

설군 논의와 조선 후기 섬의 변화

고 석 규

1. 머리말

섬의 역사도 다른 어떤 지방과 마찬가지로 선사 이래 우리 역사의 큰 흐름에서 열 외에 서 있지는 않았다.

특히 섬은 조선 후기가 되면 역사의 커다란 흐름 앞에 자신의 모습을 당당히 드러냈다.

섬은 새로운 개척의 땅으로 주목되었다.

홍길동의 울도국(蔚島國) 이야기나 해도 진인설(海島眞人說) 등 민간에서 그 의미를 더욱 새롭게 나타냈다.

이른바 '섬=이상 사회'로 등장하였던 것이다.

16세기의 임궽정이 천석골을 벗어 나지 못한 데 비한다면 이제 섬이 새로운 이상 사회로 등장했다는 것은 흥미로운 사실이 아닐 수 없다.

서남 해안 지방의 섬들은 바로 그런 새로운 땅이었다.

이는 단지 상상의 섬에 그쳤던 것은 아니었다.

그런 상상이 나올 수 있을 만한 조건들을 섬들이 실제로 갖고 있었다.

여기서는 이런 점들을 17세기 후반부터 19세기 후반까지 200여 년간을 대상으로 연대기를 비롯한 여러 사료 속에서 다양하게 점검하면서 확인해 보려 한다.

이는 어떻게 섬들이 스스로 '땅'으로서의 지위를 찾아가는 가를 밝히는 일이다.

그리하여 고지도 속에 섬이 뚜렷이 부상한다거나 섬에 진이 설치된다거나 하는 과정을 거쳐 마침내는 군읍(郡邑)을 설치하자는 이른바 설군 논의로 이어지는 과정을 살피면서 그런 변화를 찾아보자.

2. 고지도에 드러나는

섬과 바닷길

조선 후기에는 섬에 대한 인식이 크게 달라졌다.

그 구체적인 변화는 먼저 고지도에서 확인할 수 있다.

특히 국가가 편찬하는 관찬 지도에 섬에 대한 표현이 크게 달라졌다.

관찬 지도는 국가가 사회 변동을 파악하고 그에 대처하기 위한 차원에서 만드는 것이기 때문에 섬에 대한 표현이 달라졌다는 것은 섬이 갖고 있는 사회적 의미가 달라졌고, 국가가 대하는 입장이 달라졌다는 것을 뜻한다.

그 달라진 사회적 의미는 무엇일까. 국가는 지도 위에 섬의 달라진 위상을 어떻게 달리 표현하였을까. 이런 점들을 알아보도록 하자.

바닷가와 섬은 왕화(王化)의 최 외곽 지역, 이른바 변지(邊地)로 인식되었다.

따라서 변지는 내지(內地)와 구분되었다.

한마디로 등급이 처지는 지역이었다.

이렇게 변지로 인식되었던 지역들이 이제 단순한 주변부 내지는 경계지로 그쳐 죽은 땅이 되기 보다는 개척, 개발의 땅이 되었고, 실제로 활발히 개척, 개발되어 나갔다.

따라서 그만큼 국가의 관심이 높아졌다.

한편, 바닷가와 섬에 대한 국가의 관심이 크게 높아지는데, 같은 바닷가

섬이라 해도 해서 및 경기 지방 일대와 호남을 포함한 삼남 지방의 경우는 그 관심이 커지는 이유가 서로 달랐다.

먼저 해서와 경기 지방은 주로 해방(海防)의 중요성이 커지면서 이에 따라 방어적 의미에서 관심이 커졌다.

임진왜란 이래 해금(海禁) 정책을 펴며, 일본과 통교의 문을 열지 않았던 중국은 청나라가 들어서고도 한참이 지난 1687년(숙종 13년)에 비로소 처음으로 문을 열었다.

청에서는 이제 해금 정책을 풀고 자국민의 해외 도항(渡航)을 인정하는 변화를 보였다.

이에 따라 우리 나라에서는 상대적으로 해상 치안 문제가 중요하게 대두되었다.

더구나 1736년(영조 14년)에 황당선이 해서 지방에 출몰하였다가 경기를 거쳐 호서 연안에까지 이른 사건은 해서뿐만 아니라 경기도 해방 대책의 중요성을 일깨우는 계기가 되었다.

국가에서는 해서와 경기 지역의 해방(海防) 거점(據點)들에 독진(獨鎭)을 설치함으로써 지역 단위의 방어 체제를 내실화 해 나갔다.

이는 해방이 소규모로 출몰하는 황당선에 적절하게 대응하기 위한 것이었음을 말해 준다.

이처럼 해서, 경기 지방의 바닷가,

섬은 군사적 목적에 그 비중이 컸다.

이에 반해, 삼남의 바닷가, 섬에 대한 국가의 관심은 달랐다.

이 지방은 국방이나 조운로 확보와 같은 이유로 일찍부터 주목되었지만, 18세기에 들어 자염(煮鹽)이나 봉산(封山)의 목재 활용 등을 통해 새로운 재원을 창출해 내게 되면서 국가가 새롭게 주목하고 있었다.

균역법의 실시에 따른 어염선세(漁鹽船稅)의 수취도 국가가 바닷가, 섬에 주목하는 요인의 하나였다.

다시 말하면 국가의 관심은 주로 경제적 이유에서 촉발되었던 것이다.

군사적 목적 보다 경제적 목적을 우선하여 바닷가, 섬을 파악한 지도로는 무엇보다 “삼남 지도(三南地圖-서울대 규장각(奎章閣), 고축(古軸) 4709-7)”를 꼽고 있다.

이 “삼남 지도”는 해로의 후망처(壘望處)나 봉수 신호를 전혀 기재하지 않고 있어 군사적 목적에서 제작했다고는 보지 않는다.

그 보다는 삼남의 조운로와 섬들 사이의 연결 관계를 파악하기 위해, 즉 경제적 목적에서 제작한 것으로 추정하고 있다.

이와 같이 국가의 바닷가, 섬에 대한 인식이 바뀜에 따라 국가가 펴내는 고지도에 바닷길과 섬에 대한 표현이 매우 자세해졌다.

18세기 중엽 이후로 편년되는 정상기가(鄭尙驥家) 지도의 유형 가운데,

원본 계열을 따르면서도 섬에 대한 묘사가 보다 충실해지는 판본이 있다는 점은 조선(朝鮮) 전도(全圖) 차원에서 섬지방을 보다 자세하게 표현하는 사례가 늘어나고 있었음을 보여주는 좋은 예이다.

1694년(숙종 20년)~1709년(숙종 35년) 사이에 그려진 것으로 추정하는 “해동팔도봉화산악지도(海東八道烽火山岳地圖)”는 그 이름에서 보듯이 애당초 군사적 목적으로 그린 것이었다.

이 지도는 서울로 모여드는 봉수 신호가 적국 각지에 어떻게 포함되어 있는지를 한눈에 볼 수 있게 그린 것이었다.

