 왜 허울뿐이라고 표현했을까? 그것 또한 평안도 순천과 성천지역의 관문을 통해서 추측해볼 수 있다.

앞서 살펴본 4월 2일 평안도 순천지역의 관문에서 순천 본읍의 국자도고가 公用으로 쓰일 세금을 강제로 징수하기 위해서 운영되었다는 것을 알 수 있었다. 하지만 사사로운 개인의 이익으로 돌아가는 일이 심한 상황이었다. 4월 24일 평안도 성천지역의 관문 또한 마찬가지이다. 성천지역에서 도고 혁파 이후 설립한 주세도 역시 중간에 다 써서 없애버리는 것이 있기 때문에 혁파를 하고 다시 국자도고를 복설하는 상황이었던 것이다. 1885년 비슷한 시기에 본래부터 국자도고가 있었던 두 지역의 관문을 비교해 추측해보면 결국 전주의 국자도고도 분명 公用으로 쓰일 세금을 징수하기 위해서 운영되었으나 다른 지역과 마찬가지로 중간에서 없어지는 경우가 허다했을 것으로 판단된다. 국자도고가 가장 처음 등장하는 사료에서도 국자도고의 폐해를 확인해볼 수 있다.

전 성천 부사 오덕영은 국자도고의 폐단을 보완한다는 것이 마침  
그 색장을 살찌우고...<sup>16)</sup>

1874년 11월 23일(고종 11) 평안남도 암행어사 홍만식의 서계에 대해 회계하는 이조 계목에 전 성천부사 오덕영이 국자도고의 폐단을 보완한다는 것이 色掌을 살찌우게 되었다고 기록되어 있다. 위 사료를 통해서 국자도고가 19세기 후반에 존재했다는 사실을 알 수 있고 관 운영에 보탬이 되는 세금을 징수할 목적으로 설립한 국자도고가 결국은 色掌을 살찌우는 결과를 낳았다는 것을 보여준다. 즉 공用に 보탬 세금을 징수하려던 본래의 목적을 달성하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

15) 『八道四都三港口日記 1·2』, 乙酉四月二十四日 關平安監營及成川. 關相考事 道內成川府 素有麩子都賈 近年以來 都賈革罷之後 創設酒稅云 從前都賈之應 卽與酒稅一般 而無論都賈與稅 須屬之緊要公用 方爲設稅之本意...

16) 『승정원일기』 2807책 고종 11년 11월 23일 ...成川前府使吳德泳段, 都賈麩補弊...

19세기 후반의 전라도 전주 지역의 관문은 이러한 중간착복을 막고자 조정에서 어떤 대안을 찾았는지를 보여준다. 즉 기존의 국자도고를 국자추세소로 이름을 바꾸고 통리교섭통상사무아문에 속하게 하고 김완용을 임명해 사무를 맡기기로 한 것이다. 이 관문에서 주목할 점은 국자도고를 중앙기관인 통리교섭통상사무아문에 속하게 한다는 점이다. 이는 기존에 주세나 국자세를 지방에서 거둬 지방에서 사용했던 것과는 배치되는 내용이다.

‘국자세’는 만상청 혁파 후 조정의 행회로부터 관세청으로 관할이 옮겨져 매 同마다 3전씩의 세금을 거두어 절기마다 가는 별사행의 방료와 (같이 가는) 군관들을 보내는데 들어가는 비용에 쓰이오며 이미 사행에 소용이 되는 정해진 세금이 있습니다. 지금에 이르러 추가하여 더 설치하면 즉 시시비비를 가려 가부를 논하기가 어려울 것으로 염려되오며... ”<sup>17)</sup>

위의 자료는 1884년 의주부윤 이헌영의 첩보사로 ‘국자세’라는 명칭이 처음 등장하는 사료이다. 위 사료를 통해서 당시 의주지역의 국자세 규모와 징수 목적이 처음으로 드러난다. 19세기 후반 당시 의주에서는 관세청에서 국자세를 매양 3전씩 걷어 별사행의 방료와 군관들을 보내는데 들어가는 비용으로 충당했다. 즉 의주지역에서 걷은 국자세로 의주부에서 필요한 公用에 사용한 것이다.

여타 지역이 어떠한지 사료가 없어서 알 수는 없지만 1884년 10월 의주부의 상황과 비교해봤을 때 1885년 3월 전주의 관문은 국자세에 대한 관리를 중앙기관인 통리교섭통상사무아문에서 하겠다는 의미이다. 이것은 그간 지방에서 자율적으로 걷혀 지방에서 쓰였던 국자세의 재원을 중앙기관에서 확보하겠다는 것으로 전라도 전주지역의 관문은 그런 변화를 보여주는 첫 사료이다. 그리고 담당자를 임명해 관리를 철저히 하고, 연례 정식에 따라 정해진 액수의 세금을 통리교섭통상사무아문에 수납하게 하고 있다. 이는 애초에 재정의 중앙 집중이라는 원칙 하에서도 독립적 재정체계를 보유하고 있었던 조선시대 지방관청의 재정체계가 변화하고 있는 것을 보여주는 사례이다.

당시 지방관청은 담세자인 농민의 경제적 상황의 열악화, 중앙상납분의 증

17) 이헌영, 『敬窩集略』中『龍灣集略』下 “甲申 十月 日 報巡營. … 麴子稅段, 灣上廳革罷後, 自廟堂行會, 移付于管稅廳, 每同收稅三錢, 以作節別使行時放料, 軍官資送之需是如乎, 既有定稅入用使行, 則到今加設, 恐難擬議是乎跡 … ”.

가, 자체 재정수요의 확대라는 재정요인이 부가됨에 따라 재정운영에 어려움을 겪고 있었고 이를 타개하기 위해 기존 수세체계를 정비·강화해 재정수입을 증대시키면서 동시에 중앙정부의 간섭이 미치지 않는 독자적인 대체수입원을 적극 모색했다.<sup>18)</sup> 18세기 이후 지방관청에서는 모자란 것을 보태기 위해 다양한 형태의 지방세나 무명잡세 수입원을 집중적으로 만들어냈는데 酒稅도 대표적인 사례이다.<sup>19)</sup> 이렇듯 조선 후기에 들어서면서 사회경제체제의 제부분에 걸쳐 대대적인 변동이 이루어졌고 이런 사회변동에 조응해 제반 재정체제도 일정하게 변하고 있었다.<sup>20)</sup> 국자도고는 이러한 지방재정의 변화를 보여주는 대표적인 것이다.

상고할 것. 전주부의 국자추세소는 이미 본 아문에 속하였고 해당 관아의 주인으로 김완용을 임명해 사무를 맡기고 관문을 내려 보냈거니와 이렇듯 새롭게 시작하는 일에 상민 무리들이 혹시 딴 마음을 품는 조짐이 있거든 분명히 밝혀 명령을 내려 알려주어 하여금 훼사를 놓는 일이 없도록 하라. 또한 혹시 제멋대로 몰래 파는 놈이 있다면 낱알이 가리켜 드러내어 보통의 것과 다르게 엄징한다. 그 누룩은 저 절로 기관으로 하여금 속공하되 술이란 본래 누룩에 속한 것이니 역시 술을 빚는 일은 전부 국자추세소에 붙여 더불어 준행할 것.<sup>21)</sup>

앞서 살펴봤듯이 전주부는 1885년 3월 11일을 기점으로 국자도고를 국자추세소로 바꾸고 추세주인으로 김완용을 임명해 사무를 맡겼다. 위 사료는 약 3개월 후인 6월 13일에 통리교섭통상사무아문이 완영으로 보낸 關으로 국자추세소로 일을 새롭게 시작하는 시점에 상인들이 방해할 하는 폐단이 없도록 당부하는 내용이다. 본 관문은 1885년에 평안도와 함경도, 전라도에 보낸 關중에

18) 오영교, 『조선후기 지방관청 재정과 식이활동』, 『학림』 Vol.8 No.-, 1986.  
 19) 조선시대에 酒稅가 걷혔다는 기록은 19세기 평안도, 황해도, 함경도, 강화도 지역을 중심으로 남겨져있다. 이때의 주세는 비정기적으로 지방에서 자율적으로 걷힌 지방의 잡세일 것으로 생각된다. 주세 역시 지방관청에서 모자란 것을 보태기 위해 징수된 대표적인 세금 중 하나이다.  
 20) 오영교, 앞의 논문, 2쪽.  
 21) 『八道四都三港口日記 1·2』, 乙酉六月十三日 關完營 關 爲相考事 全州府麴子抽稅所 既屬本衙門 該所主人 以金完用 差定發關是在果 此是新創之事 商民輩或有携貳之端 申明知委 俾無沮戲之弊爲? 且或有私自潛賣之漢 一一指著 別般嚴繩 同麴子自官使之屬 公是矣 酒本卽麴子所屬 亦是酒釀之物 一體付之麴子抽稅所 並爲遵行事. 完營 乙酉六月十三日 關完營

서 유일하게 ‘상민무리들이 탄 마음을 품고 휘사를 놓는 일’이 없도록 당부하고 있는 關이다. 이는 당시 전주가 일찍이 장시가 발달한 지역으로 지역 시장의 중심지 역할을 했기 때문에 유난히 상인들의 무리가 많았고 그 무리들이 이권 문제에 관심이 많았기 때문이었을 것이라고 생각된다. 『택리지』에서도 ‘전주부는 인구가 조밀하고 재화가 쌓여서 서울과 다를 것 없이 진실로 큰 都會이다.’라고 평했듯이 당시 전주는 서울과 다를 것 없는 산물 교역 시장의 중심이었다. 『임원경제지』에는 전국적인 장시 개설 현황이 수록되어 있는데 이 가운데서도 특이하게 전주지역 상업유통의 특징을 설명하고 있다. 즉 전주는 원격지와의 교역도 촉진되어 중국과 일본의 상품이 거래되고 있었으며 상인들이 모여들고 온갖 상품이 풍부해 나라 안에서 鉅市라 일컫는다는 것이다.<sup>22)</sup> 이런 연유로 유일하게 전주 관문에는 ‘상민무리의 휘사’를 염두에 두었던 것으로 생각된다.

전주 국자도고 관문에서 주목할 점은 술이란 본래 누룩에 달려있는 것으로 술로 빚은 것 또한 국자추세소에서 더불어 준행하도록 하고 있다는 점이다. 그간 국자도고가 누룩만을 관리했다면 위의 사료는 국자도고, 즉 국자추세소에서 술을 빚는 것까지 함께 병행하게 됨을 의미한다. 이러한 조치는 평안도 순천의 국자도고에도 함께 적용되었을 것으로 생각된다. 이런 연유로 이제껏 주세와 국자세가 따로 설립되거나 보충하는 관계였다면<sup>23)</sup> 전주부의 관문을 기점으로 평안도 순천의 국자절목에서는 국자세와 주세가 독립적으로 징수되고 있음을 살펴볼 수 있다.<sup>24)</sup> 더불어 누룩을 잠매하는 자를 엄하게 처벌하게 하고 누룩은 관사의 속공으로 하도록 규정했다. 이렇게 관문을 내려 보내고 감관을 정해 내려 보내면 과연 국자도고를 운영한 목적을 이룰 수 있었을까?

22) 김대길, 『조선시대 전주의 시장과 유통망』, 『전주학연구』 제7집, 2013, 23쪽.

23) 함경도 의주, 평안도 순천과 성천 지역의 주세와 국자세에 관련된 사료들을 보면 국자세를 대용하는 수단으로 주세를 설립하거나 주세를 혁파하고 국자세를 설립하는 등 주세와 국자세는 따로 설립되거나 서로를 보완하는 관계이다.

