

## IV. 부세제도의 문란과 삼정개혁

1. 삼정의 문란
2. 삼정개혁론의 전개
3. 부세제도 개선의 한계

## IV. 부세제도의 문란과 삼정개혁

### 1. 삼정의 문란

#### 1) 전세제도의 문란

##### (1) 전결세 항목의 증가

田結稅는 토지에 부과되는 세를 일컬으며, 잡다한 항목으로 이루어졌다. 田稅·大同稅·三手米稅·結作·毛糧米 등을 비롯한 수많은 항목들이 전결세를 구성하였다. 그 중에서 대표적인 것은 전세·대동세·삼수미세이며, 이들을 田三稅라 하였다. 조선 초에 토지에 부과된 것은 전세 정도였으나, 조선 후기에 다양한 형태의 부세들이 토지에 집중되면서 전결세의 항목이 많아졌다. 이들은 수취제도를 개혁하는 과정에서 만들어지거나 혹은 임시적인 필요 때문에 새롭게 항목으로 설정된 것들이었다.

전세는 결당 4斗를 거두었다. 전세에 대한 규정은 논일 경우에 쌀(米)로, 밭은 位太 내지 稅太, 즉 콩으로 세를 내도록 하였다. 그러나 수세 단위를 이용하여 세를 거두는 실질적인 과정에서는 논·밭의 구별은 이루어지지 않았다. 전세로 거두어들이던 米·太는 다음해 6월까지 京倉에 수납토록 하였으며, 布·錢으로 거둔 경우 충청·전라·황해도는 다음해 3월까지, 경상·강원도는 다음해 4월까지 호조에 상납토록 하였다.

대동세는 大同法에 의하여 공물을 전세의 형태로 부과한 것이다.<sup>1)</sup> 조선

1) 대동법은 광해군 즉위년(1608)에 경기에 선해법을 실시한 이후부터 숙종 34년(1708) 황해도에 실시되기까지 100여 년에 걸쳐 점차적으로 실시되었다. 대동법과 유사한 형태로 詳定法이 있다. 이는 대동법과는 달리 군현과 토지의 종류에 따라 그 규정을 상정한 것으로, 전토가 척박하여 군현마다 사정이 다른 지역 혹은 변경 지방에서 실시되었다. 함경도는 현종 7년(1666)에 상정법이 실시되었고,

초기 민호들은 戶役으로 각종 공납과 잡역을 바쳐야 했다. 그러나 17세기 이후 국가는 대동법을 제정하여 이들을 전세화하되, 국가에서 필요한 물품은 공인들이 구매하여 마련하도록 하였다. 즉 중앙의各司 및 궁에 현물로 바치던 공물과 세폐·방물, 일부 제향·진상물을 대신하여 각 도에서 상납된 물종(米·布·錢)을 각 사·궁·貢物主人·契 등에 지불하고, 각종 수수료와 역가도 지불함으로써 필요한 물품을 확보하도록 하였다. 이는 중앙과 지방의 재정 체계를 개편한 제도로써 국가의 수입을 헤아려 그에 따라 지출함으로써 量出爲入의 원칙하에 운영되었다.

대동법의 규정에 의하면 토지 1결당 일정한 양의 쌀을 부과·납입케 하거나 혹은 포·木·전으로 대신할 수 있었다. 이 때 토지에 부과된 양은 시기와 지역에 따라 달랐으나, 함경도와 평안도를 제외한 나머지 지역 외에는 대체로 쌀 12두 정도였다. 그런데 山郡과 沿邑 간의 미곡가가 차이가 난다든지 혹은 漕倉까지의 과다한 운반비로 실질적인 역이 커지게 되는 점 등을 고려하여 쌀 외에도 목·포로 부과하거나, 잡곡 등의 대납 혹은 대진납을 허용하기도 하였다. 이 때 각종 물품들의 상납 기한은 3~5월이었다.

대동세는 중앙 상납분과 지방 유치분으로 나뉘었다.<sup>2)</sup> 그 중에서 대동세의 지방 유치의 내역은 곳에 따라 다르지만, 대체로 지방의 경비와 상납 물종의 수송비로 사용되었다. 이는 종전에 봉름·徭役·잡세조로 설정된 것이었으나, 兵船의 新造·改製, 進上方物, 사격 및 감사지공, 그 밖의 비용으로 지급되고, 나머지는 科外別役責應之資로 저치되었다. 그런데 18세기 중반 이후 대

대동법을 실시하던 강원도는 숙종 36년의 양전으로 상정하게 된 후, 영조 30년(1754)에 상정법으로 전환하였다. 황해도는 숙종 34년에 상정법을 시행하였으나, 영조 23년에 대동법으로 전환하되 상정법을 가미하였다. 우여곡절을 거친 후에 공납제에 대신하는 대동법과 상정법은 평안도를 제외한 전국에 실시되었다. 대동법 시행의 주무 관청은 宣惠廳이었다. 선혜청은 大同廳과 통폐합하여 대동법을 관장하면서 중요한 재정 기관으로 등장하였다(韓榮國, <大同法の 實施>, 《한국사》 13, 국사편찬위원회, 1981 참조).