그럼에도 불구하고 여기서 주목해야 할 것은 봉수와 직접 관련이 없는 섬들까지도 자세히 그려 놓았다는 점이다.

이렇게 고지도에 바닷길과 섬들이 드러나는 중에도 더 흥미로운 점은 경기, 충청, 경상도 등의 섬들은 소략하게 그려지는 반면, 전라도 섬들은 매우 상세하게 나타난다는 점이다.

바로 앞에 말한 “해동팔도봉화산악지도”에서도 그렇다.

또 18세기 후반에 그려진 것으로 보이는 “호남군도도(湖南群島圖)(1970년경, 서울대 규장각 소장)의 제작도 그런 맥락에서 주목된다.

또한 “영호남연해형편도(嶺湖南沿

海形便圖”(18세기 후반, 국립 중앙도서관 소장) 역시 그런 차이를 잘 보여준다.

영호남의 연해 형편만을 별도의 지도로 만들었다는 자체가 섬과 바닷길의 중요성을 그만큼 비중 있게 인식하였다는 뜻이 되는데 그 중에서도 영남의 연해가 16쪽인데 반해 호남의 연해는 22쪽으로 그려져 있어 호남 연해의 비중이 월등히 높았음을 알 수 있다.

이 지도는 섬의 위치도 비교적 정확할 뿐 아니라, 연 해안의 주요 관방, 봉수, 그리고 험애천(險陔處) 등을 자세히 밝혀 놓았다.

특히 험애처를 표기할 때는 기피해야 할 바람의 방향, 또 수용할 수 있는 배의 척수까지 적어 놓았다.

그리고 기본 해로(海路), 선소(船所), 선창(船艙), 제민창(濟民倉) 등의 조창(漕倉), 각진(各津) 등도 표기하였다.

여기서 특히 흥미로운 것은 섬에 “인거(人居)”라는 표시를 하여 사람이 들어가 살고 있는 섬과 그렇지 않은 섬을 분명히 구분하고 있다는 점이다.

사람이 살고 있는가 아닌가가 주요한 관심의 대상으로 삼았음을 알 수 있다.

이렇게 바닷길과 섬을 인식하는 정도는 깊어져 갔다.

앞서 말한 “삼남 지도(三南地圖)”에

도 충청, 경상도에 비해 전라도는 각 섬들까지의 연결 관계를 묘사하는 등 해로 파악이 다른 지방 보다 자세하다.

해방(海防)이 목적이었다면 마땅히 지리적으로 중국이나 일본에 가까운 경기, 충청도와 경상도가 중시되어야 했을 것이다.

그러나 이상에서 본 것처럼 “해동 팔도 봉화 산악 지도”나 “영호남 연해 형편도” 등과 같이 오히려 그 중간에 있는 전라도의 섬들이 상세하다는 점을 어떻게 받아들여야 할까?

서남 해안의 길목에 있는 대표적인 섬 완도는 대변(待變)의 땅이라기 보다는 차라리 한만 무사(閑漫無事)의 땅이라고 부를 정도로 완도와 신지도 등 현 완도군 일대는 애당초 해방(海防)과는 거리가 먼 곳이었다.

다른 한편, 해방에서는 더 중요하다고 여겨지는 경상도의 진들은 신설은커녕 폐진되는 형편이었다.

1751년(영조 27년)의 양남진보변 질통절목(兩南鎭堡變通節目)에 따르면 경상 좌도의 감포(甘浦), 칠포(柒浦), 축산포(丑山浦), 우도의 영등포(永登浦), 상주포(尙州浦), 곡포(曲浦), 풍덕포(豐德浦) 등 7진이 불진(不緊)한 진보(鎭堡)라는 이유로 혁파되고 있다.

이들 진은 그때까지 진의 관장을 구근(久勤)으로 차송(差送)하던 비중 있는 자리였음에도 불구하고 나타나

는 섬이다.

바로 앞에 말한 “해동 팔도 봉화 산악 지도”에서도 그렇다.

또 18세기 후반에 그려진 것으로 보이는 “호남 군도도(湖南群島圖-1750년경, 서울대 규장각 소장)의 제작도 그런 맥락에서 주목된다.

또한 “영호남 연해 형편도(嶺湖南沿海形便圖-18세기 후반 국립 중앙도서관 소장) 역시 그런 차이를 잘 보여 준다.

영호남의 연해 형편만을 별도로 지도로 만들었다는 자체가 섬과 바닷길의 중요성을 그만큼 바중 있게 인식하였다는 뜻이 되는데 그 중에서도 영남의 연해가 16폭인데 반해 호남의 연해는 22폭으로 그려져 있어 호남 연해의 비중이 월등히 높았음을 알 수 있다.

이 지도는 섬의 위치도 비교적 정확할 뿐 아니라, 연 해안의 주요 관방, 봉수, 그리고 험애처(險陬處) 등 자세히 밝혀 놓았다.

특히 험애처를 표기할 때는 기피해야 할 비림의 방향, 또 수용할 수 있는 배의 척수까지 적어 놓았다.

그리고 기본 해로(海路), 선소(船所), 선창(船倉), 제민창(濟民倉) 등의 조창(漕倉), 각 진(津) 등도 표기하였다.

여기서 특히 흥미로운 것은 섬에 ‘인거(人居)’라는 표시를 하여 사람이 들어가 살고 있는 섬과 그렇지 않은

섬을 분명히 구분하고 있다는 점이다.

사람이 살고 있는가 아닌가가 주요한 관심의 대상으로 삼았음을 알 수 있다.

이렇게 바닷길과 섬을 인식하는 정도는 깊어져 갔다.

앞서 말한 “삼남 지도(三南地圖)”에도 충청, 경상도에 비해 전라도는 각 섬들까지의 연결 관계를 묘사하는 등 해로 파악이 다른 지역보다 자세하다.

해방(海防)이 목적이었다면 마땅히 지리적으로 중국이나 일본에 가까운 경기, 충청도와 경상도가 중시되어야 했을 것이다.

그러나 이상에서 본 것처럼 “해동 팔도봉화 산악 지도”나 영호남 연해 형편도” 등과 같이 오히려 그 중간에 있는 전라도의 섬들이 상세하다는 점을 어떻게 받아들여야 할까?

서남 해안의 길목에 있는 대표적인 섬 완도는 대변(待變)의 땅이라기 보다는 차라리 한만무사(閑漫無事)의 땅이라고 부를 정도로 완도와 신지도 등 현 완도군 일대는 애당초 해방(海防)과는 거리가 먼 곳이었다.

다른 한편, 해방에서는 더 중요하다고 여겨지는 경상도의 진들은 신설은커녕 폐진 되는 형평이었다.

1751년(영조 27년)의 양남 진보 변통 절목(兩南鎭堡變通節目)에 따르면 경상 좌도의 감포(甘浦), 柒浦,

축산포(丑山浦), 우도의 영들포(永登浦), 상주포(尙州浦), 곡포(曲浦), 풍덕포(豐德浦) 등 7진이 불긴(不緊)한 진보(鎭堡)라는 이유로 혁파되고 있다.