24) 『八道四都三港口日記 1·2』, 乙酉六月二十六日 平安道順川麴子節目.

後

一 本院稅納 每年一千兩 四十月 分兩等排納 上本院事.

一 巡營納酒稅條 每年一千兩式 輸巡營事.

一 本郡別衛土料條 每年一百兩式 備納本郡事.

收稅秩

一 麴子稅錢 每朔十五兩捧上事.

一 酒稅錢 每甕一兩五錢式捧上事.

一 京監官若爲上京 則鄉監官擔當舉行上納事

상고할 것. 전라도 내 전주에서 국자세를 거두고, 이와 더불어 성당창, 군산창, 석자도고를 설치하여 세를 거두었으니 의정부의 經用이 형편이 쪼들리어 군색해져 떨어지고 흥기함에 이르니 다만 關으로 사실을 거둬 자세히 밝힐 뿐이다. 올해가 지나 한 달이 지남에 세금 거두는 시기가 묘연하니 이 얼마나 복잡한 사정인가. 그 이유는 해감무리들에게 있으니 중간에서 교묘한 못된 꾀를 부려 농락하고 법률의 근본 뜻을 모르는 것이 분명하다. 이는 보통의 것과 달리 엄중히 처리하지 않을 수 없으므로 석자감관 임영수, 국세감관 백락풍을 먼저 징계하고 후에 올해의 국자세 이천냥, 석자세 천냥을 매우 급히 거두어들여 밤을 세워 의정부로 올려 보내 틈이 발생하는 땅이 없도록 하는 것이 마땅할 것이다.<sup>25)</sup>

위 사료는 1886년 9월 10일 의정부에서 완영에 보낸 관문으로 주목할 점은 그간 전라도 전주에서 국자세를 거두었던 이유가 드디어 드러난다는 것이다. 전라도 전주의 국자세와 군산창의 석자도고세는 의정부의 경용이 군색하기 때문이었다. 평안도와 함경도 지역과 마찬가지로 전주의 국자도고 역시 중앙기관의 재정 부족을 보충하기 위해서 걷혔던 것이다. 중앙기관에서 부족한 것을 채우려 전라도 지역에서 전주의 국자세 등을 상납하게 한 것인데 앞서 살펴본 바와 같이 역시 중간에서 착복되는 문제는 반복되고 있었다. 해감무리들이 중간에서 교묘한 못된 꾀를 부려 농락하고 있었던 것이다. 이에 대해 의정부는 보통의 것과 달리 엄중히 처리하지 않을 수 없어서 국세감관 백락풍을 징계하도록 한다.

이 關은 1년 전의 관과 다른 점들이 있는데 첫째는 국세감관이 전주에 파견되었다는 점이다. 지난 해 3월 11일에는 전라도 전주지역의 국자추세소의 추세주인으로 김완용을 임명해 사무를 맡겼었는데, 1년 후인 1886년에는 전라도 전주에 국세감관이 파견되어 있는 상황이다. 국세감관 백락풍은 같은 해 6월 14일에 사헌부 정 6품인 감찰로 삼았다는 기록이 있어<sup>26)</sup> 이후에 전라도 전주

25) 『各司謄錄』 20, 全羅道關草1. 同日

相考事, 本道內全州曲稅, 與聖堂群山倉石子都賈設稅, 以本衙門經用窘絀, 致有斯舉, 關飭不啻申明, 而于茲經歲閱月, 杳無來納之期, 是何委折, 此緣於該監輩, 從中幻弄, 罔知法意而然也. 此不容不別般嚴處, 石子監官林永壽, 曲稅監官白樂豐, 爲先懲治後, 今年曲稅上納二千兩, 石子上納錢一千兩, 星火督刷, 罔夜上送于本衙門, 俾無生梗之地宜當者.

26) 『승정원일기』 고종 23년 6월 14일 을해. 吏批, 再政. 以金奭鎮爲禮曹參判, 白樂豐爲

지역의 국세감관으로 파견되었을 것으로 생각된다. 1885년 평안도나 함경도의 관문에 국자도고나 국자세와 관련해 監官을 내려 보낸다는 기록<sup>27)</sup>이 주를 이루고 있어 사헌부 감찰 백낙풍도 전주로 파견되었을 가능성이 매우 높다. 사헌부 감찰인 백낙풍을 서울에서 전주로 파견한 이유는 중앙기관에서도 지방에서 걷어 올리는 국자세가 관리를 잘 해야 하는 꼭 필요한 세원이었기 때문인 것으로 생각된다. 그리고, 전주 지역의 특성도 한몫했을 것으로 생각된다.

또 이비의 말로 아뢰기를, “전주부 판관을 지금 차출해야 하는데, 본부는 썩이 있는 큰 고을로서 나는 물건이 많고 땅이 넓어서 평소 다스리기 어렵다고 일컬어져 왔으므로 잘 가려서 차임하지 않으면 안 됩니다.”<sup>28)</sup>

위의 기록은 전주 지역이 감영이 있는 큰 고을로 나는 물건이 많고 땅이 넓어서 평소에 다스리기 어렵다고 평가되고 있기 때문에 사람을 잘 가려서 차임하지 않으면 안 된다는 내용이다. 국세감관도 이와 같은 맥락으로 전주로 파견되었을 것으로 판단된다.

신이 살고 있는 도내의 전주 지방을 예로 들어 말씀드리자면, 무인년에 봄, 가을, 겨울 세 차례에 걸쳐 戶斂으로 적게는 6냥 6전, 많게는 10여 냥을 거두고 結斂으로 매 결당 2냥 2전 5푼을 거두었으며 갑인년에 신설한 給代로 거두어들이는 호렴과 결렴을 아울러 도합 20여만 냥이 되었습니다. 그런데 신의 어리석은 생각으로 헤아려 보건대 상납한 액수는 불과 3, 4만 냥에 지나지 않으니 나머지 10여만 냥은 어느 곳에 사용되었으며 어느 곳으로 들어갔습니까? 이것들은 모두 해당

監察, 洪秉燾爲咸悅縣監, 分監役單孫永禧.

27) 평안도와 함경도 지역의 관문을 살펴보면 서울에서 내려 보내는 감관을 경감관, 지역에 있는 감관을 향감관으로 삼아 이들에게 국자세 관리를 맡겼음을 알 수 있다.

28) 『승정원일기』 고종 23년 7월 18일 병술. 有政。 吏批, 判書朴齊寬牌招不進, 參判金奎弘牌招不進, 參議洪鍾大進, 右副承旨朴齊純進。 以吏批言啓曰, 判書朴齊寬, 參判金奎弘, 竝牌招不進, 小臣獨政未安, 何以爲之? 敢稟。 傳曰, 只出繁任。 又以吏批言啓曰, 全州府判官, 今當差出, 而本府以營下劇邑, 物衆地大, 素稱難治, 不可不擇差。 他道有聲績已準限未準朔守令, 竝擬, 何如? 傳曰, 允。 以張世容爲同敦寧, 李承者爲敦寧都正, 蔡亨點爲監察, 成駿鎬爲喬桐府使, 吳鎰泳爲全州判官, 李載哲爲溫陽郡守, 沈宜春爲慈城郡守, 李秉翼爲江西縣令, 金膺洙爲濟州判官, 鄭鐵永爲祥原郡守。 旌義縣監朴世赫, 巨濟府使高啓正, 已上相換事, 承傳。

아전들이 착복한 것으로서 감사나 수령들도 역시 그 이익을 탐내어 아전들을 거느리고 백성들을 못살게 굴었으니 백성들이 아무리 살아 보려 한들 그 혹독한 정사를 어떻게 참고 지낼 수 있겠습니까.<sup>29)</sup>

위의 사료는 19세기 전주 지역의 해당 아전이나 감사, 수령이 이익을 탐내 착복하는 정황을 잘 보여준다. 국가에서 정해진 正稅도 저런 상황이었을진대 당시 지역에서 필요에 의해서 설립되어 걷히는 국자세나 주세와 같은 세금들은 더욱 착복이 쉬울 수밖에 없는 것이다. 하지만 이런 중간 착복은 전주 지역에서만 일어나는 문제는 아니었다. 1885년 평안도, 함경도 지역에 보낸 관문에 국자세와 주세가 公用으로 쓰이기 위해서 징수되었는데 중간에서 헛되이 사라져버리고 사사로운 이익으로 돌아간다는 내용들이 주를 이루기 때문이다. 이런 문제점들을 해결하기 위해서 1885년의 관문을 보내 해당 지역으로 감관을 내려 보내는 조치를 취하고 있다. 그와 함께 국자절목이나 절목책자 등을 만들어 수세 규정과 수세액을 보다 정교하게 한 것이다.<sup>30)</sup> 이후 해를 넘겨 1886년에 보내진 관문은 중간착복 문제와 더불어 중간에서 휘사를 놓은 자들에 대한 경계가 담겨있어서 1년 사이에 중앙기관에서 지방관청에 권고하는 양상이 조금은 달라졌음을 알 수 있다.

그리고 1886년 9월 10일 전주 지역의 관문에도 처음으로 국자세의 수세 규모가 등장하는데 전주 지역의 국자세가 2,000냥이라는 것을 확인할 수 있다. 이는 1885년 평안도 순천에 송부된 국자절목에 규정되어 있는 국자세와 같은 금액이다. 국자세 총액이 유일하게 드러나는 지역도 역시 전라도 전주와 평안도 순천지역이다. 하지만 중앙기관에서 관리를 하고 감관을 내려 보내 연 납부액을 정해 정해진 기한 내에 납부하도록 했지만 전라도 전주 지역을 포함해 평안도 지역 역시 국자세의 상납이 잘 이루어지지 않았던 것 같다.

29) 『승정원일기』 고종 16년 3월 4일 기묘. 以臣所居省內全州一境言之, 戊寅春秋冬三次戶斂, 小止於六兩六錢, 多至於十餘兩, 結斂每結二兩二錢五分, 並甲寅新建給代戶結斂, 合爲二十餘萬兩也。 以臣愚見料之, 上納之數, 不過三四萬兩, 而餘剩十餘萬兩, 用於何地, 入於何處乎. 此皆該吏之所餌, 而宰伯之臣, 亦貪其利, 率吏而虐民, 則民雖欲圖生, 其於酷毒之苛虐, 奈何? 老弱轉乎溝壑, 壯者散而之四方, 以祖宗朝由來元元之民, 爲酷吏之所困, 若是其甚乎.

30) 평안도 순천은 국자절목을 마련해서 수납 기준과 수납 총액을 정해두고 있고, 황해도 봉산은 절목책자를 내려 보내고 있다. 황해도 황주와 재령에는 누룩 매 丈(10자=3m)을 3푼으로써 세금을 징수한다는 기준이 세워짐으로써 누룩의 징세 기준이 구체적으로 언급되기 시작했다. 이어 황해도 장연과 연안에도 국자는 매 장(10척=3m) 5푼으로 세금을 징수하는 기준이 황주, 재령과는 조금 다르게 세워졌음을 알 수 있다.