2) 대동세는 공물과 진상 등을 대신한 것이었으므로 이를 마련하기 위한 중앙 상납분과 지방관청의 경비 및 잡역에 대처하기 위한 유치분으로 나뉘었다. 이는 예상되는 소요량이 결정되면 매년 선혜청에서 상납분을 결정하되, 영읍의 官需와 저치량을 조정 배분하고, 해당 지역인 도에 내려주는 새로운 예산 편성 방법이였다. 이는 대동세의 수입과 지출의 내역을 재편하는 방식이었다.

동법 시행에 따른 중앙 상납분은 점차 증가하였다. 심한 경우 전량을 중앙에 상납하기도 하였다. 반면에 지방에 남겨 놓는 유치분은 상대적으로 감소하였다.

삼수미제는 선조 26년(1593)에 훈련도감의 설치로 三手兵 즉 砲手·射手·殺手를 양성할 재원을 조달하기 위해 신설된 세목이었다. 호조가 이를 주관하였고, 함경도와 평안도를 제외한 6도에서는 1결당 쌀 2두 2승을 수세하였다. 인조 12년(1634) 삼납은 1두를 감하여 1두 2승을 수납하게 하고, 경기도는 丙子胡亂(1636년) 이후 면세되었다. 영조 36년(1760)에 삼수미는 각종 면세 전에도 부과 징수토록 하였다. 삼수미는 大米 혹은 田米를 수납하도록 하였으나 황해도에는 別收米란 명목으로 1결당 쌀 3두를 더 거두었다. 이들 삼수미는 전세와 함께 중앙에 상납되었다.

이외에도 결작은 均役法의 시행과 함께 급대책으로 마련되었는데, 물품에 따라 결미 혹은 結錢이라 하였으며, 결당 쌀 2두를 걷는 것이 상례였다.<sup>3)</sup> 이처럼 여러 형태의 세목들이 토지에 집중된 것은 이양법의 보급, 이모작의 시행, 시비법의 발전 등 조선 후기 농업기술이 발전하여 토지의 생산력이 증대되었기 때문이다. 또한 토지는 유동성이 없어서 수세대상이 고정되어 있으며, 수세량을 확보하는 것도 다른 대상에 비하여 보다 안정적이었기 때문이다.

한편 전결세의 형태 중 부가세 명목은 전세의 수납에 소요되는 각종 경비를 충당하기 위한 것이었다. 운반비, 수고비 등의 명목 등이 대표적인 항목이었다. 전세에 한정하여 볼 때 《續大典》에 규정된 부가세의 종류는 세곡을 거둘 때 발생하는 결손을 보충하거나 혹은 곡물을 운반하였다는 명목으로 매석에 일정한 양을 더 거두었다. 加升米·斛上米·倉役價米·二役價米·倉作紙米·戶曹作紙米·貢人役價米 등이 그것이다. 19세기 초반 丁若鏞에 따르면 부가세의 명목과 세액은 계속 늘어나고 있었다. 그는 船價米·浮價米·浮價加給米·人情米 등을 거론하였으며, 그 중에서도 浮價와 관련된 것은 법외의 것으로 새로 신설된 것이라고 하면서 신랄하게 비판하였다.

전결세와 관련된 명목들은 정약용의 《牧民心書》에 따르면 각 읍에서 計版을 근거로 전세를 수납하였으며, 수납 주체와 용도에 따라 크게 구분되었

3) 균역제의 해이를 참조할 것. 결작은 이후 불법적으로 1두를 첨가하게 되어 3두를 거두는 것이 관행이 되었다.

다.4) 수납 주체를 기준할 때 國納·船給·邑徵으로 구분되었으며, 그 중에서 국납은 전세미·대동세·삼수미·별수미 등을, 선급은 국납에 따르는 각종 부가세를, 읍징은 해당 고을의 잡다한 용도에 쓰이는 지방의 부가세를 일컬었다.

한편 읍징과 관련한 부가세 항목은 매우 복잡하고 다양하였다. 예를 들어 結斂 즉 1결당 거두는 세목의 형태로는 雉鷄柴炭價米·雉鷄柴炭不足米·書員考給條·坊主人 勤受條·雇馬租·雇馬錢·奎章閣 冊紙價錢이 있으며, 石斂 즉 1석당 부가적으로 거두는 항목으로는 看色米·落庭米·打石米·雉鷄柴炭色落米 등이, 碎斂 즉 일정한 양을 정하고 그것을 잘게 나누어 해당 지역의 결수에 부과하는 항목으로는 騎船監吏糧米·京主人役價米·營主人役價米·戶房廳不足米(傳關色·承發)·新官馱價錢·舊官馱價錢·新官衙修理雜費 등이 있었다. 이와 같은 새로운 형태의 명목들은 시대가 지나갈수록 많아졌으며 부가세의 종류와 세액을 증가시켰다.

## (2) 전정의 부실

조선 후기 사적인 토지소유권에 의한 경제적인 관계가 점차 강화되고 畝作半收制를 통하여 소작경영이 이루어지면서 지주전호제는 한층 강화되어 대토지소유가 나타났다. 따라서 농민들은 점차 소토지소유 내지 전호로서 존재하는 길 혹은 유리도망하는 수밖에 없었다. 이러한 상황은 17세기 양란을 거친 후 더욱 촉진되었다.