이들 진은 그때까지 진의 관장을 구근(久勤)으로 차송(差送)하던 비중 있는 자리였음에도 불구하고 이처럼 힘없이 사라지고 있었다.

또 호남은 위도(蝸島), 법성포(法聖浦), 가리포(加里浦), 군산(群山), 등 진(鎭)의 첨사(僉使) 및 흑산도 등의 별장(別將)이 구근소(久勤窠)에 속하게 되는 반면에 영남은 산산(蒜山), 포항(浦項) 등의 별장만이 구근과(久勤窠)에 속하는 데 그친다.

이처럼 호남의 해방이 여타 지방에 비해 유별나게 두드러진 대우를 받게 된다.

그러면 왜 이처럼 호남의 해방이 특별 대우를 받게 되었는가? 그것이 군사적 이유 때문이 아님은 이미 지적하였다.

따라서 쉬게 결론을 내릴 수는 없는 일이지만, 전라도의 섬들에 국가가 관심을 가졌던 것은 주로 경제적 이유였다고 보아야 하고, 경제적 이유라면 섬이 재부를 만들어 내기 때문이라는 말이 된다.

그러면 어떻게 갑자기 섬이 많은 재부를 만들어 내는 땅으로 바뀌었을까? 다음 절에서 살펴보도록 하자.

조선 후기 고지도에 섬과 바닷길이

보다 상세히 또 정확히 그려지는 이런 변화는 이들 지역에 대해 이제는 다른 내륙 지역과 마찬가지로 의미 있게 파악하기 시작했다는 것이고, 국토를 등질적으로 인식하게 되었다는 것이다.

이는 그만큼 섬이 접하는 사회적, 경제적 비중이 커졌다는 뜻이기도 하다.

3. 살기 좋은 땅, 섬

경제적 의미가 커진다는 것은 섬이 그만큼 주목할 만한 재부를 만들어 낸다는 뜻이고, 또 그런 만큼 잘 사는 곳, 풍요로운 곳, 그래서 살기 좋은 곳으로 다시 태어나고 있다는 뜻이 된다.

과연 섬은 어떻게 어떤 부를 만들어 내고 있었을까.

일반적으로 바닷가와 섬의 재부를 이루는 것은 어(漁), 염(鹽)과 조선(造船)이었고, 이를 매개로 한 상업 활동이었다.

거기에는 상당히 큰 자금이 들어가지도 하였다.

그리하여 한때는,

어전(漁箭), 선척(船隻)과 염분(鹽盆)을 막론하고 각 아문이나 혹은 부민(富民)이 모두 본주(本主)가 되어, 어전(漁箭)의 기계와 배의 노楫(櫓楫)과 염분(鹽盆)이 구철(鈎鐵-쇠갈고리) 등의 물품을 담당하여 준비하는 것이 거의 4.5백 금(金)을 사용하

며, 이를 결전(結箭), 조선(造船), 설염(設鹽)의 기반으로 삼았습니다.

라고 할 정도로 어업상의 새로운 생산 관계를 이루기도 하였다.

서남 해안 지방이 지니는 경제적 잠재력은 이미 “택리지”에서도 언급하고 있었다.

영암의 동남쪽 바닷가에 있는 여덟 고을은 풍속이 대략 같고, 그 중에도 해남 강진은 탐라에서 바닷길로 나오는 목이 되어서 말, 소, 피혁, 진주, 자개(貝), 굴, 유자, 말갈기털, 대나무 등을 판매하는 이익이 있다.

이렇듯 섬과 바다가 주는 이익은 특히 호남에서 컸다.

1751년(영조 27년)에 박문수(朴文秀)가 지역별로 상선(商船)의 선세(船稅)를 정하면서 왕에게 말하기를,

“호남의 상선(商船)은 그 이익이 매우 많으나 영남은 도내의 행상에 지나지 않고, 좌도 연해는 단지 동해의 소산 뿐이므로 이익이 호남만 같지 못합니다.

라고 함에서 그 점은 역력히 드러난다. 더구나 호남은 육지에서 나는 쌀과 무명이 있어 국가의 근본이라 불렀고, 또한 바다 교통의 편리함으로 인해 그 중요성은 더욱 빛이 났다. 호남 구관 당상(湖南句管堂上) 원경하(元景夏)가 말하기를,

“호남은 곧 국가의 근본이입니다. 쌀과 무명이 오로지 여기에서 나오니, 참으로 이른바 근본인 곳이라는 것입니다. 지리로 말한다면 강도(江都)에서 한 번 순풍에 돛을 달아 안흥에 이르고, 안흥에서 한 번 순풍에 돛을 달아 격포(格浦)에 이릅니다.”

라고 한 것이 바로 그것이다. 호남은 국가의 근본이자 뱃길이 잘 통하는 곳이었다.

이런 점 때문에 그 바닷길을 이루는 섬들의 위상이 높아지는 것도 시간 문제였고, 그 시간은 18세기에 들어서면서 다가왔다.

바닷가와 섬을 안고 있는 서남 해안권은 이렇게 새롭게 주목되기 시작했다.

목장이 농지로 바뀌는 변화도 섬의 부를 늘리는 큰 요인이 되었다.

이런 사실은 “목장 지도(牧場地圖-국립 중앙 도서관 소장)에 보인다.

“목장 지도”는 1663년(현종 4년) 당시의 사복시 제조였던 허목(許穆)이 그 이전에 작성되었던 목장 지도를 보완한 것이다.

그 지도의 후서(後序)에는 1635년(인조 13년) 4월에 처음 목장 지도를 만들어 올리면서 쓴 장유(張維)의 근서(謹叙)가 인용되어 있고, 효종 때 정태화(鄭太和)가 정비, 모사한 것을 허목이 다시 재정비한 내력이 상세히 쓰여 있다.

원래 목장은 농사와 관련이 있었다. 사복시의 곡물은 호남의 목장에

의지한다는 말이 그것이다.

그리고 사복시의 목장은 서남 해의 주요 섬들에 설치되어 있었다.

원래 국가에서는 섬에 목장을 설치하였는데 그 까닭은 '불식지지(不食之地)'의 활용래 있었다.

그런데 장유의 글에 따르면 선조 중년부터 점차 목장이 공폐(空廢)하기 시작하더니 양란을 겪고 난 지금은 복구하기 어려울 만큼 황폐해졌다고 한다.

119개소의 목장 중 말을 기르는 곳은 46개소이고, 나머지 73개소는 모두 폐장되었을 정도였다.

그래서 여러 가지로 그 대책을 강구하고 있었다.

그 대책 중의 하나가 모민 개전(募民開田)하여 그 수입으로 추말(芻秣)을 도와 차차 복구시켜 가는 방안이며, 지금 복장 지도를 작성하는 뜻이 거기에 있다고 하였다.

그런데 실제로는 모민 개전(募民開田)만 되었지 그것이 다시 목장에 투자되어 목장이 복구되는 일을 없었다.