전주경내 국자도고를 본 아문의 수요에 따라 쓰는 것을 보충할 뜻으로 창설했는데, 監官의 상납이 없어 다시 김준환을 정해 내려 보내니 알리고 전 감관은 잡아 가두고 1886년 상납조와 1887년 봄 상납조 세납을 독촉해 올려 보내고 완강하게 거절하는 자가 있으면 本衙門으로 체포해 넘길 것.<sup>31)</sup>

위의 사료는 1886년에 국자세를 상납하라고 독촉하는 관문을 보냈음에도 불구하고 1887년에도 여전히 국자세의 상납이 잘 이루어지지 않고 있음을 보여준다. 그리고 전주에 여전히 국자도고가 있었음을 확인할 수 있는 사료이다. 그리고 의정부의 수요에 따라 쓰는 것을 보충할 뜻으로 창설했는데 역시 상납이 없어서 감관을 김준환으로 교체하고 있음을 알 수 있다. 국자세를 상납하지 못한 전감관은 처벌을 하고 있으며 1886년 상납조와 1887년 봄 상납조를 독촉해 올려 보내도록 조치를 취하고 있다. 지난해에도 전주지역에 상납분을 독촉했으나 여전히 국자세를 상납받지 못하고 있는 처지임을 확인할 수 있다. 통리교섭통상사무아문이 국자세 상납을 독촉하고 있는 평안도 성천, 순천 지역의 관문(1887년 3월 2일), 의정부가 국자세 상납을 독촉하고 있는 전주지역의 관문(1887년 4월 21일)은 그런 상황을 잘 보여주는 사료들이다.

18세기 후반부터 이미 물가 양등의 주범으로 지목되어 신해통공으로 이어지게 만든 도고는 오히려 19세기에 이르러 더욱 성행하게 되었는데 누룩 매매와 관련해서는 새롭게 국자도고가 나타나 중앙기관의 재정을 보충하는 용도의 세금을 상납하고 있었다. 폐해를 감안하고서라도 국자도고를 운영했던 이유는 결국 중앙기관의 재정이 항상 부족했기 때문이었다. 이렇게 18, 19세기에 걸쳐 시전과 난전의 갈등, 그리고 국자도고로 대표되는 은국전의 변화양상들은 이후 어떻게 귀결되었을까?

1888년 12월 4일 『영부집략』의 기록을 살펴보면 ‘국자상’이라는 용어가 처음으로 등장한다.<sup>32)</sup> 이는 기존에 ‘은국전 시민’, ‘국자도고’라는 표현이외에 처

31) 『各司謄錄』 20, 全羅道關草1. 同日. 丁亥四月二十一日. 關完營 相考事, 本道全州境內麴子都賈, 本衙門, 以補需用事, 業已創設矣。于今三載, 所謂監官上納, 都無來納之期, 舉行所在, 萬萬駭歎, 該監官, 爲先汰去, 以金俊煥, 更定監官, 齋關下送爲去乎, 到卽知委於營本邑, 各面各洞, 依前收捧是遣, 前監官捉囚本獄, 昨年兩等上納條, 與今春等上納, 合爲三千兩, 不日督捧, 罔夜上送是矣, 如或〈有〉頑拒之端, 則定將羅押上于本衙門之地宜當者。

32) 『영부집략』 53집 中. 傳令各處麴子商等處 爲知悉舉行事, 麴子稅每駄一兩收捧事良中, 麴商之稱寃...

음 등장하는 용어로 누룩을 판매하는 것이 보다 근대적인 상업형태로 전환되어가는 과정에서 나타나는 변화일 것으로 생각된다. 그리고, 이어서 1897년 전라도 전주지역에 국자회사가 설립되었음을 알 수 있는 사료가 등장한다.

會社法意는 股金을 鳩合하고 有無를 質遷해야 全國의 商務를 旺達하고 生民의 利益을 均霑함이기로 商民의 請願을 依해야 地方各府郡에 各項會社를 準許하여 章程을 繕給하고 各該觀察使의게 另行訓飭해야 無論某會社하고 本部認可를 藉托해야 向往의 權利호든 謬習을 復蹈해야 他人의 商業을 侵損호거든 一切嚴禁케 호앞職니와 該各會社가 設立호 後로 興販營業이 規例를 一遵해야 或都賈侵占하여 或勒收分稅호는 弊端이 無호지 遠外形便을 實難究得이기로 貴委員查檢호는 各郡에 認許호 會社를 左開錄交호니 查察호는 沿路에 一體查探해야 上項諸般弊端의 有無를 消詳히 趕速秘報함을 爲호야 玆에 秘訓令호니 此를 依호야 施行함이 可함.

全北一查員

全州麴子會社 崔應在

全州麴子會社 崔永純

全州典當舖 白樂範...<sup>33)</sup>

위 자료는 1897년 6월 2일 전남 查檢위원 신상목 등 3인에게 9개 회사의 폐단 여부를 상세히 조사하도록 비밀리 훈령한 내용이다. 이어서 폐단 여부를 조사받은 회사들 중 전주국자회사를 통해 전주에 국자회사가 설립되어 있음을 확인할 수 있다. ‘국자회사’라는 명칭은 5년 후인 1902년 2월 경기도 각군소장에 등장한다. 그리고, 1902년 전라도 각군보고에서 전라남도 승주군에 국자회사를 설립한다는 내용이 등장하는데 이를 통해 기록상 전주가 가장 빠르게 국자회사가 설립되었다는 것을 확인할 수 있다.

지금까지 19세기에 등장한 국자도고의 변화추이를 전라도 전주 지역의 국자도고를 중심으로 살펴봤다. 전주의 국자도고 운영의 추이가 흥미로운 점은 18, 19세기에 국자세와 함께 지방의 비정기적인 잡세에서 중앙기관의 재정 보충을 위해 걷히던 酒稅의 행보와 극명하게 대비되기 때문이다. 酒稅는 처음에

33) 秘訓令 全羅北道第一查檢委員 申尙默 第二號全羅南道第一查檢委員 申聖俊 第二號 全羅南道第二查檢委員 李喆圭 第二號.

는 軍需보충용으로 걷히는 잡세<sup>34)</sup>였다가 이후 국자세와 마찬가지로 역시 중앙기관의 재정을 보충하기 위해서 상납되었다. 그리고, 1895년 3월 25일 각부통제관칙에 의해서 농업, 상업, 공업, 우체, 전신, 광산, 선박, 선원 등에 관한 일체의 사무를 관리하는 농상공부가 주세를 관리하게 되고 각물화정규장정이나 정세장장에 의해서 각 물화들과 마찬가지로 세금과 세율이 일정하게 정해지게 되었다. 농상공부는 1895년 3월부터 4월까지 평안도 의주군<sup>35)</sup>, 창성군<sup>36)</sup>, 삭주군<sup>37)</sup>, 벽동군<sup>38)</sup>에 해당 지역의 농상공부 상납 분을 酌定해 납부방법과 각물화들의 정세 장정을 덧붙여 완문을 보낸다. 이 완문에 의해 술에 대한 납부기준과 규모가 정해졌다. 주세는 이후에도 雜稅라는 표현으로 기록되어 있지만 1899년에 이르러서는 세입세출현계에 조세, 지세와 함께 등장해 정규세금으로써 입지를 굳혀가고 있는 모습을 보여주고 있다.

반면 국자세는 국자도고를 통해 중앙기관의 재정 보충을 위해 걸렸다가 국자회사, 즉 상업회사로의 전환을 보여준다. 즉, 주세는 지방 잡세였다가 이후 정규 세금인 간접세로 자리를 잡게 되고 국자세는 국자도고를 거쳐 상업회사로 전환되어 일종의 상업세로의 형태를 보여준다고 하겠다. 그중에서도 전주

34) 1886년 『의주부운 해유』 문서에 의주부의 잡세로 주세, 초세(담배세), 무격세를 들고 있어서 주세가 잡세명목임을 알 수 있다.

35) 『各郡指掌完文』 農商工部 義州郡 建陽元年三月 日 完文.  
義州郡 完文  
爲完文事는 義州郡所在各浦收稅는 卽係農商工部上納인 故로 各物稅錢과 上納原數를 依章程排定이되 特念 商民之情호고 比前輕減호니 一依左開式호여 永遵無違호미 可호  
… 各物貨定規章程 .. 胡酒每彈子大 文三 兩 [中一兩 小五錢] …

36) 『各郡指掌完文』 昌城郡 建陽元年三月 日 完文.  
昌城郡 完文  
爲完文事는 昌城郡所在各浦收稅는 卽係農商工部上納인 故로 各物種稅錢과 上納原數를 依章程排定이되 特念商民之情호고 比前輕減호니 一依左開式호여 永遵無違호미 可호 者 … 定稅章程 … 酒每提 稅錢 一分五里..

37) 『各郡指掌完文』 農商工部 朔州郡 建陽元年四月 日 完文.  
朔州郡 完文  
爲完文事라. 朔州郡所在九寧浦出入卜稅錢이 自今爲始호야 移屬農商工部호니 上納과 捧稅數를 查明改定할지라. 新定章程호고 別定稅監호야 捧稅上納케 호되 特軫民情호고 輕減稅錢호니 準此知悉호며 永久遵行이 可호 … 定稅章程 … 酒每提 稅錢 一分五里 …

38) 『各郡指掌完文』 農商工部 碧潼郡 建陽元年三月 日 完文.  
碧潼郡 完文  
爲完文事라. 碧潼郡所在各浦口出入卜稅錢이 自今爲始호야 移屬農商工部호니 上納과 捧稅額數를 查明改定호지라. 新定章程호고 擇出稅監호야 捧稅上納케 호되 特軫民情호야 輕減稅錢호니 一依左開式호야 永久 遵行事 … 定稅章程 … 灰酒每提 稅錢 一分五里 …

지역은 국자도고가 이후 상업회사로 전환되는 모습을 가장 빠르게 보여준다. 그런데 당시 전라도 전주지역이 조선 8도에서 평안도와 더불어 유일하게 국자도고가 있었고, 이후 국자도고에서 국자회사로 가장 빠르게 전환될 수 있었던 이유는 무엇이었을까? 그리고, 정부에서도 도고의 폐해를 알고 있었음에도 불구하고 국자도고를 운영했던 이유는 무엇이었을까? 다음 장에서는 전라도 전주에 국자도고가 있었던 목적을 살펴보도록 하겠다.

#### 4. 전주 국자도고 운영의 목적

##### 1) 중앙기관의 需要 충족

18세기 이후 조선은 집약적인 상품화폐 경제 발달, 물가 상승과 같은 국내의 경제적 요인과 더불어 급변하는 국외 정세에 직면하게 되었다. 이렇듯 국내외의 급변하는 상황에서 조선 정부는 기존과는 다른 시스템을 만들어내야 했고 이런 일들은 많은 비용을 수반했다. 기존에 중앙정부에 상납하는 正稅 외에 갖가지 형태의 무명잡세와 잡다한 세금들이 지방관청을 통해 징수되었던 것도 이런 시대적 흐름과 맥락을 같이 한다.<sup>39)</sup> 그리고 앞서 살펴본바와 같이 지방에서 걷히는 국자세 또한 중앙기관의 需要를 위해 사용되었던 것이다.

전교하기를, “통리내무아문은 통리군국사무아문으로 고치고, 통리아문은 통리교섭통상사무아문으로 고치고, 두 아문의 판리사무를 독판사무로 칭호해 이 뒤에 협판과 참의로서 陞資한 사람을 예대로 올려 주라.”하였다.<sup>40)</sup>

위의 기록은 1882년(고종 19)에 외교통상 사무를 관장할 목적으로 통리아문을 확충 개편해 통리교섭통상사무아문이 만들어지고 있는 상황을 보여준다.