이러한 상태에서 가장 시급한 것으로 지적된 것은 토지를 측량하는 量田事業이었다. 양전에 대한 규정은 이미 국초부터 있었다. 《經國大典》戶典 양전조에 의하면 전세를 부과하기 위한 작업으로 20년마다 양전을 실시한 후 토지대장(量案)을 작성하여 호조 외에도 해당 도 및 읍에 보관하도록 하는 규정을 두었다. 이후 양전을 통하여 파악된 총결수 및 해당 지역의 전결수를 기준으로 그 해의 농사 사정을 반영하여, 실제 경작되고 있는 實結에 전결세를 부과하도록 하는 규정들이 만들어졌다.

16세기 이후 특히 전쟁 직후인 선조 34년(1601)의 전결수는 약 30만 결 정

4) 茶山研究會, 《譯註牧民心書》稅法 下(創作과批評社, 1985).

도였다. 그것은 임란 전의 151만 결에 비하면 1/5 정도에 불과했다. 국가의 수입이 토지에 기반을 두고 있었음을 고려하면 이러한 현상은 곧 국가재정의 파탄을 의미하였다. 따라서 위기를 극복하고 적어도 국가를 운영할 제정을 마련하는 것이 가장 시급한 사업이었다. 국가는 그러한 노력의 하나로 이전의 전결수를 회복하려 하였으며, 그 중 하나가 양전을 새로 시행하는 것이었다. 아울러 경지를 확대하기 위한 개간 장려책을 강구하였으며, 그에 따른 면세규정도 마련하였다.

선조 37년에 전국적인 양전이 시작되었으며, 이어 실시된 광해군 3년(1611)의 양전의 결과 時起田 결수는 54여만 결 정도로 늘어났다. 그리고 인조 12년(1634, 甲戌量田) 삼남의 양전 이후에 전국의 전결수는 점차 임란 전의 상태를 회복하였다. 몇 차례의 전국적인 양전을 거치면서 세원을 마련하고 국가재정을 확보하기 위한 전결수 확보책은 어느 정도 주효하였다.

한편 양전의 방식 외에도 경지 개간에 대한 면세규정을 마련함으로써 전결수를 확보할 수 있었다. 陳田 개간에 대하여 인조 19년부터 3년을 면세하도록 하였고, 효종 4년(1653)에는 ‘隨起隨稅’ 즉 경작할 때에 한하여 세금을 걷도록 하였다. 그리고 閑廣地 개간은 3년 면세하다가, 인조 25년부터 수기수세하였다. 海澤地 개간에 대해서도 17세기 초 이래 3년의 면세규정을 두었다. 국가는 이로써 경작지를 상당수 확보하였다. 이는 면세되던 토지를 수기수세의 형태로 전환함으로써 수세지를 늘려갔음을 보여주는 것이었다. 이러한 조치는 상당한 성과를 거두어 순조대에는 10여만 결이 증가하였고, 시기전도 1만 결 정도 늘어났다.<sup>5)</sup> 이처럼 양전과 면세규정을 통하여 일정한 수준의 전결수가 확보되었다.

한편 전결세를 수취하는 방식에도 변화가 나타났다. 인조 12년에 새로운 전결세 수취 방식으로 정해진 永定法이 그것이다. 영정법의 실시로 토지의 등급은 고정되었으며 전세도 일정하게 되었다. 영정법은 이전의 연분9등제를 폐기하고 전세액의 감하를 인정한 것인데, 대체로 연분9등제하에서의 하하(下之下)로 고정시켜 4두로 정액화한 조치였다. 아울러 흉년일 경우 일부 지

5) 金鎮鳳, <田稅制의 改編>(《한국사》 13, 국사편찬위원회, 1981), 118~119쪽의 내용과 표를 참조.

역에 한하여 전세나 대동세 부담량의 일부를 면제하는 조치도 취하였다.

영정법은 지주전호제의 전개를 인정한 위에서, 인조 12년(1634) 이전의 양전에서 문제가 되었던 전결의 隱漏현상과 전결에 따른 역 부담의 편중을 해결하는 데 중점을 둔 것으로 대동법의 실시와 밀접한 관련을 가지면서 시행되었다. 그러나 영정법은 조세 부담의 불균형을 시정한 것은 아니었다. 결부법의 존속과 함께 전분법이 여전히 잔존하였고, 연분마저도 완전히 혁파되지 않았으므로 수세 과정에서의 폐단은 여전하였다.

효종 4년(1653)에 수세제도의 변동과 관련하여 양전법이 개정되었다. 이전에 사용하던 隨等異尺法은 폐지되고, 통일된 기준적으로 1등 田尺을 삼되, 결부의 크기를 달리하는 방식이 채택되었다. 즉 면적을 표준으로 삼아 동일 면적에서의 수확량을 계산하고, 1등전은 100負, 6등전을 25부로 정하여 각각의 등급을 나누었다. 그러나 기존의 방식에 비해 양전법이 달라졌으나 전결 수 혹은 수세량에서 크게 차이가 나지 않았다.

그런데 전결세의 수취는 근본적인 문제에서부터 허술하게 진행되었다. 《경국대전》에 20년마다 양전을 실시토록 규정되었으나, 정기적이고 전국적인 양전은 고사하고 삼남을 중심으로 한 양전마저도 선조 37년(1604), 광해군 4년(1612), 인조 12년, 숙종 45년(1719) 등 4차례 실시되는 것에 그쳤다. 이후에도 법규정에 의한 정기적인 양전은 실행되지 못하였고, 오히려 양전이 중단되는 사례가 많았다. 이는 세를 부과하기 위한 기초 자료의 부실을 의미하였다. 게다가 양전을 시행하더라도 임시 변통적이었고, 부분적 내지 소규모로 실시되는 정도에 그쳤다. 게다가 이서들이 전답 등급을 조작하는 등 여러 형태의 농간을 부려 양전의 부실에 따른 폐단들은 더욱 커졌다.