따라서 목장이 농지로 바뀌는 일만 계속되었던 셈이다.

이로 인해 목장과 말은 줄어들었지만 섬에는 사람이 살 수 있는 농지가 생겼던 것이다.

"목장 지도"에 따르면이라도 전라도에는 전국 119개소 중 39개소가 있었을 정도로 다른 지방에 비해 특히 목

장이 많았다.

따라서 목장이 농지로 바뀌는 변화도 그만큼 많았던 것이다.

또 그만큼 섬의 부는 커져 갔다.

그리고 섬에 사람이 늘어감에 따라 그 변화의 추세는 더욱 섬의 부는 커져 갔다.

그리고 섬에 사람이 늘어감에 따라 그 변화의 추세는 더욱 빨라졌다.

나무가 보진(補賑)에 중요한 재원이 된다는 점도 섬의 비중을 높이는 요인이었다.

1713년(숙종 39년)에 전라감사 류봉휘(柳鳳輝)는 흥양(興陽)의 절이도(折爾島)와 가리진(加里鎭)에 바람으로 쓰러진 화장목(黃腸木)이 수천 그루에 이른다면서 이들을 팔아서 보진(補賑)하자는 청을 올린다.

이 때는 바람에 쓰러진 이른바 풍락목(風落木)이기 때문에 국용(國用)에는 적합치 않으니 발매(發賣) 보진(補賑)은 실효가 없고 오히려 이를 핑계로 남작(濫斫)하는 폐단이 우려되는 등 부작용이 크다고 해서 허락하지 않았다.

그러나 얼마 지나지 않아 풍락목의 발매 보진은 기정 사실이 되어 있었다.

1732년(영조 8년)에 전라 감사 류엄(柳儼)은 한편으로는 풍락목의 발매 보진을 치보(馳報)하면서 다른 한편으로는 이미 발매를 하고 있었다.

그리고 이에 대하여 나라에서도 특

별한 진자(賑資)를 획급(劃給)할 수 없는 형편을 들어 비록 폐가 있더라도 발매 보진을 허락할 수밖에 없다는 결정을 한다.

그리하여 선재(船材)나 가재(家材)로 쓸 수 있는 것 외에는 모두 전라도에 출급(出給)하여 발매 보진하도록 허락하고 만다.

풍락목의 발매 보진은 호남이 선례가 되어 영남에도 일체 허시(許施)된다.

호남의 섬이 살기 좋은 땅으로 새롭게 태어나고 있었음은 다음의 <영조실록(英祖實錄) 기사>가 확인해 주고 있다.

호남 균세사李후가 호남의 해도도(海島圖)를 올리고 아뢰기를,

“섬 가운데에 거주하는 백성들이 번성하고 생활이 풍족하여 육지의 백성들보다 나았습니다. 차차 깊이 들어갔더니 등주(登州), 내주(萊州)와 서로 바라본 곳이 있었는데, 대개 섬의 백성들이 모두가 죄를 범하고 도피했거나 혹은 사노(私奴)로 몰래 피신한 자들이었습니다.”

하니 임금이 말하기를 “섬의 백성들이 주현(州縣)에 통속(統屬)되지 않았는가?” 하였다. 이후가 말하기를,

“해도는 부근의 고을에 소속되어 약간의 세금을 거두는 일이 있기는 하지만 섬사람들이 생전 관장(官長)을 보지 못하였습니다. 신의 별성(別

星)-보명사신(奉命使臣)으로서 위의(威儀)를 갖추고 들어가니, 남녀 노소가 크게 놀라고 조금은 괴이하게 여기며 모두 다 산으로 올라갔습니다. 그러므로 신이 불러서 안심시키고 모았습니다. 풍원구(豐原君)-조현명(趙顯命)의 봉호(封號)이 본도(本道)의 감사(監司)가 되었을 때 고을을 설치하자는 논의가 있었으나 결국 실행에 옮기지 못하였습니다.

조가(朝家)에서 마땅히 가어(駕御)를 기미(羈縻)하는 방도를 생각해야 합니다.”

하니, 임금이 말하기를,

“지도(地圖)를 유중(留中)하라” 하였다.

먼저 “섬 가운데에 거주하는 백성들이 번성하고 생활이 풍족하여 육지의 백성들보다 나았습니다”라는 대목이 눈에 띈다.

섬은 분명히 잘사는 곳으로 인식되고 있었다.

그리고 주현이 섬을 통속 하기가 어렵다는 점을 들어 “섬만으로 고을을 설치하자는 논의”가 있었음을 거론하면서 섬에 대한 기미 정책을 강구하도록 촉구하고 있다.

균세사가 섬을 직접 들어가 조사한 것 자체가 이미 섬의 위상이 달라졌음을 뜻하는데 실제로 그가 보고 온 내용에서 그 변화는 사실로 확인되고 있었다.

그가 본 섬은 분명히 살기 좋은 땅

이었다.

섬에 장시(場市)가 생기는 것도 섬이 차지하는 비중이 커짐과 관련이 깊다.

1794년(정조 18년)에 부사직(副司直) 심악수(沈樂洙)가 도중(島中)의 민세(民勢)에 대해 조목으로 정리된 생생한 상소를 올렸다.

그 중에서 “삼남(三南) 연해(沿海)의 상선(商船)으로 곡식을 싣고 섬에 들어가는 배에 대하여는 그 읍에서 따로 견역(錢役)의 은전(恩典)을 배풀어서 치부(趨赴)의 문을 열면 그 효과가 누천석(累千石)의 속(粟)을 읍기는 것보다 나을 것입니다. 라는 말이 있어 재미있다.

섬에도 차라리 장사와 같은 것을 열어 주는 것이 진흙곡이나 읍겨 주는 것보다 구휼의 방책으로는 오히려 낫다는 뜻이다.

이에 대해 나라에서도 상판(商販)을 목적으로 입도(入島)하는 때는 절대 금단(禁斷)하지 못하도록 조치한다. 이는 그만큼 섬의 자체 구매력이 있다는 뜻이고 또 아울러 섬이 전국적 장시망 속에 들어가야 한다는 뜻이기도 하다.

이런 주장을 증명이라도 하듯이 1872년(고종 9년)에 제작된 “조선 후기(朝鮮 後期) 지방 지도(地方地圖)” 중 “강진현(康津縣) 고금도 진지도(古今島 鎭地圖)”에는 섬인 고금도에 장시가 있음을 분명히 표기하고 있

다. 지금까지 섬에 장시가 있었다는 것은 알려지지 않았고 또 관심도 없었다.

조선 후기의 장시 연구에 흔히 이용되었던 “동국 문헌 비고(東國文獻備考)”의 향시(鄉市)조나 임원 경제지(林園 經濟誌) 중 “예규지(倪圭誌) 권4 ”팔성 장시(八城 場市)조 또는 조선 총독부에서 간행한 “朝鮮의市場-조사 자료 8집, 1924년)이나 朝鮮의市場經濟-조사 자료 27집, 1929년) 등과 같은 자료에도 섬의 장시는 기록되어 있지 않았다.