39) 함경도, 강화도, 평안도 등지에서 집중적으로 걷혔던 酒稅도 당시 급변하는 국내외 정세 속에서 군사적 요충지로써 군비 충당을 위해서 사용되었을 것으로 생각된다. 주세는 공식적으로 정부가 인정한 잡세의 명목도 아니었지만 위 세 곳에서 주세에 대한 기록이 등장하는 것은 그런 시대적 변화를 보여준다고 할 수 있겠다.

40) 『비변사등록』 263책 고종 19년 12월. 傳曰, 統理內務衙門, 改以統理軍國事務衙門, 統理衙門, 改以統理交涉通商事務衙門, 兩衙門辦理事務, 稱以督辦事務, 此後協辦與參議之陞資人, 依例陞付。

급변하는 국내외 상황에 대응하기 위해서 정부 조직의 개편은 필연적이었다. 군제개혁도 동반되었다. 하지만 이런 변화는 비용을 수반했다.

통리교섭통상사무아문에서 아뢰기를,

"본 아문은 경비가 방대한데 애초에 일정한 규정을 마련한 것이 없기 때문에 매달 봉급을 줄 때면 매번 궁색한 것을 걱정하게 됩니다. 각 읍에서 올려다 바치는 三稅 가운데 雜卜의 남은 이자 명색은 선주들이 모두 써버리니 어이없기 그지없습니다. 이제부터 본 아문에 영원히 넘겨서 봉급을 내주는 데 쓰도록 정식으로 세우는 것이 어떻겠습니까?"하니, 윤허하였다.<sup>41)</sup>

1882년에 확충 개편된 통리교섭통상사무아문은 방대한 경비가 필요한 곳이었고 규정이 따로 마련되어 있지 않았기 때문에 매달 봉급을 줄 때마다 궁색한 상황이었다. 이에 경비 마련을 위해서 각 읍에서 바치는 세금으로 충당하고 있었는데 雜卜의 남은 이자 명색을 선주들이 쓰니 그것에 관한 관리 자체를 통리교섭통상사무아문에 넘겨서 봉급을 주는데 쓰도록 정식을 세우자고 건의하고 있는 것이다. 1885년 같은 해에 평안도, 황해도, 전주지역에 보내진 관문을 살펴보면 총 12개의 관문 중 평안도 순천, 황해도 황주/ 재령, 황해도 장연/ 연안 지역은 제증원의 需要를 위해서 국자세를 설치했다고 명확히 나와 있고 나머지는 ‘본 아문’이라고 기록되어 있다. 아래의 사료는 제증원의 경비를 충당하기 위해 황해도에 국자세를 세우고 상납하게 했음을 명확하게 보여준다.

상고할 것. 제증원 창설 후 수요에 따라 쓰는 것이 지극히 넓고 커 경비가 분할되지 않는 고로 황해도 내 내 황주와 재령 양 읍의 국자분전을 세워 시행해 제증원에 맡겨 속하게 해 이로써 공용을 보태자는 뜻이었다....<sup>42)</sup>

상고할 것. 제증원 창설 후 수요에 따라 쓰는 것이 지극히 넓고 커 경비가 분할되지 않는 고로 황해도내 연안부 경내 국자 조세 징수

41) 『고종실록』 23권 고종23년 7월 27일 무오.

42) 『八道四都三港口日記 1·2』, 乙酉九月十二日 關海營及黃州載寧. 關相考事 濟衆院創設後 需用極其浩大 經費不敷 故本道內黃州載寧兩邑麴子分錢設施 付屬濟衆院 以補公用之意...

및 나진(함경북도) 포구 도여객주인 수세감관 한용극, 장연부 경내 국자 조세 징수 및 북포상 여객주인 수세감관 한경운을 임명해 사무를 맡기니 양 읍의 수세를 제증원에 맡겨 붙이고 공用に 보태는 뜻의 명을 받들어 전교를 내리시오니 이제부터 특별하게 감관을 따로 정해 관문을 갖추 내려 보내니 거행하도록 하라...<sup>43)</sup>

위 사료에는 황해도 지역에서 국자세를 징수한 목적이 명확히 드러나 있다. 제증원이 창설되고 수요에 따라 쓰는 것이 지극히 넓고 큰데 쓰이는 경비는 따로 분할이 되어 있지 않아서 황해도 지역 내에서 국자세를 걷어 제증원에 관리를 맡기고 중앙기관의 경비에 보태 썼던 것이다.

통리교섭통상사무아문에서, ‘광혜원을 제증원으로 개칭하였습니다.’라고 아뢰었다.<sup>44)</sup>

통리교섭통상사무아문에서 아뢰기를, "제증원이 지금 이미 설치되었으니, 원 안의 需用에 대하여 조치하지 않을 수 없습니다. 전 해민서와 활인서에 호조와 선혜청에서 획송한 쌀, 돈, 무명의 조목을 제증원에 옮겨 배정하여 公用을 넉넉하게 하도록 하는 것이 어떻겠습니까?"하니, 윤허하였다.<sup>45)</sup>

위 기록은 광혜원을 제증원으로 개칭했다고 통리교섭통상사무아문이 보고하고, 이후 예전 해민서와 활인서에 주던 비용을 새로 설치된 제증원으로 옮겨 배정하자는 통리교섭통상사무아문의 건의를 고종이 승인하고 있음을 보여주고 있다. 제증원은 외아문인 통리교섭통상사무아문의 산하 독립기구로 설립되었는데 제증원과 마찬가지로 통리교섭통상사무아문도 조직이 개편되거나 신설되면서 경비에 대한 부담 때문에 어떻게든 公用을 확보해야하는 입장이었다. 이런 상황들을 종합해봤을 때 1885년 전라도 전주 지역을 비롯해 평안도, 황해도에 국자세를 세우고 상납하도록 관문을 보낸 ‘본 아문’은 ‘통리교섭통상사무아문’일 것으로 생각된다. 역설적이게도 이런 관문들은 불과 얼마 전 통리

43) 『八道四都三港口日記 1·2』, 乙酉九月十六日 關海營及直關長淵延安. 關 爲相考事 濟衆院創設後 需用極其浩大 經費不敷 故道內延安府境內曲子收稅及羅津浦口都旅客主人收稅監官 韓用極 長淵府境內曲子收稅及北布商旅客主人收稅監官 韓慶雲差定 而兩邑收稅 付屬濟衆院 以補公用之意 奉承下教教是置 自此別定監官 齋關下送 使之舉行...

44) 『고종실록』 22권 고종 22년 3월 12일 신해.

45) 『고종실록』 22권 고종 22년 3월 20일 기미.

교섭통상사무아문이 상업을 보호하는 입장에서 도고 혁파를 지지했던 입장과는 배치되는 것이었다.

"해관 세척이 지금 막 시행되었는데 나라를 넉넉하게 하는 정사는 상업을 권장하는 일만한 것이 없고, 상업을 권장하는 방도는 상업을 보호하는 일만한 것이 없습니다. 그렇기 때문에 都賈와 무명잡세를 폐지하라고 전후에 칙교하신 것이 매우 엄절하였던 것입니다. 화물에 전매세를 매기면 장사길이 막히고, 장시나 포구에서 사적으로 세금을 받아내면 세액을 좀먹게 됩니다. 폐해의 근원을 막지 않으면 해독이 장차 어디로 돌아가겠습니까? 이제부터 다시 밝히고 만일 법을 두려워하지 않고 종전의 악습을 밟는 자가 있으면 중앙과 지방의 각 궁방과 아문의 관할을 막론하고 본 아문에서 일일이 적발하고 계품하여 엄하게 금지하는 것이 어떻겠습니까?"<sup>46)</sup>

통리교섭통상사무아문은 나라를 넉넉하게 하는 정사는 상업을 권장하는 일만한 것이 없고 상업을 권장하는 방도는 상업을 보호하는 일만한 것이 없다면 도고와 무명잡세 혁파를 지지하는 입장이었다. 상품을 매점매석하고 독점하는 도고는 물가를 상승시키는 등 폐해가 막대했고 도고로 인해 영세상인들이 피해를 고스란히 입게 되는 경우가 허다했기 때문이었다. 이런 이유로 조정에서는 도고를 혁파하려는 노력들을 해오고 있었다. 그러나, 도고의 폐해를 인식하면서도 전라도 전주의 국자도고를 포함해 각 지역의 국자세가 견혀 상납되었던 것은 이렇듯 중앙기관의 경비수용을 위해서 꼭 필요했기 때문이었다. 아래의 표는 전라도 전주 국자도고를 포함해 평안도, 황해도 지역에 보내진 關들을 요약한 것으로 국자세가 어떤 목적으로 징수되고 어떤 규모와 기준으로 걷혔는지를 살펴볼 수 있다.

46) 『고종실록』 20권, 고종 20년 6월 23일 신미. 二十三日。統理交涉通商事務衙門啓: "海關稅則今方施行。而裕國之政, 莫如勸商, 勸商之道, 莫如護商。是以都賈及無名雜稅, 革罷事, 前後飭教, 不啻截嚴矣。貨物權酷, 則商路壅闕; 場浦私征, 則稅額耗蠹。弊源不杜, 害將焉歸? 自今更加申明, 如有瞽不畏法, 復踵謬習者, 毋論京外各宮房、各衙門所管, 自本衙門, 一一摘發啓稟, 嚴禁何如?" 教曰: "此係民國事計, 不可不痛禁乃已。自本衙門, 各別禁斷, 如有入聞, 隨即論稟, 可也。"

표 1. 1885년 지역별 국자세와 관련된 關

일자	지역	형태	납부기관	담당자	關 상세내용
3.11	전라도 전주	關	본 아문 (통리교섭통상사무아문)	추세주인 김완용(임명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전에 국자도고가 있었으나 국자추세소로 변경</li> <li>• 본 아문에 속하게 함</li> <li>• 모든 고을에 감결을 내려 보내 지위함</li> <li>• 연례대로 기한 내 수납해 연체 없도록 할 것.</li> </ul>
4.2	평안도 순천	關	제중원 (公用)	감관 조경로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 누룩의 폐해가 커서 征權의 법으로 억누름</li> <li>• 본래부터 순천에 국자도고가 있었음.</li> <li>• 징수목적: 公用으로 쓰기 위해 강제로 거둠</li> <li>• 폐단: 사사로운 이익으로 돌아감</li> <li>• 순천 국자도고를 제중원에 속하게 해 세금을 납부하도록 하고 감관을 내려 보내기로 함</li> <li>• 처벌: 누룩을 몰래 제조, 팔다 걸리면 엄하게 징벌</li> <li>• 평안도 감영에서 순천에 감칙하게 함</li> </ul>
4.6	평안도 순천	關	제중원	감관 조경로 (임명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4월 2일자 關과 거의 상동</li> <li>• 감관으로 조경로를 임명해 사무를 맡겨 내려 보냄</li> </ul>
4.24	평안도 성천	關	본 아문 (통리교섭통상사무아문) (經用)	감관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평안도 성천부에 국자도고가 본래부터 있었음</li> <li>• 도고혁파 후 도고에 응하는 公用으로 酒稅를 창설</li> <li>• 중간에 다 써서 없애는 폐단으로 국자도고를 복설해 감관이 맡도록 하고 주세를 영원히 혁파함</li> <li>• 본 아문에 속하게 해 經用을 보충</li> <li>• 처벌: 누룩을 몰래 제조, 파는 것 신칙. 걸리면 엄벌</li> <li>• 평안도 감영에서 성천부를 감칙하게 함</li> </ul>
"	황해도 봉산	關	본 아문 (통리교섭통상사무아문)	감관 최성필 (임명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 봉산군의 누룩의 조세 징수를 예로부터 관례에 따라 본 아문이 맡아 단속함</li> <li>• 감관 최성필을 임명해 내려 보냄</li> </ul>
6.13	전라도 전주	關	본 아문 (통리교섭통상사무아문)	감관 김완용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국자추세소가 이미 본 아문에 속함</li> <li>• 김완용을 임명해 사무를 맡기고 새롭게 시작하는 일에 상민 무리들이 탄마음을 품고 방해하지 않도록 함</li> <li>• 몰래 파는 놈이 있거든 엄정하고 누룩은 기관에 속공하고, 술은 누룩에 저절로 속하는 것이니 술을 빚는 일도 국자추세소에 붙여서 준행할 것.</li> </ul>