이처럼 법규정대로 양전이 실시되지 못한 것은 중앙의 양반 관료 혹은 향촌사회의 토호·부민·이서들의 반대 때문이었다. 그들은 많은 토지를 소유하거나 혹은 수세과정에서 부당하게 취하고 있는 자들로서 양전으로 말미암아 불이익을 지거나 중간 이득을 상실하게 되는 것을 우려하였기 때문이다.

그러나 그들은 이러한 것을 걸로 내세울 수는 없었다. 그들이 양전을 반대하면서 표면적으로 내세운 것은 대체로 경작지의 모양이 바뀌거나, 양전 때의 부정 협잡의 문제 및 양전에 따른 경비의 과다함 등이었다. 결국 양전

은 실시되지 못하게 되었으며, 그 결과 세의 부과가 불공정하게 이루어져 농민들은 많은 피해를 입었다. 따라서 농민들의 불만은 커졌다.

실사 중앙 정부가 均賦均役을 내세워 양전을 실시하였다 하더라도 지방의 수령이나 혹은 이서들이 양전 과정에서 마음대로 농간을 부려 전답의 등급에 차이를 둠으로써 공정성을 잃고 있었다. 따라서 중앙 정부로서는 양전을 행할 경우 전결을 다소 늘릴 수는 있었지만, 오히려 민원은 커지고 인심을 잃었다.<sup>6)</sup>

한편 토지는 수세를 위한 목적하에서 여러 형태로 구분되었다. 正田·續田·降等田·降續田·加耕田·火田 등이 그것이다.<sup>7)</sup> 이러한 구분은 양전과 연관되어 새로이 재분류되었다. 이 때 양전 과정에서 파악된 토지를 元帳付라 하며, 그 중에서 수세 대상인 토지는 實結, 면세를 받을 수 있는 토지는 免稅田·給災田 등으로 구분되었다.

실결은 수세 대상이었기 때문에 국가재정과 곧바로 연결되었고 국가 수입의 측면에서 중요하게 다루어졌다. 그러나 실결의 확보가 곧 국가재정의 호전을 의미하지는 않았다. 실결에 대하여 전세가 제대로 부과되지 않고, 오히려 실결 중에서도 면세결로 처리되는 것이 증가하게 되어 국가의 재정 부족 현상은 여전하였다.

면세전인 宮房田·屯田·各樣廟位田 등이 해마다 설치되었고, 이들은 증가하는 추세였다.<sup>8)</sup> 이외에도 급재전으로서 凶荒·災難 혹은 지배층의 수탈로 농민들이 전토를 경작 혹은 개간하지 않고 遊離 도망하여 발생하는 流來陳荒田이 있었으며, 敬差官이나 都事가 檢田核審하여 결정하는 當年全災田 등 각종 면세 혜택을 받는 토지들이 발생하였다.

게다가 양전시에 토지의 일부를 누락시켜 조세를 착복하기 위한 隱結, 실제의 토지 면적보다 축소하여 양안에 기재한 후 남는 부분에 대해 개별적으로

6) 金容燮, <量案의 研究>(《朝鮮後期農業史研究》 I, 一潮閣, 1970).

7) 正田은 해마다 항상 경작되는 토지이며, 續田은 경작하기도 하고 휴경하기도 하는 토지로서 경작할 때만 과세되는 토지이다. 降等田은 토질이 저하되어 토지의 등급이 낮아져 세율이 감해진 토지이며, 降續田은 강등전으로서 속전처럼 이용되는 토지로 경작할 때만 과세되는 토지이다. 加耕田은 양전시에 파악되지 않은 토지를 개간하여 장부에 새로이 등재하고 새롭게 세율을 정한 토지를 말하며, 火田은 처너지나 휴경지를 태워서 새로이 개간한 토지를 말한다.

8) 安秉珪, <朝鮮後期の土地所有>(《朝鮮近代經濟史研究》, 日本評論社, 1975).



곡물을 수취하는 餘結(누결) 등 탈세를 위한 지방 관리의 작폐 내지 지주 전호의 불법적인 수단을 통하여 탈세되는 전결들이 많았다. 조선 후기에 전결수가 증가하는 데 비해 실결이 감소한 것은 면세전 외에도 隱漏結이 증가하였기 때문이다. 면세전 내지 은루결 등의 탈세전의 증가는 국가재정의 감소 및 양전에 의한 수취의 가혹성을 초래하였다. 또한 급재전 중에서 당년전재전 이외의 재상전 감세 조항을 폐기함으로써 세제는 더욱 가혹하였다.

때로 이를 완화하기 위해 왕명으로 세목별 감면세와 분수급제를 실시하기도 하였지만 이러한 조치들은 실효를 거두지 못하였다. 오히려 각 읍의 수령과 향리가 서로 결탁하여 은여결을 만들어 사적인 이익을 챙기는 폐단이 많았다.