기록이 없다고 실제 섬에 장시가 없었던 것은 아니었다.

조선 후기의 섬의 장시가 있었음을 “강진현(康津縣) 고금도 진지도(古今島 鎭地圖)는 그림으로 그려 놓아 우리가 눈으로 분명히 확인할 수 있게 해 준다.

‘살기 좋은 땅, 섬과 관련하여 또 하나 짚어 볼 것은 섬에 이상 국가를 상치시키는 민중들의 소박한 꿈들이 조선 후기에 나타나고 있다는 사실이다.

바로 18-19세기 농민 항쟁의 추이 속에서 나타나는 해도 진인설(海島眞人說)이 그것이다.

해도 진인설은 정감록이나 흥경래 불사절, 미륵신앙 등과 함께 농민들에게 저항 행위의 정당성, 승리에의 확신 등 심어 주는 이른바 정치적 각

성이란 역할을 하였다.

해도를 이상 국가로 생각하고 거기서 어떤 영웅이 나타나 현세의 어려움을 구원해 줄 것이라는 믿음을 갖게 하는 것이다.

이 때 왜 하필이면 해도 진인일까? 이상 국가로서의 섬이라고 하면 제일감으로 떠오르는 것은 홍길동전의 울도국이다.

그 울도국은 “중국을 섬기지 아니하고, 수십 대를 전자 전손 하여 덕화 우행하니, 나라가 태평하고, 백성이 넉넉”한 그런 곳이었고, 홍길동이 신왕으로 등극한 후는 “시화 연풍(時和年豐)하고, 국태 민안(國泰民安)하여 사방에 일이 없고, 덕화 대행하여 도불 습유(道不拾遺)하”는 그런 나라가 되었다.

길동이 울도국을 치기 전에 삼천 적군을 거느려 망망대해로 떠나 먼지 이른 곳도 성도라는 섬이었다.

그 섬에서도 홍길동은 “창고를 지으며, 궁실을 지어 안돈하고, 군사로 하여금 농업을 힘쓰고, 각국에 왕래하여 물화를 통하여, 무예를 승상하여 병법을 가르치니 3년지내(三年之內)에 군기(軍器), 군량(軍糧)이 산 같고, 군사 강하여 당적할 이 없”게 하였다.

이처럼 홍길동이 이르는 섬은 그전부터 풍요한 곳이었고, 그가 이르면 더욱 풍요해지는 그런 이상적인 곳이었다.

현존하는 홍길동은 그 쓰여진 시기가 18세기 중엽을 소급하기 어렵다는 지적을 고려해 보면, 성도와 울도국의 사정은 바로 조선 후기 섬의 사정을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

이렇게 울도국이라는 이상 국가의 모범이 만들어지기까지 섬은 민중들에게는 하나의 도피처, 새로운 희망을 주는 땅으로 다가와 있었던 것이다.

물론 그런 점 때문에 육지의 봉건 정부에게는 반역의 섬이었던 것이다. 한편, 완도 옆 신지도에는 살기 좋은 땅에 얽힌 전설이 하나 있어서 우리들의 논의에 힘을 실어 준다.

바로 “치도(雉島)의 등행렬(燈行列)列)과 박부자(朴富者)”라는 이야기이다.

전설에 따르면 1862년 진주(晋州)에서 민요(民擾)가 일어났을 때 난군에게 상금을 대주던 박부자라는 토호가 진주 부사의 체포를 피하려 고금도에 들어와 살았다는 것이다.

우리는 이 전설 속에서 부자들까지도 기꺼이 갈 수 있는 새로운 이주처 내지 도피처로 섬을 택하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

이처럼 섬은 부를 유지하고 키워나갈 수 있으면서 동시에 봉건적인 틀에서 벗어나려는 해방의 공간으로도 인식되는 양면성을 가지고 있었다.

살기 좋은 땅, 그리고 봉건적 굴레로부터 자유로운 땅이었다.

그래서 섬은 한편으로는 이상국가였고, 다른 한편으로는 유배지이자 반역의 땅이라는 그런 독특한 지위가 매겨졌던 것이다.

그리고 그런 변화는 바로 조선 후기에 있었다.

섬 마을의 유래 내지 마을 형성사 속에서 대부분의 주요 마을들이 조선 후기에 세워지기 시작했다는 점도 섬이 새로운 땅으로 부상하는 시점이 언제인가를 확연히 보여 준다.

4. 설진(設鎭) 논의

숙종 연간이 되면 해방(海防)에 대한 관심이 특히 고조된다.

전라 감사 민진원(閔鎭遠)이 “근래(近來) 조가(朝家) 안이해방위려운(顔以海防爲慮云)”이라고 하듯이 해방에 대한 관심이 부쩍 늘어난다.

이 때를 전후하여 서남 해안의 섬들에 대해 설진(設鎭)을 요청하거나 실제로 설진하는 사례들이 많았다.

1684년(숙종 10년)에 연방(沿防) 변통(變通)의 일을 거론하면서 전라 감사 이사명(李師命)은 나로도(羅老島) 등 다섯 곳에 설진을 요청하고 있다.

그 다섯 곳이 모두 섬들이었다.

1708년(숙종 34년) 2월의 소장회계별단(疏狀回啓別單)에는 전라 좌수사 윤우진(尹遇進)이 산일(山日) 등 3도에 대해, 전라 우수사 최정현(崔

鼎鉉)이 여러 섬 6처에 대해 그 설진 형편을 논하는 장계가 들어 있는데, 주목되는 것은 이와 함께 고창(高敞)의 유학(幼學) 류인정(柳寅井)이 호남 여러 섬의 설진 형편에 대해 논한 상소도 들어 있다는 점이다.

이제 호남의 섬에 대한 설진의 논의는 감사(監司)나 수사(水使) 등 직접 관련된 관리만이 아니라 유학(幼學)이란 창호만을 갖는 민간에 의해서도 제기될 만큼 일상적인 주장이 되고 있었다.

1719년(숙종 45년)에도 “근래(近來) 전라도(全羅道) 진보(鎭堡) 신설처(新設處) 파다(頗多)”라 하듯이 이 때를 전후하여 신설되는 진보(鎭堡)가 특히 전라도에 유난히 많았다.

그러면 이 때 섬에 진을 설치하는 것이 주로 군사적 의미에 그치고 말았는가?

아니 그 이유는 오히려 경제적인 데 많이 있었다.

섬의 경우는 아니지만 영암(靈巖) 갈두산진(葛頭山鎭)의 설진에서 진의 목적이 꼭 군사적인 데만 있지 않다는 것을 알 수 있다.

갈두진의 설치 논의는 1706년(숙종 31년) 전라 감사 서문유(徐文裕)가 제기한다.