일자	지역	형태	납부기관	담당자	關 상세내용
6.26	평안도 순천	節目	제중원 (公用)	* 경감관 김성환, 정희영 * 향감관 조경로 색리 박학전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 순천군이 본디 누룩을 많이 만들었음</li> <li>• 주세를 징수목적: 군사 물자 부족을 보충</li> <li>• 국자도고를 경감관에게 영구히 맡김</li> <li>• 국자절목을 만들어 규정을 정함                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매년 1천냥씩 순영에 바침</li> <li>- 국자도고세: 매년 2천냥씩</li> <li>- 별위사 급여: 매년 1백냥씩 납부</li> </ul> </li> <li>• 처벌: 국자를 몰래 만들어 사망 경외 20리 밖에 불법으로 변경을 넘어 몰래 팔다가 드러나면 국자는 도고에 속하고 잠상은 엄하게 형벌, 먼 곳에 귀양 보냄</li> </ul>
7.11	황해도 봉산	關	본 아문 (통리고섭통 상사무아문) (經用)	차인 최성필	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4월 24일 관문을 보냈으나 회보가 없어서 경용으로 쓰일 재화를 관문대로 행하도록 다시 관문을 보냄</li> <li>• 평안도 순천과 마찬가지로 절목책자가 있음</li> <li>• 본 차인 최성필에게 절목책자를 들려서 내려 보내고 그 책자를 얻게 되면 상납의 형편을 치료하도록 함.</li> </ul>
7.17	황해도 봉산	題	(公用)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매달 정해진 국자 세금이 있고 公用에 쓰이고 있음</li> <li>• 모리배들이 다른 구실을 세워 폐단이 생겨 규정에서 벗어나 함부로 더 받고 있는 상황으로 이제 절목 외의 것을 본관 스스로 금하게 하고 있음.</li> <li>• 題 형식의 防報입(상부의 명령대로 이행하지 못해 보내는 변명의 글)</li> </ul>
9.12	황해도 황주/ 재령	關	제중원 (公用)	감관을 내려 보냄 • 국자수세 도감관 류덕기 (황주) • 국자수세 도감관 이효우 (재령) • 상남도감관 이효우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제중원 창설 후 경비를 위해 국자분전을 설치해 제중원이 관리하고 公用으로 쓰고 있음</li> <li>• 감관을 정해서 내려 보내는데 국자수세도감관과 상남도감관이 있어 지역에서 세금을 걷는 담당자와 그렇게 걷힌 세금을 서울로 올려 보내는 담당자가 있음을 알 수 있음</li> <li>• 누룩 매 丈(10자=3m)를 3푼으로써 세금을 징수 누룩의 징세 기준이 구체적으로 언급됨.</li> <li>• 누룩에 대한 구체적인 기준들이 만들어져가기 시작</li> </ul>

일자	지역	형태	납부기관	담당자	關 상세내용
9.12	황해도 장연 연안	關直關	제중원 (公用)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국자조세 징수 및 나진포구 도여객주인 수세감관 한용극 (연안부)</li> <li>• 국자 주세 및 북포상 여객주인 수세감관 한경운 (장연부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제중원 경비를 위해 황해도 장연, 연안부 두 곳에서 누룩 세금으로 제중원 公用경비를 보태고 있음</li> <li>• 연안부 경내의 국자 수세와 나진포구 도여객주인 수세감관을 파견, 장연부 경내 국자 수세와 북포(함경도 대표 산물 마직물) 상인 여객주인 수세감관을 파견하고 있음.</li> <li>• 누룩과 포구세, 북포상 여객주인의 수세를 한꺼번에 담당하는 수세감관이 있다는 것을 알 수 있으며 여객주인 수세도 질목이 있어 그것에 의거해 수봉하고 있음</li> <li>• 국자는 매 장(10척=3m) 5푼으로 세금을 징수</li> </ul>
9.16	평안도 순천	關直關	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 감관 (경감관) 교체 이병선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지난 번 국자도고일로 관을 보낸 후 담당 감관에게 한잡인의 무리가 훼손을 놓고 한결같이 잡상이 매매하고 있는 상황이라는 보고를 들음.</li> <li>• 정희영 대신 이병선을 해당 감관으로 다시 임명(경감관)</li> <li>• 방해를 하는 자들을 일일이 적발해 엄형에 처하고 귀양을 보내는 등 처벌을 강하게 하려고 하고 있음.</li> </ul>

위 표를 통해 1885년 각 지역에 보낸 關은 총 12개로 그중에서 전라도 전주와 평안도 순천/지역에만 국자도고가 존재했음을 다시 한번 확인할 수 있다. 이렇게 전라도 전주, 평안도, 황해도 지역에서 국자세를 상납시켰지만 앞서 살펴봤듯이 관리의 착복 및 지방재정의 악화 등으로 상납이 잘 이루어지지 않았다. 1886년 9월 10일 의정부에서 완영으로 보낸 관문 역시 전주의 국자세가 상납되지 않아 독촉하는 내용이고, 1887년 3월 2일 성천과 순천 지역의 관문 역시 국자세가 상납되지 않아 재촉하고 있는 내용이다. 1887년 4월 21일 전라도 전주에 의정부가 관문을 보내 지난해와 1887년 봄 상납조를 독촉하고 있다. 이렇듯 국자도고는 중앙기관이 급변하는 국내외 정세 속에서 도고의 폐해를 인식하면서도 재정부족과 경비마련을 위해 용인할 수밖에 없었던 것이다. 그런데 조선 8도에서도 전라도 전주 지역과 평안도 지역에만 국자도고의 기록이 보이는 이유는 뭘까? 그 지역이 갖는 특수성은 무엇일까? 본고는 특히 전라도 전주 지역에 주목해 국자도고가 있었던 이유를 살펴보도록 하겠다.<sup>47)</sup>

## 2) 누룩 매매의 통제를 통한 낭비 방지

국자도고가 있었던 전라도는 조선시대 정기 시장인 장시가 처음 개설된 곳으로 알려져 있다. 1470년(성종 원년) 전라도 지역에서 개설되기 시작한 장시는 다른 지역으로 확대되었다. 이렇듯 장시가 개설되고 확대된 데에는 여러 가지 요인이 있었는데 조선 중기 이후에 주조되기 시작한 화폐의 통용이 큰 역할을 했다. 1676년(숙종 2년)에 주조한 상평통보는 상품 유통 체계의 발달을 가져왔다. 숙종은 상평통보의 유통을 활성화하기 위해 시험적으로 평안도와 전라도 전주 지역에 먼저 동전을 사용해보게 해서 동전을 널리 퍼뜨려 쓰는 것이 편한지 불편한지를 미리 알아보게 한다. 주조한 동전을 시험적으로 사용하게 한 지역이 국자도고가 유일하게 존재하는 전라도 전주와 평안도 지역인 것 또한 흥미로운 사실이다. 어쨌든 당시 숙종이 주안점을 둔 것은 동전 유통을 시험해볼 곳이 동전유통을 할 수 있을 만큼 시장이 충분히 형성되어 있는 가였다. 아래의 사료는 당시 숙종이 동전유통을 시험해볼 수 있을 만큼 전주의 시장이 충분하다는 것을 보여주는 기록이다.

민정중이 돈을 유통시킬 방법을 주관 당상관에게 물어 처리하기를 청하자, 병조 판서 김석주가 아뢰기를, "지금 형편으로 꼭 먼저 돈을 다른 물건과 서로 準하게 하는 법을 혁파하여 은은 은 시세대로 돈은 돈 가치대로 시장 물가의 고하에 일임하게 되면 백성들이 비로소 편리하게 여길 것입니다. 名錢을 꼭 ‘貨泉’이니 ‘泉幣’이니 하는 것은 대개 화폐가 그치지 않고 유통한다는 뜻을 취하여 모름지기 막히는 폐단을 급히 통하게 하는 것입니다. 만약 호남의 전주나, 호서의 청주·공주 등지에 가게를 설치, 화물을 쌓아놓고 백성들과 매매하여 그들로 하여금 돈의 유통이 편리하다는 사실을 알도록 하면 돈을 유통시킬 수가 있습니다."

... 호조 판서 민유중이 아뢰기를, "전주에는 市塵이 매우 많기 때문에 유통이 아주 쉽습니다. 먼저 전라 감사에게 돈을 보내 잘 굴리다가 연말에는 쌀을 사서 회록 함이 편할 듯합니다."

하니, 임금이 이르기를, "지금부터 돈의 가치를 억지로 은을 기준으로 맞출 것 없이 한결같이 민간에서 편리한 대로 하게 하고 이 뜻

47) 전라도 전주지역에 이어 평안도 국자도고에 대한 것은 추후 연구를 통해 밝히도록 하겠다.

을 호조에서 市民들에게 명백하게 포고하라. 전주에 가게를 설치하는 일은 감사가 관장하여 하도록 하라."48)

위의 자료는 전주에 5일 간격으로 개설되는 장시와는 성격이 다른 상설점이 있었다는 것을 보여주고 있다. 특히 ‘市廛이 매우 많아 유통이 쉽다’는 표현을 통해 전주에 시전이 설치되어 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 시전이 있었다는 것은 상설적으로 설치되어 있는 점포가 있다는 것이고 이는 5일 간격으로 개설되는 장시와는 다르게 항시적으로 상거래가 이루어진다는 뜻이다. 병조 판서 김석주가 호남의 전주나 호서의 청주에 화물을 쌓아놓고 백성들과 매매해 그들이 돈의 유통이 편리하다는 것을 알도록 하자고 제안하는 것도, 그리고 호조판서 민유중이 전주에 시전이 매우 많아서 유통이 아주 쉽다고 말하는 것도 전주가 많은 상인과 물화가 집산되고 있어 동전을 유통하기에 적합한 조건을 갖추고 있다는 사실을 보여준다. 당시 시전이 설치되어 교역이 이루어지고 있는 곳은 한양을 제외하면 평양과 개성 정도였다.49) 숙종은 이런 점에 주목해 전주가 동전을 통용할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있는 지역인 것으로 판단한 것이다.

숙종 4년 좌참찬 오정위는 동전을 주조해 통용하는데 어려움은 없지만 주전한 것이 많지 않아 널리 통행할 수 없다고 하자 영의정 허적이 8도의 감영과 병영에 동전을 주조하고 통용하는 것이 편리한지 여부를 묻도록 하되 평안도가 동전을 통용하기 가장 알맞고 전주의 경우 인구가 집중되어 있고 상인들이 빈번히 통행하므로 또한 쉽게 통용할 수 있다고 한다.50) 이를 통해 전주가 인구가 많고 상인들 통행이 빈번한 곳임을 알 수 있다. 전주가 변화한 상품 교역지였음을 보여주는 자료는 또 있다.