중앙 정부는 이러한 상황에서도 전결세의 확보가 곧 실결의 확보라고 생각하였다. 실결은 전결세의 면제 대상인 災結에 따라 달라졌으므로 중앙 정부는 급재 규정을 마련하였다. 《속대전》에 의하면, 매년 年分事目에 의거하여 급재 대상이 되는 재해의 종류를 지정하고, 해당 토지의 전결세를 면제토록 하였다. 이 규정에 의하면 실결은 재결을 확정된 후, 전체 전결에서 재결을 제함으로써 확정되었다.

호조는 《속대전》의 규정에 의하여 연분사목에 의거, 재해의 종류를 지정하였으며, 지방의 수령들은 현지를 踏驗하여 그 결과를 관찰사를 통하여 호조에 보고하였다.<sup>9)</sup> 이후 호조는 관찰사의 보고에 기초하여 경차관이나 도사를 파견하여 답험한 후, 그 결과에 따라 세액을 정하였다. 이로써 수세실결을 확정하는 과정은 종료되었다.

그러나 그 과정에서도 문제가 발생하였다. 특히 답험 과정에는 문제의 소지가 많았다. 경차관이나 도사들이 파견되었으나, 그들은 납세결수를 늘이는데 급급하였고 답험에 필요한 비용도 해당 고을에서 충당토록 하였으므로 결과적으로 민들의 부담을 증가시켰다. 정부는 답험 과정에서 발생하는 문제를 없애기 위하여 경차관을 파견하는 대신에, 감사가 답험을 책임지도록 하고 급재의 전과정을 주관하게 되었다. 이러한 방식은 이후 比摠制를 실시하는 기초가 되었다.

9) 《續大典》戶典, 收稅.

비총법은 숙종 20년(1694)을 전후하여 시행되어, 숙종 26년 이후 본격적으로 실시되었고, 영조 36년(1760)에는 법제화되었다.<sup>10)</sup> 해마다 호조에서 연분 사목을 반포하여 재결수와 실결수를 정하였으며, 수세 총액이 결정되었다. 이러한 방식은 총액을 정함으로써 중앙 재정을 확보하려는 의도가 강한 것이었다. 중앙 정부는 이 때 모든 수세 과정에 간섭하지는 않았다. 급제를 비롯한 향촌사회에서의 수세 과정은 그 지역의 관행에 맡기고 있었다. 단 감사가 답험을 책임졌으며, 이하 향촌사회에서는 行審(답험)과 俵災의 과정을 거쳐서 급제를 실시하였다. 이 때 행심은 재해를 당한 토지와 새로 경작된 토지 등을 파악하는 執災와 집제한 내용을 관에 보고하는 報災의 과정으로 이루어졌다.<sup>11)</sup> 이후 표제가 실시되어 호조에서 각 도마다 정해진 재결수와 실결수를 나누어 주었다.

비총법하에서의 각 지방의 재실 상태를 구분하는 농형은 稍實·之次·尤甚으로 3등분되었다.<sup>12)</sup> 비총법은 이러한 등급 구분을 토대로 도별 균현별로 전체 급제량의 수량을 상당년의 수량으로 미리 결정하고 나머지를 실결로 하여 전결세를 상납케 하는 방식이었다. 이러한 방식은 면단위에서 리단위까지 적용되었기 때문에 면과 리는 하나의 수세 단위가 되었다.<sup>13)</sup>

그런데 호조가 정해 주는 比年은 그 해의 실제 작황과 맞지 않는 경우가 많아 그에 따른 폐단들이 지적되었다. 답험과 급제과정에서 각종 부정이 발생할 뿐 아니라, 토호·부민·양반들이 부담해야 할 것들이 빈궁한 농민에게

10) 《大典通編》戶典 收稅.

《萬機要覽》財用編 2, 年分.

李哲成, 〈18세기 田稅 比總制의 실시와 그 성격〉(《韓國史研究》 81, 1993), 83쪽에 의하면 비총제는 17세기 말 이후 定限給災方式과 比年及災方式 그리고 收捧單子法 등 다양한 방법이 적용되다가 1730년대 관행으로 정착되고 영조 36년(1760)에 법제화되었다 한다.

11) 李榮薰, 〈朝鮮後期 八結作夫制에 대한 研究〉(《韓國史研究》 29, 1980), 77~178쪽에서는 수령이 행심의 주체이지만 역할을 수행할 수 없는 구조를 간략히 서술하고, 그들이 적당주의에 의하여 처신하였음을 언급하고 있다. 이 때 행심은 향촌마다 독특한 방식으로 시행되었으며, 시행의 주체는 吏廳의 監官이나 書員輩 혹은 鄉廳의 風憲·約正들이었다.

12) 最尤甚을 첨가하여 4등급으로 나누는 경우도 있다.

13) 鄭善男, 〈18·19세기 田結稅의 收取制度和 그 運營〉(《韓國史論》 22, 서울대, 1990).

전가되었고, 게다가 깃기(衿記)를 작성하고 난 후에 考卜 즉 결부의 변동을 실제로 조사하는 과정에서도 고복채를 받는 등 전결세를 둘러싼 폐단들이 발생하였다.<sup>14)</sup> 이는 토지소유관계의 모순으로 인해 생긴 계급간의 이해관계의 차이가 심화되면서 나타난 것이었다.