그는 갈두산에 진을 설치하는 것은 이른바 항구미(抗寇尾) 설진과는 다르다면서, 갈두산에는 진청별장(賑廳別將)이 이미 내려가 창사(倉舍)를 조작

하고 민인(民人)을 모입하여 거의 두 서(頭緒)를 이루었기 때문에 지금 설진한다 하더라도 다시 대단한 조치는 필요 없다고 하여 항구미를 위한 설진과는 사세(事勢)가 다르다는 점을 강조하고 있다.

그리고 별장이 첩사의 일을 맡게 된다.

여기서 어느 정도 짐작하듯이 갈두진은 그 설진의 목적이 순수한 해방에 있다기 보다는 설창(設倉) 유치(留置)하여 흉세(凶歲)에 대비하는데에 있었다.

이른바 제주도 설진의 기지로 여기고 있었던 것이다.

진의 설치에는 인구 증가에 따른 통제의 목적도 있었다.

1706년(숙종 32년)에는 설진에 관한 논의들을 종합해서 “각처관방회계별단(各處關防回啓別單)을 올린다.

이 때 설진은 좌도의 산일도(山日島), 섬진(蟾津), 묘도(猫島) 등 3처에, 우도의 노아도(露兒島), 조도(鳥島), 장산도(長山島), 안창도(安昌島), 암태도(岩太島), 임치도(臨淄島) 등 6처에 대하여 논의되었다.

그 논의는 역시 전 전라감사 민진원(閔鎭遠)이 주도하였다.

그는 위와 같은 좌, 우수영 소속 섬들에 대한 설진을 청하고, 이어서,

우리 나라의 섬들이 늘어서 있기에는 호남이 최고이다.

근세에 들어 인구가 날로 늘어 섬의 민호

가 매년 증가하는데도 수군의 훈련을 받을 만한 정장(丁壯)들을 통속 하지 못하고 있습니다.

진보(鎭堡)에 합당한 곳에서도 이들을 다스리지 못합니다.

해방을 새삼 강조하는 요즘 이를 포기할 수는 없습니다.

해도를 자세히 살필 것을 제안하는 이유는 바로 이 때문이다.

라고 하여 설진이 필요한 이유를 분명히 하였다.

이는 다름 아니라 섬의 인구가 늘어나고 있고 그래서 이를 통속(統束)하기 위해 설진이 필요하다는 것이었다.

설진도 진의 설치도 바로 이런 섬의 인구 증가에 대한 정부의 통제책이 우선되었던 것이며, 군사적 목적은 다분히 명분에 그쳤다.

한편 전 전라 우수사 신찬(申瓌)은 역시 이어지는 장계(狀啓)에서 섬을 ‘보경지지(報警之地-변경(邊警)을 알려주는 곳)’ ‘임란득력지지(臨亂得之地-난이 났을 때 힘을 얻을 수 있는 곳)’로 삼기 위해 설진이 필요하다는 주장을 펴고 있다. 그의 말을 들어보자.

“우수영의 소관 경내에는 크고 작은 섬이 40여 곳이 있는데 그 중에 사람이 많이 사는 곳은 수백 여호이고, 적어도 30~40호를 내려가지 않고 토지가 비옥하여 모두가 풍요롭게 살고 있습니다.

그들은 혹은 궁가(宮家)나 경야문(京衙門)의 둔민(屯民)이 되거나 혹은 토호배를

이 장획(藏劃)하기 때문에 신역(身役)이 없습니다.

그리고 동화(同化)의 밖에 있어 뜻밖의 변경(邊警)이 있어도 도민(島民)은 하나도 와서 보고하는 일이 없습니다.

그러나 마땅히 부근의 각 진에 분속(分屬)시켜 매달 일이 있고, 없음을 주진(主鎭)에 보고토록 하여야 합니다.

그리고 제도(諸島)의 곡물은 전처럼 소속 처에 납세토록 하여 예처럼 안접(安接)하게 하고 영장(領長)을 가려 정해 보경(報警)의 땅으로 삼는 것이 마땅할 것입니다.”

이처럼 섬을 ‘보경(報警)의 땅’으로 삼기 위해서는 설진의 논의가 적절하다고 하면서 그것이 섬을 ‘임란 득력(臨亂 得力)의 땅’으로 삼을 수 있는 중요한 수법임을 말하고 있다.

그러면서도 섬사람들은 “토지가 비옥하여 모두가 풍요롭게 살고 있”다는 지적을 빼놓지 않고 있다.

비록 설진의 이유로 보경의 필요성을 말하고 있으나 점차 중요한 것은 섬의 ‘비옥한 토지’와 그곳에 사는 ‘많은 사람들’이었음을 여기서도 알 수 있다.

진이란 기구의 특성상 해방이란 군사적 의미가 부각될 수 있지만, 실상은 군읍을 설치할 만한 규모가 못되는 변지의 특수 지역이기 때문에 진을 설치했을 뿐이라고 이해하면 거의 틀림없을 것이다.

따라서 진의 만호가 하는 일은 일반 군현의 수령이 하는 일과 마찬가지로 지었다.

신지도의 진장(鎭將)은 별장(別將)을 겸하게 하여 본도에 속한 사복사(司僕寺) 둔전답(屯田畓)에 대한 수세(收稅) 상납(上納)의 일을 주장하여 거행하도록 규정하고 있는 것도 진의 만호가 통상적인 수령과 같은 임무를 맡고 있었다는 분명한 증거가 된다.

5. 설군(設郡) 논의

섬의 위상의 변화는 마침내 ‘섬만의 군읍(郡邑)’ 설치라는 설군(設郡) 논의까지 나타나게 했다.

그 논의의 출발은 1729년(영조 5년) 조문명(趙文命)의 주장으로부터 비롯되며, 그 아우인 현명(顯命)도 앞서 본 호남 군제사 李후의 말에서 언급되었듯이, 1733년(영조 9년) 그가 전라도 관찰사가 되었을 때 같은 주장을 해서 형의 논의를 이었다.

정조 연간에 만들어진 “팔도 여사 퇴거시목(八道御史賚去事目)” 중 호남에 관한 조항에도 바로 그런 내용이 있어 흥미롭다.

그 조항을 옮기 다면 다음과 같다.

“본도(호남)의 연해(沿海)에는 도서(島嶼)가 가장 많아 군읍(郡邑)을 설치하거나 관방(關防)을 만들자는 의논(議論)이 전부터 있었다.

그러나 물정(物情)을 자세히 살펴 이해(利害) 편부(便否)에 대한 의견을 조목별로 나열하여 올리도록 하라.

그리고 대소(大小) 도서(島嶼)는 목장(牧場)이 아니면 둔장(屯庄)인데. 비록 법외(法外)에 침략(侵虐)하는 일이 있어도 바다로 격(隔)해 있어도 공소(控訴)할 길이 없기 때문에 육지보다 더 심하게 해를 입으니 특별히 잘 염탐(廉探)하여 드러나는 대로 엄히 다지르도록 하라.”