48) 『숙종실록』 권9 숙종 6년 5월 23일 신해. 鼎重請以行錢變通, 詢問主管堂上處之。兵曹判書金錫胄曰: "卽今事勢, 必須先革與錢相准之法, 銀自銀、錢自錢, 一任其市直低仰, 民情始以爲便矣。名錢必曰貨泉、泉幣, 蓋取流行不息之義, 必須急導其壅滯之幣。如湖南之全州, 湖西之淸州、公州等處, 設舖積貨物, 與民買賣, 使知行錢之便益, 則可以流行矣。"戶曹判書閔維重曰: "全州市廛甚多, 通貨最易, 先送錢文于全羅監司處, 善爲轉販, 年終買米會錄似便。"上曰: "自今錢價不必勒令與銀相准, 一從民間所便而爲之。此意自戶曹明白布告於市民。全州設舖事, 亦令監司句管爲之..."

49) 김대길, 앞의 논문, 17쪽.

50) 『승정원일기』 265책, 숙종 4년 6월 3일. 左參贊吳挺緯所啓, 錢文今已行之, 民皆樂用, 似無難行之端, 而所鑄不多, 不得廣行。八道監·兵營, 亦問其便否, 鑄造行用之意, 問于大臣處之, 何如? 領議政曰, 他道則當問其便否, 平安道則最便於行用, 全州, 人物繁盛, 商賈通行, 亦可易行矣。上曰, 平安·全羅監·兵營, 皆令鑄之, 可也

【풍속】 이규보의 記에, “인물이 번성하고 가옥이 즐비하여, 옛 나라의 풍모가 있다. 그러므로 그 백성은 어리석거나 완고하지 않고 모두가 의관을 갖춘 선비와 같으며, 행동거지가 불 만하다.” 하였다. 집을 다스리는 자는 대부분 곡식을 저축하여 흉년에 대비한다. 이경동의 記에 있다. 남국의 인제가 몰려 있는 곳이다. 서거정의 記에 있다. 물건을 싣는데 수레를 사용하며, 저자는 줄을 지어 상품을 교역한다.<sup>51)</sup>

『신증동국여지승람』에 ‘列肆交易’한다고 기록하고 있는 곳은 전주를 비롯해 나주와 경주 지역뿐이다. ‘열사교역한다’는 기록은 상설적으로 운영되고 있는 상점이 있었음을 시사한다. 이런 사실들로 미루어 보아 15세기 후반 전주는 이미 전국에서 상업유통이 활발하게 전개되었던 도회지였던 것이다.<sup>52)</sup> 『만기요람』에는 전국의 대표적인 향시를 소개하면서 전라도에서 전주읍내장과 남원읍내장이 제일 크다고 기록되어 있어 전주의 시장이 상당히 컸음을 알 수 있다. 전라도에서 형성되기 시작한 장시는 전국적으로 확산되었고 점차 5일장으로 정착했다. 조선후기 지방 5일장을 돌아다니면서 행상을 하는 전문 상인들은 보부상이었다. 보부상들은 주로 역원, 주막에 투숙하면서 정보교환 및 상거래를 도모하면서 유통경제의 중추적인 역할을 수행했다. 보부상들은 주로 향시를 이동하면서 역원과 주막을 이용했다.<sup>53)</sup> 시장이 형성되고 확대되고 상품유통이 활발해질수록 주막을 이용하는 이들을 중심으로 술 판매도 늘게 되었다. 아래의 기록은 숙종대 전주에 동전의 유통을 고민하던 때와 비슷한 시기에 집필된 이익의 『성호사설』의 한 대목이다.

그렇지 않으면 또한 다른 말이 있는데 주세의 정사는 權酷와 달라서 진실로 어지러운 말세의 폐단을 막는 한 방도가 되는 것이다. 지금 내왕하는 거리에 쪽 잇닿아 있는 집에 주막의 표지로 세우는 것 밭을 한 집들이 절반이 넘는데 모두 禁吏 개인의 사사로운 이익이 되고, 나라에는 주는 게 없다. 헌부로 하여금 세금이 없이 사사로이 술을 팔고 있는 그 모든 것에 세금을 받아내게 하고 역시 벌금을 적용하면 관원의 적은 녹봉을 늘려 봉양해 충분하게 하고, 外郡에 이

51) 『신증동국여지승람』 제 33권 전라도 전주부.

52) 김대길, 앞의 논문, 17쪽.

53) 송화섭, 「전주 남문 밖 시장음식이 전주음식문화에 미친 영향-비빔밥을 중심으로」, 『전주학연구』 제 7집, 2013.

르러서도 역시 전부 세금을 모아 실제로 쓰이는 비용에 더하여 붙임으로써 즉 백성의 부담이 가벼워질 듯하다.<sup>54)</sup>

위 사료는 이익의 『성호사설』로 이익은 삼사의 관원이 자주 체직되는 상황을 면밀히 분석하며 그 해결책으로 주세를 제안하고 있는 내용이다. 위 기록에서 “지금 내왕하는 거리에 쪽 잇닿아 있는 집에 주막의 표지로 세우는 짓발을 한 집들이 절반이 넘는다.”는 내용으로 보아 당시 꽤 많은 주막이 있었던 것으로 보인다. 전라도 전주 지역은 상품유통의 중심지이자 전라도에서 제일 큰 향시가 있었던 곳이었다. 『택리지』에서도 표현했듯 전주는 인구가 조밀하고 재화가 쌓여서 서울과 다를 것 없이 진실로 큰 도회였던 것이다.<sup>55)</sup> 전주 지역에서 술 판매가 많이 이루어졌을 거라는 추측이 충분히 가능하다. 이렇게 술 빚기가 늘어나면서 조정에서 가장 염두에 두었던 것은 미곡의 낭비였다. 쌀, 물, 누룩으로 빚는 술은 쌀을 낭비시키는 가장 큰 요인으로 지목되어 조선시대 내내 지속적으로 금주령을 발효하게 만들었다. 특히 흉년이나 자연재해를 당해서는 말할 것도 없었는데 특이한 점은 조선시대 금주령이 반드시 ‘술’만을 금하는 것은 아니었다는 점이다.

禁酒令이 엄밀한 듯하지만 여염에서는 여전히 술을 빚고 있으니 온갖 계책을 생각해 보아도 금지하기가 매우 어렵습니다. 도성의 각 시장에는 누룩을 파는 데가 7~8곳이 있는데 그곳에서 하루에 거래되는 것이 7~8백 門이 되며 그것으로 술을 빚는 쌀은 천여 석에 이를 것이니, 그 낭비가 참으로 염려됩니다. 누룩을 못 팔게 한다는 것은 사실 어려운 일이고 재물을 유통시키는 길도 영원히 금지할 수는 없으나, 이 같은 흉년에는 금하지 않을 수 없습니다. 평시서에 명하여 명7~8백 門이던 가을까지만 누룩의 매매를 일체 엄금하도록 하는 것이 어떻겠습니까?"<sup>56)</sup>

54) 이익, 『성호사설』 제 15권 인사문 삼사삭친.“...不然又有一說酒稅之政異於推酤實抑末之一端 今通街比屋帘戶過半皆為禁吏私利國無與焉宜 令憲府一坊責稅其無稅而私酤亦有罰 足以厚養俸薄之員矣 至外郡亦皆歛稅俾歸實用 則民力稍似有寬矣...”

55) 『택리지』 八道總論 全羅道. ...府治 人物稠衆 貨財委積 與京城無異 誠一大都會也..

56) 『조선왕조실록』, 중종 36년. 乙未/以賑恤廳公事, 【“凶歲糜費之弊, 惟酒尤甚。 各官則酒庫革罷事, 已曾下諭, 京中迎餞處, 并一禁矣。 王都, 四方表準, 風化所先。 秩高各衙門, 及六曹小各司, 多定酒母, 雖遭謹災遑遑之時, 用酒如水, 小無戒禁。 貪殘典僕, 以此失業者頗多, 至為未便。 依各官酒庫例一禁, 違者令法司摘發, 掌務官痛治為當。 禁酒之令, 雖似嚴密, 閭閻釀醞 [醞釀] 猶舊。 百計思量, 禁斷甚難。 都下各市賣麴處七八,

이 기록은 누룩의 매매를 금하는 법을 시행하지 않은 장무관에게 책임을 묻는 내용이다. 여기서 주목할 점은 진휼청에서 흉년을 당해 금주령을 보다 강화하기 위해서 누룩의 매매를 금하는 방식을 제안하고 있다는 점이다. 실제로 조선시대의 금주령은 시대에 따라 술을 빚는 것, 술을 사는 것, 술을 파는 것, 크게 빚는 것 등을 금하거나 안주를 금하거나 누룩을 금하는 등 다양한 방법으로 행해졌다.<sup>57)</sup>

위의 자료는 누룩을 금해 양조를 줄임으로써 술을 빚는데 들어가는 수천석의 쌀이 낭비되는 것을 막으려는 금주령의 한 방편으로 누룩이 이용되었음을 보여 준다. 이어서 누룩을 못 팔게 하는 것이 실상 불가능하다는 것과 재물을 유통시키는 길도 영원히 금할 수 없다고 표현하고 있는데 당시 장시의 발달, 상품경제의 발달은 이미 정부에서 억누를 수 없을 정도였다. 미곡의 낭비를 막기 위해 술이나 누룩을 금하는 금주령을 산발적으로 행해왔지만 당시 양조시장의 확대와 누룩의 유통은 사실상 통제가 불가능했던 것이다. 그리고 조선 후기로 갈수록 금주령 시행 횟수가 줄어드는 것<sup>58)</sup>은 더 이상 금주령만으로는 양조와 누룩 매매를 금할 수 없는 상황에서 정부가 다른 방편을 고안해 냈다는 증거이기도 하다. 누룩이 금주령과 관련되어 있음을 명백하게 보여주는 사료는 또 있다.

銀塵과 麴子塵이 서로 힘을 합하여 國役に 응하라고 명하였다. 평시서가 아뢰기를,

“근래 은전이 이익을 잃고 뿔뿔이 흩어지는 지경이 된 것에 대해서는 많은 사람들이 다 아는 일입니다. 국자전은 본래 市案에 등록되었던 곳이었으나 병자년(1756, 영조32)에 酒禁할 때 철폐되었습니다. 이제는 酒肆도 예전대로 다시 열렸고 麴子도 예전처럼 매매하는데, 전해 내려오던 이 옛 시전만은 그 본업을 잃고 시가에서 함부로 팔아도 방

一日所賣, 大概不下七八百門, 其所釀米, 幾至千餘石. 其爲糜費, 誠爲可慮. 禁麴之令, 近於迂闊, 通財之路, 又不可永防, 當此非常凶歉, 不可不禁. 令平市署, 限明年秋成, 一切痛禁麴市何如?”】 于下政院曰: “觀此公事, 欲痛禁麴市. 若顯然出市放賣, 則禁斷宜也, 大抵酒之作, 非爲飲也, 觀古事及戒酒文, 則乃爲祭祀設也. 末流崇飲, 至於迷亂, 不計虛費, 日就於甚. 在常時猶爲不可, 況於凶歉之歲乎? 潛相買賣者, 若遽令法司禁之, 則禁吏依憑作弊, 橫捉無辜, 告官而或答或贖, 則其害多矣. 欲痛禁麴市, 則不可不廣曉閭閻, 掛榜知會, 且秩高衙門, 及六曹小各司, 用酒如水, 以致典僕失所, 此言是也. 酒母多定, 本有法禁, 下不奉行, 故弊習如是, 當摘發痛治也. 本有此法, 而不奉行, 已有責矣, 掌務官皆推考可也.”