한편 비총법하에서도 앞 시기와 마찬가지로 양전은 제대로 시행되지 않았으며, 그로 말미암아 경계의 파악과 전품의 파악은 부실할 수밖에 없었다. 이로 말미암아 이서층의 부정은 여전하여, 전결세를 남징하거나, 백지징세·누세·탈세 등의 행위들이 지적되고 있었다. 게다가 은결의 증가로 結總도 감소하고 있었다.<sup>15)</sup>

### (3) 전정의 폐단

향촌사회에서 전결세를 수취하는 방식은 作夫制(주비짓기)로 이루어졌다. 작부제는 조선 전기에도 요역을 걷는 과정에서 「八結出一夫」 내지 統納制에서도 그 원형이 보인다. 작부제는 이후 전결세 외에도 각종 잡역과 환곡의 부과 및 징수에도 이용되었다. 작부의 단위는 법적으로 8결 혹은 4결 혹은 4결령(零) 등으로 규정되고 있어서 반드시 8결을 단위로 작부된 것만은 아니었다.<sup>16)</sup> 작부를 하고 나서 주비마다 戶首를 선정하여 세곡을 수납하도록 하고 호수는 佃夫 중에서 신분과 관계없이 토지의 결수가 많은 자(多結者)를 선정하는 것이 상례였다. 호수는 일차적인 수취 담당자인 동시에 납부에 대한 연대책임을 지고 있었다. 이처럼 전세의 수납은 공동납적인 형태로 운영되었다. 호수들은 대체로 이러한 과정에서 규정 외의 명목으로 세를 거두기도 하였다. 한편 호수는 세를 거두는 과정에서 납부하기를 거부하는 자(拒納者)가 발생하여 세액을 채우기 힘들 때는 대신 납부해야만 했다. 때로 이와 관련하여 결가에 대한 부당성을 주장하는 납세자와 호수 사이에 분쟁이 발생하였다.

14) 鄭善男, 위의 글.

15) 金容燮, 〈哲宗朝의 應旨三政疏와 「三政釐正策」〉(《增補版韓國近代農業史研究》上, 一潮閣, 1984).

16) 작부제에 대한 연구로는 다음과 같은 논문이 있다.

李榮薰, 〈朝鮮後期 八結作夫制에 대한 研究〉(《韓國史研究》29, 1980).

김선경, 〈朝鮮後期の 租稅收取와 面里운영〉(延世大 碩士學位論文, 1984).

전결세의 수납 과정에는 향촌사회의 기존 조직들이 이용되었다. 호수들은 里任의 통제를 받았으며, 이임은 面任·향청·수령 등과 계통적으로 연결되어 통제를 받는 형식을 취하였다. 이러한 전결세 수납 과정에서도 작부제의 운영에 따른 폐단이 나타나고 있었다. 養戶와 防結이 바로 그것이다. 양호는 《속대전》에 다음과 같이 규정되어 있다.

토호 관속들이 자신의 경작지에 민전을 合錄하고 스스로 그 세를 거두어들 이면서 평민에게 쌀·콩을 加斂하여 그 수를 채우는 자와 민결을 겁탈하여 강제로 역가를 거두는 자(《續大典》戶典, 收稅).

즉 토호와 관속들이 주체가 되어 작부과정에서 부민의 민결을 모아 자기의 戶名에 옮겨 기록하고 여러 주비의 호수직을 대행하여 돈이나 곡식을 거두어 관아에 세를 내고 남는 것을 차지하였다. 이들은 강제로 자기의 양호로 만들어 세를 징수하기도 하였다.

방결은 양호와와는 달리 자신이 세를 내야 할 토지가 없더라도 경제력을 갖춘 이속이면 가능하여 자신의 몫으로 돌아오게 되어 있는 復戶·隱結·僞災 등의 총량을 토지로 환산하여 백성들이 방납하게 하거나 납세자가 결가보다 적은 값으로 빚을 끌어다 오래 묵은 빚을 값을 정해 상제한 후 가을에 작부할 때 결부를 자신의 戶名하에 移錄하고 아전이 결가를 차지하는 방식이었다.<sup>17)</sup>

이러한 문제점들은 기존의 작부체제에서 파생된 것으로 戶首를 두어 운영 하는 방식 때문에 나타난 것이었다. 즉 호수들이 책임을 지고 전세를 공동납부 하는 과정에서 현물납의 문제 및 방납 혹은 양호 등의 폐단이 발생한 것이다.

姜瑋는 전세 행정에 따른 폐단은 이외에도 다양한 형태가 있었다고 하면서 다음과 같이 전정과 관련된 여러 문제들을 제기하였다.

田制의 어려움은 … 疆界가 문란하고 부세불균한 측면은 고통스러운 것으로 여겨 수 차례 개정하였다. 현재의 폐단은 이에 그치지 않고 있다. 陳稅·虛卜·白徵의 폐단은 또한 논할 겨를도 없으며, 그 외에 隱結·餘結·都結·加結·宮結·屯結 등의 허다한 명목은 이미 民國이 지탱하기 힘든 폐단이다. 이에 官欠

17) 鄭善男, 앞의 글.

을 再徵하는 것, 吏逋를 代輸하는 것, 邸債를 布斂하는 것, 民庫에서 항시 쓰는 잡다한 비용, 관청의 使客들에 대하여 수시로 쓰이는 접대비는 큰 것 작은 것 할 것 없이 모두 結에 집결하였다. 1결에서 내는 것이 많으면 혹 30냥에서 40냥에 이르고 있다(姜 瑋, 《古歡堂收草》 권 4, 擬三政揅弊策).