암행 어사에게 그 이해 편부를 살피게 할 정도로 이 때에 이미 섬들을 연해의 군으로부터 독립시켜 별도의 군읍으로 삼으려는 논의가 중앙 정부 차원에서 활발히 진행되고 있었다.

이는 그만큼 섬이 단순히 육지에 부속된 변지라는 지위에서 벗어나 자체의 독자적 운영 원리를 갖고 있는 당당한 하나의 행정 단위로 서고 있음을 뜻한다.

말하자면 육지와 같은 땅, 즉 새로운 땅으로 이해되고 있었던 것이다.

‘섬만의 군읍(郡邑)’ 설치에 대한 논의의 시작은 그 연원이 훨씬 올라간다.

1720년(영조 5년) 2월 병조판서(兵曹判書) 조문명(趙文命)이 나주 여러 섬의 설읍(設邑)을 주장하면서 올린 상소가 처음으로 여겨진다.

나주의 여러 섬들은 토지가 비옥하고 민인(民人)이 은부(殷富)하고, 압해도(押海島)와 장산도(長山島)는 옛날 설읍한 자취가 있다고 전제 한 뒤, 여러 섬들에는 사복시와 각 아문, 궁가의 절수지(折受地)가 있는데 나주의 감목관이 이 곳들을 전관(專

管)하고 있다면서 형세가 마땅한 곳, 즉 압해도나 장산도와 같은 곳에 설읍하고, 감목관을 부사(府使)로 승격하여 감목관을 겸하게 할 것을 청하였다.

이 상소가 계기가 되어 바로 비변사에서 논의가 되었다.

2월 21일의 인견(引見) 자리에서 우의장 이태좌(李台佐)가 전 전라병사(全羅兵使) 조경(趙儼)을 말을 들어 나주(羅州) 여러 섬의 설읍이 열려 있음을 거론하였다.

전 전라 병사 조경이 제기한 섬만의 군읍 설치의 필요성을 들어보자.

“나주 등의 읍이 관할하는 섬이 서남 해에 57개나 됩니다.

그 중 34개의 섬은 두드러지게 큰 거도(巨島)입니다.

이들 섬을 모두 더하면 길이가 6백 여리요, 넓이가 3백 여러나 되며, 인호(人戶)의 수가 4,300여 호이고, 전결은 4천여 결이 됩니다.

그밖의 작은 섬들은 빼고도 그렇습니다. (중략) 이 섬들은 각처의 수세(收稅) 때문에 피곤하여 원성이 하늘을 찌를 듯하고, 도민은 완한불량(頑悍不良)하여 사세(事勢)를 엿보고 있습니다.

그러니 여러 섬들을 합하여 거제나 진도의 예처럼 일읍(一邑)을 설치하여 과외 횡렴(科外 橫斂) 금하고, 무마(撫摩)에 뜻을 두어 해마다 순도(巡島)하여 민호(民戶)를 점검하여 호적을 빠뜨리지 않고 정장(丁壯)을 뽑아 작대 단속(作隊 團束)하면 해방(海防)의 소우(疎虞)함을 면할 수 있을 것입니다.

이와 같은 조경의 말을 우의정 이태좌가 일리 있다고 받아 왕에게 말함으로써 이른바 '섬만의 군읍' 설치 논의가 본격화하였다.

이 때는 감사로 하여금 타당성 여부를 조사하게 하는 정도로 그쳤다.

이 논의는 그 해 8월 29일에 다시 거론되었다.

이 때는 서남해 섬들을 그린 지도를 놓고 대신들이 의논하는 가운데 좌의정 이태좌와 이조판서 조문명이 주도하여 압도(押島)와 장산(長山)의 두 섬을 일단 읍치 후보지로 올리고 그 중에서 장산이 보다 광활하고 또 여러 섬들의 중앙에 있다는 점을 들어 일단 후보지로 선정하여 사람을 보내어 살펴 보기로 하기까지 이야기가 진전되었다.

그러나 영조가 "당초 소속된 읍에서 잘 관할하면 그것으로 좋다.

소속 읍에서 이미 관할할 수 없다면 설령 설읍하여 분속(分屬)시킨다고 어찌 관할 수 있겠는가"라는 논지로 제동을 걸어 '섬만의 설읍'은 끝내 논의에만 그치고 실현되지는 못하였다.

그러나 이 논의는 해를 거듭하면서 계속 이어졌다.

이듬해인 1731년(영조 7년) 5월에 부교리 황정(黃暹)이 호남 일대의 해방을 위해 '섬만의 설읍'이 필요함을 아주 정연하게 상소하고 있다.

그 중에서 특히 그 필요성을 다섯

가지로 정리하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

서해(西海)는 중국과 상접(相接)하여 중국 배의 출몰(出沒)이 무상(無常)한데 그 중간에 있는 수천리의 도서(島嶼)에 단 하나의 장(障)도, 단 하나의 보(堡)도 없으니 만일 의외의 일이 있으면 누가 금알(禁遏)할 것이며, 누가 치보(馳報)하겠는가?

이것이 설읍해야 하는 첫 번째 이유이다.

섬의 땅 저어지지(滌淤之地)들은 토양이 고옥(膏沃)하나 전업(田業)이 극히 허술하고 포도(逋逃)들이 모여들어 생치(生齒)가 번식(繁殖)하나 누적(漏籍)이 10중 5~6이니 이를 어찌할 것인가.

이것이 설읍해야 하는 두 번째 이유이다.

변란(變亂) 후에 역종(逆種)들이 여러 섬에 병치(屏置)한 자들이 많다.

여당(餘黨) 중에 망명(亡命)한 자들이 어찌 궁벽(窮僻)한 곳에 의귀(依歸)하지 않겠는가.

그곳은 바람과 파도로 아득히 멀어 그들이 용이 되는지, 뱀이 되는지 예측할 수가 없으니 이 또한 설읍해야 하는 세 번째 이유이다.

호남 좌도의 세선(稅船)들이 올라 올 때 모두 이 섬들을 지나는데 진관(鎭管) 호송(護送)하는 일이 없다.

만약 군산이나 안흥의 예처럼 선인(船人)이 논간을 부러 해안에 부딪쳐 일부러 패선(敗船)하는 자가 있어도 그 허실을 구분하기가 어렵다.

또 해적이 길을 막고 침략해도 이를 금적(禁賊)할 수가 없으니 이것이 설읍해야 하는 데 네 번째 이유이다.

민폐의 대해 말하건대, 관부(官府)에 정소(呈訴)할 일이 있으면 증인들을 비롯해 수십 명이 한 배에 타고 와서는 여러 달을

머물러야 하고 그렇지 않으면 아무리 원통한 일이 있어도 이를 품은 채 펼 수 없는 자가 극히 많으나 한 나라 안에 동거하면서 오직 여기만 왕화(王化)를 못 알고 있으니 안타까운 일이다.

또 섬에는 봉산(封山)이 많은데 수영(水營)의 비장(裨長)이나 각 진의 이솔(吏率)들이 적간(摘奸)을 핑계로 서로 눈치를 보고 있다.