57) 박소영, 『조선시대 금주령의 법제화과정』, 전북대학교 사학과 석사논문, 2010.

58) 박소영, 위의 논문, 20쪽 표 참조.

입한 채 금하지 않고 있습니다. 본 시전의 명칭이 이로 인하여 영구히 없어진다면 그들이 원통함을 호소하는 것은 또한 이상한 일이 아닙니다. 하물며 이 은전은 생계의 유지를 진정으로 바랄 수가 없으니 더 말할 것이 있겠습니까. 白木麿을 합전하여 더 보충했던 전례에 의거하여 다시 국자전을 설치하고 서로 힘을 합하여 국역에 응하게 하는 것이 공과 사, 둘 다 편리하며 방해될 일이 없을 것 같습니다. 국자전을 도로 설치하는 것이 어떻겠습니까?”하여, 윤허하였다.<sup>59)</sup>

위의 기록은 정조 5년에 銀麿과 麴子麿이 서로 힘을 합쳐 國役に 응하게 되는 내용이다. 이 기록에 주목할 점은 국자전이 본래 市案에 등록되어 있던 곳, 즉 시전이었는데 1756년 주금할 때 철폐되었다는 사실이다. 영조는 오랜 재위 기간 동안 금주령을 가장 많이 시행한 왕이었다. 위 사료는 태묘에 쓸 술조차 금할 정도로 술에 대해서 강경한 금주책을 고수했던 영조가 술을 금하는 방편으로 국자전 또한 철폐했던 사실을 보여준다. 하지만 금주령을 시행해도 여전히 술은 만들어졌고 술을 빚는데 필요한 누룩의 판매도 끊임없이 이루어졌다. 이에 정조는 국자전을 기존의 은전과 합설해 은국전으로 만들어 국역에 응하게 했던 것이다. 술을 금지하고자 누룩의 제조와 매매를 금했던 기록은 상당히 많다. 쌀로 빚는 술은 흉년이나 재해 시 미곡을 낭비하는 주요인으로 반드시 금해야 하는 것 중 하나였기 때문이었다.

약원에서 입진하였다. 차대하였다. 영의정 김재찬이 아뢰기를,  
 "흉년에 곡식을 낭비하는 폐단으로는 술보다 더한 것이 없습니다. 지난 기사년에도 연석에서 아뢰어 금지했었습니다. 이번에도 전적으로 기사년의 전례에 따라 법사와 포도청을 시켜 엄격히 금단하되, 8월 초1일부터 금지하도록 하고, 술을 빚는 근본은 누룩에 있으므로 미리 널리 효유하여 누룩을 만들어 매매하는 일이 없도록 하소서."<sup>60)</sup>

59) 『일성록』 정조 5년 신축 1월 22일 을미. 命銀麿。相與合力。以應國役。平市署啓言。近來銀麿之失利。不免流散之境。衆所共知也。麴子麿本是市案載錄者。而丙子酒禁時。因爲撤羅矣。今則酒肆依舊復開。麴子如前賣買。而獨此流來舊麿。失其本業。街市亂賣。任之無禁。本市麿名。因以永革。則其所呼冤。亦非異事。況此銀麿。無以資生情願。依白木麿合麿添補之例。更設麴麿。相與合力。以應國役者。公私兩便。似無所妨。請麴子麿復設。允之。

60) 『순조실록』 17권, 순조 14년 6월 5일, 甲子. ○藥院入診。次對。領議政金載瓚啓言：“歉歲糜穀之弊，莫如酒。向於己巳，亦爲筵奏行禁矣。請今亦一依己巳已例，令法司捕廳，嚴加禁斷，而自八月初一日，始令出禁，釀酒之本，即在麴子，先使洞諭，俾無得造麴買賣...

위의 기록은 1814년 영의정 김재찬이 금주를 위한 방편으로 술을 빚는 기본 재료인 누룩의 매매를 금하자는 내용을 담고 있다. 이렇듯 금주의 방편으로 누룩의 매매를 금하고자 했던 조정의 의지는 순조 22년(1822)에 만들어진 『수교정례』의 「주금에 관한 사목」에 반영되어 금주령 시 누룩을 매매한 자는 누룩을 만든 자와 동죄에 처해 처벌받게 되었다.

1. 누룩은 모두 관에 보고하여 錄置하되 만일 몰래 숨기고 보고하지 않거나 혹 다시 만들어 매매한 자는 『대명률』의 制書有違條에 의하여 장 1백의 율로 시행하되 5同 이상은 가1등하여 장 60에 도 1년의 율로 시행하고, 10동 이상은 가2등하여 장 70 도 1년 반의 율로 시행한다.<sup>61)</sup>

위의 자료는 순조 32년(1832) 추조에서 올린 조율사목으로 금주령 시 누룩을 관에서 통제하고 있었고 이를 어길 시 처벌했다는 것을 보여주고 있다. 하지만 당시 술 시장은 더욱 사치스러운 풍조를 형성했다. 이는 서울뿐만이 아니라 지역의 도회지들 역시 같은 상황이었을 것으로 생각된다. 물론 서울과 같은 정도로 번성했던 도회지 전주도 마찬가지였을 것이다. 갈수록 번성해져가는 술 시장과 더불어 늘어나는 누룩의 판매에 대해 정부는 무언가 다른 대책을 마련해야 했다. 그래서 정부의 입장에서 금주를 통해 술과 누룩을 억제하고 통제하면서 중앙과 지방재정의 부족분을 채울 수 있는 방법으로 고안해 낸 것이 ‘국자세’와 ‘주세’였을 것으로 생각된다.<sup>62)</sup>

요약하자면 전라도 전주 지역에 국자도고가 있었던 것은 전라도 전주 지역이 인구가 많고 물산이 집산되어 있는 상품유통의 중심 도회지였기 때문이다. 전주는 일찍이 설치된 시전과 장시를 통해 술과 누룩이 판매되고 있었을 것으로 생각된다. 당시 정부는 미곡의 낭비를 막는 차원에서 누룩 매매의 통제와 억제도 필요했지만 한편으로는 이미 성장해버린 누룩시장을 무조건 억누를 수

61) 『受教定例』 諸事目 禁酒事目. “술을 양조하는 자는, 私茶를 범한 율에 의하여 장 1백, 도 3년의 형에 처하고 파는 자도 이와 같이 한다, 이를 사서 마시는 자는 制書有違의 율에 항거불복의 율 2등을 가하되, 元數曲외에 가한 자는 제서유위의 율에, 감한 자는 造麴者와 동죄에, 曲子를 매매한 자도 또한 造麴者와 동죄에 처한다.

62) 김윤식, 『陰晴史』 下, 高宗 20年(西紀 1883) “癸未 上之二十年, 大清光緒九年. 江華旱災 自昨臘, 至正月, 雨雪極多, 二月, 寒事猶酷 … 始設府內酒稅, 燒酒紅旗稅五兩, 淸酒靑旗稅三兩, 濁酒白旗稅二兩 …”. 실제로 주세가 처음으로 구체적으로 등장하는 『음정사』 기록을 살펴보면 당시 강화도가 한계를 당한 상황이었다. 이어서 주세를 설립해 시작했다고 기록되어 있어 금주령과의 연관성을 배제할 수 없다.

만은 없는 입장이었다. 이에 되도록 누룩의 매매는 어느 정도 통제하면서 이익을 얻어 정부의 부족분을 메울 수 있는 방법으로 국자도고를 설립했던 것이다. 이런 점에서는 특종 물품을 독점하는 도고가 가장 적합했을 것으로 판단된다. 전라도 전주 지역이 인구가 많고 상인이 많았기 때문에 징수할 수 있는 세금의 액도 타 지역보다 크기 때문에 당시 정부의 입장에서는 누룩의 매매를 통제해서 양조를 줄여 미곡의 낭비를 막는 것과 동시에 도고를 통한 세수 확보라는 두 가지 요건을 충족할 수 있었던 것이다.

18, 19세기는 급변하는 국내외 정세에서 정부가 기존과 전혀 달라진 사회경제 상황에서 문제를 해결하기 위해 시행착오들을 겪어나갔고 이는 누룩 시장에도 그대로 적용되었다. 그래서 누룩시장은 금주령으로 철폐되었다가 은국전으로 복설된 이후 시전과 난전의 갈등을 겪고 나서 누룩의 매매도 통제하면서 세수를 확보할 수 있는 국자도고로 이어졌다. 그 중심에는 서울과 다를 바 없이 인구가 몰려 있고 물산이 집중되어 있는 상업유통의 중심지 전주가 있었던 것이다. 그리고, 전주가 상업적으로 큰 도회지였기 때문에 국자도고를 이어 가장 먼저 국자회사가 출현했던 것이다.

전주에 국자도고가 만들어진 요인 중 하나로 손꼽은 술 시장의 발달은 국자도고를 운영했다는 사실 외에도 1909년 5월말 직업별 호구 수에 농업, 남초(연초)상 다음으로 주막업이 3번째로 많은 것<sup>63)</sup>과 1924년 당시 전주면 및 전주군의 산업상세 일반에서 생산품 중 가장 많은 것을 차지하는 것이 주류라는 사실을 통해서도 추측해볼 수 있다.<sup>64)</sup> 그리고, 당시 전주에 있었던 20개의 공장 중에서 ‘길곡주조장, 회진실주조장, 안무주조장, 약송실주점, 전춘주조장, 삼성양조장’ 6개의 주조장이 있어 공장 수에 비해서 상당히 높은 차지하고 있는 사실을 통해서도 추측해볼 수 있다.<sup>65)</sup>

## 5. 맺음말

누룩은 술을 빚는데 반드시 필요했던 것으로 술을 이들이 직접 만들기도 하고 시장에서 판매되기도 했다. 누룩 시장이 상당한 규모로 형성되었다는 것은 1541년 11월 13일 기록을 통해서 알 수 있다. 당시 중종 대에 도성 각 시장에

63) 『전주부사』 564쪽.

64) 『전주부사』 566쪽.

65) 『전주부사』 566쪽~567쪽.

는 누룩을 파는 곳이 7~8곳이 있었고 그곳에서 하루에 7~8백문이 팔리고 있었는데 이것으로 술을 빚는 쌀이 천 여 석은 될 것이라는 기록을 통해 상당히 많은 술이 빚어지고 있었음을 알 수 있다. 이때의 기록은 누룩이 그야말로 放賣되고 있는 모습을 보여준다.

하지만 누룩은 본래 시안에 등록된 물종이었다. 1781년(정조 5)에 정조는 국자전을 복설해 은전과 합설한 후 國役に 응하게 하고 있다. 국자전은 본래 시안에 등록되어 있었지만 약 30여 년 전인 1756년 영조대 금주령 때문에 철폐된 것이었다. 국자전이 철폐된 사이 술 시장이 성장한 만큼 누룩을 판매하는 사상들도 크게 번성해 있었다. 하지만 은국전이 복설되자 시전과 난전의 갈등이 지속적으로 야기될 수밖에 없었다. 기존의 사상들은 그간 자유로이 판매하던 물중에 제약을 받게 되었기 때문에 받아들일 수 없는 입장이었고, 은국전은 시전으로써 그들의 이익을 침해하는 난전을 제약할 수밖에 없는 입장이었던 것이다. 이렇듯 누룩 판매를 사이에 둔 이권다툼은 신해통공(1791년)을 기점으로 다른 양상을 보이게 되는데 바로 국자도고가 등장한 것이다. 국자도고는 당시 도고의 폐해를 알고 이를 지속적으로 혁파하려는 노력해왔던 정부의 입장과는 배치되는 것이었다. 그럼에도 불구하고 국자도고가 운영되었던 이유는 무엇이었을까?