그러한 가운데 19세기 ‘농민항쟁기’(소위 民亂期)의 가장 심한 폐단으로 지적된 것은 都結이었다.

도결은 전결세 수취의 변형된 형태의 하나로서, 19세기 초반의 기록에 등장하고 있다. 도결은 都捧結錢·官都結·官都戶·都戶·官養戶 등 다양하게 지칭되고 있었다.<sup>18)</sup> 도결을 시행하기 위해서는 몇 가지 조건이 있었다. 상품화폐경제의 발달에 따른 전세의 화폐납이 우선되어야 했다. 전세의 납부는 현물납이 일반적이었으나 점차 화폐납으로 바뀌었다. 즉 부세로 쌀이나 콩 등의 곡물을 내는 대신에 결가로 계산하여 화폐로 내도록 하였다. 현물납은 전결세 외에도 다양한 부가세가 따르고 있어서 그와 관련된 폐단들이 많았으나, 반면 화폐납은 현물을 납부하는 것에 비하여 수고를 덜 수 있는 것이어서 편리하였고, 농민에게도 그만큼 이익을 주는 것이었다. 따라서 농민들도 화폐납을 더욱 선호하였으며, 화폐납은 일반화되었다.

한편 전세는 주비단위로 공동납하는 것이 관행이었다. 그 과정에서 호수는 수납을 담당하면서 부가세 형태로 중간 이득을 얻었다. 그리고 화폐납의 실시에 따라 중앙에서 필요한 물자를 구매하고 상납하도록 하는 역할도 필요하였다. 그러한 역할을 담당한 자가 방납인으로서, 그도 현지에서 현물납의 문제를 해결하는 대신에 중간에 소용되는 비용을 비롯한 중간 이득을 얻고 있었다. 이러한 측면들은 도결이 형성될 수 있는 몇 가지 조건으로 작용하였다.

18) 도결에 대한 설명은 다음의 논문을 참고로 작성하였다.

安秉旭, <19세기 壬戌民亂에 있어서의 鄉會와 饒戶>(《韓國史論》 14, 서울대, 1986).

——, <19세기 賦稅의 都結化와 封建的 收取體制的 체계>(《國史館論叢》 7, 國史編纂委員會, 1989).

鄭善男, 앞의 글.

김선경, <‘1862년 농민항쟁’의 都結혁과요구에 관한 연구>(《李載藥博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 1990).

즉 수령들은 전세를 수납하는 과정에서 발생하는 호수와 방납의 이익에 주목하였으며, 그들의 역할을 대신함으로써 이득을 취하려 하였다. 즉 수령들은 그 역할을 대신함으로써 기존의 호수들이 작부제 운영 과정에서 얻었던 이익을 대신 차지하려 하였다.

이와 함께 도결이 확산될 수 있었던 것은 다양한 세들이 토지에 집중되는 경향 때문이기도 하였다. 전세와 대동세, 결전 등 다양한 명색의 부세가 전결에 부과되어 일괄적으로 수납되었으며, 이외에도 각종 포흠을 비롯하여 토지에 집중되는 세목들이 증가하였다. 한편 균포의 포흠만이 아니라, 환국의 포흠조차도 결환의 방식으로 전결에 부과되고 있었다. 이 때문에 중간 수납자인 호수들이나 방납의 주체들이 보다 많은 이익을 얻을 수 있는 조건이 주어졌다. 따라서 관에서는 그러한 이익들을 차지하기 위하여 도결을 실시하려고 하였다.

수령들은 기존의 부세제도로서는 총액제에 의한 부세량을 채우기 어려웠으므로 확실하게 수세량을 채울 수 있는 도결을 선호하였다. 게다가 자신들의 포흠마저도 도결을 이용하여 농민에게 전가함으로써 처리할 수 있었으며, 이후에 불법적이라 하여 금지조치가 있더라도 향회의 동의를 거쳐서 실시한다는 명분을 통하여 수령들은 상급기관인 감영들에 대하여 변명의 여지를 마련할 수 있었다. 도결이 형성되는 시기의 결가도 대략 8냥 정도로 그리 많은 것은 아니었다. 따라서 농민들의 입장에서도 도결을 반대할 이유는 없었다. 이처럼 도결을 실시하는 데는 농민의 이해관계만이 아니라 지방관청의 이해관계가 개입되고 있었다. 이처럼 양자의 이해관계가 얽히면서 도결이 시행되었다.

이러한 도결의 방식은 짧은 기간에 전국적으로 확대되었다. 도결은 처음부터 관의 일방적인 조치로 시작된 것은 아니었다. 수령과 향촌사회의 구성원간의 의견 조정을 거쳤다. 처음에는 관청과 향촌민들이 합의하에 도결이 실시되었다. 즉 수령과 민들의 이해관계가 일치되는 선에서 도결이 실시되었다. 전결세를 비롯한 균역·환국·잡역 등의 포흠 등을 토지를 매개로 일괄적으로 처리함으로써 납세자와 징수자의 편의를 주었다. 게다가 민에게는 조세 부담상의 이익을 보장해 주고, 관의 입장에서는 부세의 대상을 확정하고

중간 수탈의 이익을 회수하여 지방 재정의 부족 내지 점증하는 상납액을 채울 수 있다는 현실적인 필요성 때문에 도결이 실시되었다. 그러나 도결은 법제적으로 규정된 것은 아니었으며, 불법적인 방식이었다.