장관(長官)이 없기 때문에 소나무 가지가 바람에 떨어지면 남작(濫斫)이라 하여 공갈로 뇌물을 빼앗으니 망극할 일이다.

이 또한 도민(島民)들이 건디기 어려운 일로 설읍해야 하는 이유가 또한 분명해진다.

첫째가 해방이고, 그 다음이 경제적 이유로 토지와 인구가 늘고 있어 전정(田政)과 적정(籍政)이 강화될 필요가 있다는 것이다.

그리고 세 번째는 반역의 섬이 될 것에 대한 우려이고, 이어서 조운로의 관리가 거론된다.

끝으로 왕화(王化)가 미쳐 육지와 같은 국토로서의 지위를 누리게 하자라는 말을 하고 있다.

이 '섬만의 군읍' 설치의 다섯 가지 필요성에 조선 후기 섬의 의미가 집약적으로 정리되어 있다.

이 정도로까지 설읍의 필요성이 정리되었다는 것은 이제 단지 논의에 그치는 그런 단계는 넘어 서고 있었다는 뜻으로 받아들여진다.

1734년(영조 10년)에는 마침내 어사(御使)의 염문(廉問) 조건 중에 "호남(湖南) 나주(羅州), 영광(靈光) 등

제도(諸島) 설읍(設邑) 편부(便否) 각별(各別) 염찰(廉察) 채방(採訪) 정형사(情形事)라는 조항이 들어가기에 이른다.

이런 조항들이 바로 앞에서 본 정조 연간의 "팔도어사 채거사목(八道御史賫去事目)"의 해당 조항으로 이어졌던 것이다.

'섬만의 군읍' 설치 논의는 그후로도 이어지나 정작 실현을 쉽지 않았다.

그 설치는 1896년 2월 3일 칙령(勅令) 제13호로 '전주부(全州府), 나주부(羅州府), 남원부(南原府) 연해(沿海) 여러 섬에 군(郡)을 설치하는 건"이 고종의 재가를 받아 반포(頒布)됨으로써 실현되었다.

이 때 설치된 군은 완도군(莞島郡-영암, 강진, 해남, 장흥 등 4군의 48도(島), 52서(嶼), 돌산군(突山郡-홍양, 낙안, 순천, 광양 등 4군의 52도(島), 17서(嶼), 지도군(智島郡-나주, 영광, 부안, 만경, 무안 등 5군의 98島 19嶼) 등 3군이었다.

1729년 최초의 논의가 나온 이래 실로 167년만의 일이었다.

이로 인해 3군의 198島 88嶼의 섬들은 육지와 동등한 국토로서의 지위를 누릴 수 있게 되었다.

6. 맺음말

섬들은 17세기 중반을 넘어서면서

고려말 이래 버려졌던 땅에서 벗어나 국토의 일부로서 당당한 지위를 찾아 가고 있었다.

그런 변화의 모습을 가장 실감 있게 보여주는 것은 국가에서 만든 지도에 그 전과는 달리 섬과 바닷길을 자세히 또 정확히 그리고 있다는 점이다.

그러면서도 호남은 해서나 경기 지방에 비하면 관심이 커지는 이유가 달랐다.

후자가 주로 해방(海防)이라는 군사적 목적이 강하다면 “삼남 지도(三南地圖)”의 경우를 대표적으로 꼽듯이 전자는 경제적 목적이 앞섰다.

또 같은 섬이라 해도 호남의 섬들에 대한 관심이 더 컸다.

따라서 다른 지방에 비해 호남의 섬들이 훨씬 밀도 있게 그려졌다.

“영호남 연해 형편도(嶺湖南沿海形便圖)” 같은 데서 그런 차이를 찾아 볼 수 있는데 이 점 또한 호남의 섬들에 대한 경제적 관심이 커졌다는 이유가 된다.

이런 관심의 확대는 그만큼 섬이 주목할 만한 재부를 만들어 내기 때문이었다.

이제 섬은 풍요로운 곳, 살기 좋은 땅으로 다시 태어나고 있었다.

바닷가와 섬의 재부를 이루는 요소는 어(漁), 염(鹽)과 조선(造船), 이를 매개로 한 상업 활동이었다.

게다가 후기에는 목장(牧場)이 농

지로 바뀌고, 풍락목(風落木)을 발매하는 사례가 늘어나면서 해리(海利)는 더욱 커져 갔다.

“섬 가운데에 거주하는 백성들이 번성하고 생활이 풍족하여 육지의 백성들보다 나았습니다.”라는 식의 보고는 심심지 않게 눈에 띈다.

섬에 장시(場市)가 생겼다는 것도 이런 변화를 증명하는 좋은 예가 된다.

섬이 도피처이면서도 부를 유지하고 키워 나갈 수 있는 새로운 이주처가 되고 있었다는 내용을 담고 있는 신지도의 전설, “치도(雉島)의 등행렬(燈行列)과 박부자(朴富者)” 이야기는 위와 같은 섬의 변화를 그 안에 잘 담고 있다.

한편 해방(海防)에 대한 관심이 고조되던 분위기 속에서 서남 해안의 섬들에 대한 설진을 요청하거나 실제로 설진하는 사례들이 많았다.

이 때 진의 설치는 역시 군사적 이유보다는 경제적 이유가 컸다.

영암의 갈두진처럼 설진(設賑)의 기지로 세우거나 아니면 증가하는 섬의 인구를 통제하기 위해서 또 변경(邊警)을 일러 주는 땅으로 관리하기 위해서 진을 세웠다.

이런 섬의 위상 변화는 마침내 ‘섬만의 군읍(郡邑)’ 설치라는 논의를 이끌어 냈다.

1729년(영조 5년) 조문명(趙文命)이 주장에서 비롯된 이 논의는 이태

좌(李太佐) 등이 거들면서 확산되었고, 황정(黃晫)의 상소로 정연한 논리를 갖게 되었다.

그리하여 암행어사의 재 거사목에 관련 조항이 삽입되어 정조 연간까지도 이어졌다.

그러나 막상 그 실현은 쉽지 않았다. 갑오경장을 거치고 난 1896년에나 가능하였다.

‘섬만의 균유’ 설치는 이처럼 실로 160여 년이 넘는 긴 논의의 역사를 지니고 있었다.

이처럼 섬은 한편으로는 풍요로운 땅, 살기 좋은 땅이 되어 갔고, 다른 한편으로는 유배지나 도피자가 됨으로써 반역향이 되기도 했다.

이 두 가지 인상은 서로 결합하여서 고통받고 있는 민중에게는 이상 사회로 다가왔다.

18, 19세기 농민 항쟁들 속에 나타나는 해도 진인설(海島 眞人說)이 그것이다.

홍길동전의 울도국 이야기도 여기서 벗어나지 않는다.

섬은 이처럼 고통받는 민중들에게 그들을 구원해 줄 홍길동과 같은 진인이 살고 있는 풍요로운 땅으로 저 먼바다 이의 이어도 처럼 남아 있었다.