1885년 통리교섭통상사무아문에서 전라도 전주 지역 및 평안도, 황해도 지역으로 보낸 관문은 당시 정부가 왜 국자도고를 두었는지를 잘 보여주는 사료이다. 19세기 전라도 전주지역에서 운영한 국자도고는 전주에 원래부터 국자도고가 있었다는 사실과 국자도고를 국자추세소로 바꿔 통리교섭통상사무아문에 속하게 하고 추세주인으로 김완용을 임명해 사무를 맡기고 있음을 보여준다. 국자도고가 운영된 목적은 중앙 기관의 公用을 확보하기 위해서였다. 하지만 중간에 착복되어 사사로운 이익으로 돌아가는 일들이 많아지자 국자세의 관리를 중앙기관인 통리교섭통상사무아문이 맡고 책임자로 추세주인 김완용을 임명한 것이다. 이는 그간 지방에서 견혀 지방에서 사용하던 재정원칙과는 배치되는 것으로 국자도고를 통해 정부는 지방의 재정을 통제하기 시작했다 것을 의미한다. 이는 전주 지역에만 한정된 것은 아니었고 평안도, 황해도 지역도 마찬가지였다.

다음해인 1886년 9월 10일 의정부에서 완영에 보낸 관문에서 주목할 점은 그간 전라도 전주에서 국자세를 거두었던 이유가 드디어 드러난다는 것이다. 전라도 전주의 국자세와 군산창의 석자도고세가 징수되었던 이유는 의정부의 경용이 균색해졌기 때문이었다. 평안도와 함경도 지역과 마찬가지로 전주의

국자도고 역시 중앙기관의 재정 부족을 보충하기 위해서 건넬던 것이다. 중앙 기관에서 부족한 것을 채우려 전라도 지역에서 전주의 국자세 등을 상납하게 한 것인데 앞서 살펴본 바와 같이 역시 중간에서 착복되는 문제는 반복되고 있었다. 해감무리들이 중간에서 교묘한 못된 꾀를 부려 농락하고 있었던 것이다. 이에 대해 의정부는 보통의 것과 달리 엄중히 처리하지 않을 수 없어서 국세감관 백락풍이 징계를 하도록 한다. 이 관문을 통해서 전라도 전주지역에 국세감관이 파견되었음을 확인할 수 있다. 한편 전주가 국자도고를 통해 중앙기관에 상납한 국자세의 총액은 2,000냥이었다. 이는 국자도고가 있었던 평안도 순천지역과 동일한 금액으로 중앙 기관에서 국자도고가 있었던 전주 지역에 연간 정해진 시기에 정해진 금액을 상납하게 했음을 알 수 있다. 하지만 전라도 전주를 포함해 평안도 지역 역시 국자세의 상납이 잘 이루어지지 않았던 것 같다. 이후에도 관문을 통해 지속적으로 상납분을 재촉하고 있었기 때문이다.

전라도 전주의 국자도고는 18세기 이후 조선 정부가 직면한 시대상황에 어떻게 대응했는가를 보여준다. 18세기 이후 조선은 집약적인 상품화폐 경제 발달, 물가 상승과 같은 국내의 경제적 요인과 더불어 급변하는 국외 정세에 직면하게 되었다. 이렇듯 국내외의 급변하는 상황에서 조선 정부는 기존과는 다른 시스템을 만들어내야 했고 이런 일들은 많은 비용을 수반했다. 전라도 전주의 국자도고를 포함해 각 지역의 국자세가 견혀 상납되었던 것은 이렇듯 중앙기관의 경비수용을 위해서 꼭 필요했기 때문이었다. 그런데 왜 국자도고가 전주에 있었을까? 바로 전주가 당시에 인구가 많고 물산이 집산된 서울과 비견할 만한 도회지였기 때문이었다.

국자도고가 있었던 전라도는 조선시대 정기 시장인 장시가 처음으로 개설된 곳으로 알려져 있다. 1470년(성종 원년)에 전라도 지역에서 개설되기 시작한 장시는 다른 지역으로 확대되었다. 전주는 평안도와 더불어 속종대 동전 유통을 앞두고 시험적으로 동전을 사용하게 해본 유일한 지역이었다. 속종이 전주에 주목했던 것은 전주가 동전유통을 할 수 있을 만큼 시장이 충분히 형성되어 있었기 때문이었다. 전주는 이미 상설적인 시장인 市廛이 매우 많아 유통이 쉽고 항시적으로 상거래가 이루어지는 곳이었다. 더불어 인구가 집중되어 있고 상인들이 빈번히 통행하는 곳이기도 했다. 15세기 후반 전주는 이미 전국에서 상업유통이 활발하게 전개되었던 도회지였던 것이다.

이렇듯 장시와 유통경제의 발달은 필연적으로 술 시장의 발달을 수반했다. 술 시장의 발달은 미국의 낭비를 불러일으켰고 이는 조선시대 내내 금주령을

발효하는 원인이 되었다. 이런 금주령과 관련해 누룩은 종종 금주령을 시행하는 방편으로 이용되었다. 하지만 무조건 억누르고 통제하는 것만으로는 갈수록 번성해지는 술 시장과 더불어 늘어나는 누룩의 판매를 통제할 수는 없었다. 이에 정부는 무언가 다른 대책을 마련해야 했다. 그래서 정부의 입장에서 금주를 통해 술과 누룩을 억제하고 통제하면서 중앙과 지방재정의 부족분을 채울 수 있는 방법으로 고안해 낸 것이 ‘국자세’와 ‘주세’이었던 것이다.

요약하자면 전라도 전주 지역에 국자도고가 있었던 것은 전라도 전주 지역이 인구가 많고 물산이 집산되어 있는 상품유통의 중심 도회지였기 때문이다. 전주는 일찍이 설치된 시전과 장시를 통해 술과 누룩이 판매되고 있었을 것으로 생각된다. 정부의 입장에서는 미곡의 낭비를 막는 차원에서 누룩 매매의 통제와 억제도 필요했지만 한편으로는 이미 성장해버린 판매시장을 무조건 억누를 수만은 없었다. 이에 되도록 누룩의 매매는 어느 정도 통제하면서 이익을 얻어 정부의 부족분을 메울 수 있는 방법으로 국자도고를 설립했던 것이다. 이런 점에서는 특종 물품을 독점하는 도고가 가장 적합했을 것으로 판단된다. 전라도 전주 지역이 인구가 많고 상인이 많았기 때문에 징수할 수 있는 세금의 액도 타 지역보다 크기 때문에 당시 정부의 입장에서는 누룩의 매매를 통제해서 양조를 줄여 미곡의 낭비를 막는 것과 도고를 통한 세수확보라는 두 가지 요건을 충족할 수 있었던 것이다.

18, 19세기는 급변하는 국내외 정세에서 정부가 기존과 전혀 달라진 사회경제 상황에서 문제를 해결하기 위해 시행착오들을 겪어나갔고 이는 누룩 시장에도 그대로 적용되었다. 그래서 누룩시장은 금주령으로 철폐되었다가 은국전으로 복설된 이후 시전과 난전의 갈등을 겪고, 이어서 누룩의 매매를 통제하면서 세수를 확보할 수 있는 국자도고로 이어졌다. 그 중심에는 서울과 다를 바 없이 인구가 많고 물산이 집중되어 있는 상업유통의 중심지 전주가 있었던 것이다.

## 참고문헌

### 원문사료

- 『各郡指掌完文』
- 『각사등록』
- 『만기요람』
- 『비변사등록』
- 『승정원일기』
- 『용만집략』
- 『음청사』
- 『일성록』
- 『의주부윤해유』
- 『조선왕조실록』
- 『八道四都三港口日記』
- 『訓令照會存案』
- 『平安南北道各郡訴狀』
- 『전주부사』
- 『全羅道關草』

### 논문

- 고동환, 2005, 「조선후기 상업의 국가권력」, 『안동사학』.
- 고동환, 2008, 「조선후기 왕실과 시전상인」, 『서울학연구』 30호.
- 김대길, 2013, 「조선시대 전주의 시장과 유통망」, 『전주학연구』 7집.
- 김정자, 2013, 「조선후기 정조대의 정국과 시전정책: 공시인순막을 중심으로」, 『한국학논총』 39권.
- 박소영, 2010, 「조선시대 금주령의 법제화 과정과 시행양상」, 석사학위논문, 전북대학교.
- 박소영, 2018, 「조선시대 주세 운영에 관한 연구-19세기를 중심으로」, 『전북사학』 54호.

- 변광석, 1994, 「18세기 시전상인과 상권」, 『한국관논총』 59호.
- 변광석, 1998, 「19세기 도고상업의 발달과 시전상인층의 분화」, 『부대사학』 22집.
- 송화섭, 2013, 「전주 남문 밖 시장음식이 전주음식문화에 미친 영향-비빔밥을 중심으로」, 『전주학연구』 7집.
- 오영교, 1986, 「조선후기 지방관청 재정과 식이활동」, 『학림』 8권.
- 이현창, 2016, 「조선시대 서울에서의 상업정책과 시전」, 『경제사학』 60권.

<Abstract>

## **A Brief Study on Managing Gukjadogo in Jeonju, Jeolla-do in 19<sup>th</sup> Century.**

Park So-young\*

The yeast is need to brew liquor unconditionally, put on the list of the market in Joseon dynasty. Gukjajeon, a store selling the yeast, was abolished in the reign of King Yeongjo for the Prohibition, but in 1781, was rebuilt as Eungukjeon. At that time in Joseon, Dogo business controled by merchants with a capital and distribution network was invigorated after a market-based commercial system was collapsed with Sinhae-Tonggong. There was a change in the market of the yeast, for example the development of ‘Gukjadogo’ in Jeonju, Jeolla-do and Suncheon, Pyeongand-do in the late 19<sup>th</sup> century.

In 1885, ‘Gukjadogo’ in Jeonju was changed to ‘Gukjachuseso’ where Kim Wan-yong was nominated to a master. It belonged to ‘Foreign Office (Tongrigriseoptongsangsamuamun).’ This is the first case that the local tax is managed to a central organization. The tax(‘Gukjase’) was used for official purpose originally, but for it was misappropriated by local officials, since then managed by central organization. This organization dispatched a tax inspector to Jeonju for the management, but misappropriating it was not eradicated.

This tax in Jeonju was 2,000 ryang for a year. it was used for the financial affairs of Uijeongbu. In that time, Joseon Dynasty encountered a different system from the past with the rapidly changing world situation. These changes involved large costs, so a central organization was forced to suffer from the shortage of money. That is why ‘Gukjadogo’ is permitted in Jeonju. For this tax was necessary for making up for the shortage and the organization wanted to prevent wasting of rice through restraining the sale of the yeast. ‘Gukjadogo’ and ‘Gukjase’ are important source of taxation in order to look at various changes in Joseon Dynasty. Jeonju, the commercial and distributive hub, is at the heart of them.

Key Words : Gukjadogo, The tax for Gukja(Gukjase), Gukjadogo in Jeonju, Gukjachuseso in Jeonju, Sale of yeast(Gukja), Dogo business

---

\* Ph.D. candidate of the department of history, Chonbuk National University.