일반적으로 관에 의한 부세는 향회의 논의를 거쳐서 부과되었고, 법외의 새로운 항목을 설정하여 부과하려 할 때에는 향회를 거쳐 세부담자인 ‘대소민인’들의 동의를 얻어야 했다. 특히 도결은 법적으로 규정되어 있는 제도가 아니었으므로 수령들은 이러한 절차를 거쳐 실시해야 했다. 세를 부담하는 자와 부과하는 자간의 타협이 필요하였다. 도결을 실시하는 초기에 내세워진 대부분의 조건은 결가로 대체함으로써 수고가 덜어진다는 점과 결가를 헐하게 하는 것이었다. 따라서 농민들도 도결이란 새로운 방식을 선호하게 되었다.

한편 도결을 시행하려 할 때, 이익을 침해당하게 된 기존의 戶首나 혹은 방납 담당자들은 이를 반대하였다. 그렇지만 그들의 반대에도 불구하고 지방관청은 민인들의 동의를 얻어 도결을 실시하였다.

이외에도 도결을 반대하는 자들이 또 있었다. 도결은 토지소유자와 작인간에 세부담을 둘러싼 갈등을 일으켰다. 도결은 신분을 기준으로 삼은 것이 아니고, 토지에 대하여 세를 부과하였으므로, 양반 지주들은 기존에 누리던 특권을 박탈당할 수 있는 방식이었다. 게다가 수령이나 혹은 이서들이 포함한 세마저 부담하게 됨으로써 양반들의 불만은 고조되었다. 또한 토지에 군포의 포함이 부과될 경우 양역을 면제받던 양반층들은 반상의 구별을 요구하면서 저항하였고, 환곡의 포함이 부과될 때 마찬가지로 저항하였다.

도결의 파행적인 운영은 많은 폐단들을 노정하였다. 관이 수세 과정에서 잉여분을 차지할 뿐만 아니라, 명분상 관청 경비, 군포나 환곡의 포함 해결을 위해 실시하였으나, 사적인 이익을 위하여 도결이 이용되는 경우도 많았다. 게다가 수령 이서들이 세를 거두어들인 후에 그것을 사적으로 이용하면서 발생한 포함을 다시 민간에 전가하여 부담하도록 하였다. 또한 도결을 실시한 지 얼마되지 않아서 결가가 급증하여, 민들이 부담하기에 힘들 정도가 되었다. 도결가는 처음에는 헐한 값으로 책정되었으므로, 그 과정에서 호수들은 할 일이 없어졌고 농민들은 해를 입지 않았다. 그러나 시간이 지나면서 사정은 달라졌다. 결가가 상승하면서 7~8냥 정도의 도결가가 20여 냥 혹은

그 이상이 되었다. 특히 계절적인 곡가의 차이를 이용하여 결가가 정해지는 사례가 많아지면서 결가는 더욱 증가하였다. 도결의 실시는 결과적으로 농민의 부담을 증가시키고 있었다.

도결을 처음 실시할 때에는 농민들의 의견을 구하여 이루어졌음은 앞서 언급하였다. 그러나 도결이 실시된 이후 수령들은 점차 농민들에게 기만적인 방법을 동원하였고, 각종 폐단을 일으키고 있었다.

다음은 그러한 예를 보여주는 것이다.

처음에는 결가를 헐하게 정하였다. … 그 후에 흉년이 들었다고 하면서 점차 결가를 늘렸으며 심지어 매 곁에 20냥에 이르는 읍이 있게 되었다. 봄 이전에 거두지 못한 것을 가을에 비록 풍년이 들었다고 하더라도 그대로 봄의 가격대로 책정하여 받으려고 하였다. 결부가 이렇게 높아진 것은 진실로 고금에 없었던 것이다. 민들이 이것을 어찌 감당하겠는가? … 소위 도결의 규정은 추수 후에는 기한을 기다리지 않고 한편으로 作夫하고 한편으로 세금을 독촉함이 성화같고 … 무릇 돈을 거두고 쌓아놔 둔 후에는 관이 먼저 손을 대고 吏胥가 또한 먹으려고 하니, 이들을 挪移하고 장사하는 것도 모자라서 흠치고 빼돌리기에 이르렀다. 일년 조를 모두 잃어버리니, 곧바로 각 읍의 근심거리가 되었다. 근래에 상납한 쌀과 면은 품질이 좋지 않아서 기한이 늦어지는 것은 모두 이로 말미암은 것이다. 끝내 다시 정수하고 인득하게 되니 무사할 수 없고 폐가 없을 수 없다. … 이를 또한 엄금하지 않으면, 몇 년 되지 않아 민들의 생업이 폐하게 되는 것은 기약하지 않아도 저절로 폐하게 될 것이며, 국가의 부세는 모자랄 것을 기약하지 않아도 저절로 모자라게 될 것이다. … 신이 아뢰건대, 각 도에 엄히 명령을 내려서 지금 봄부터는 관도결의 이름을 모두 혁파하도록 하여…(《備邊司謄錄》 226책, 헌종 4년 정월 10일)

라고 하듯이, 도결은 처음의 의도와는 달리 시행되었다. 또한 여기에서 주목되는 것은 도결을 실시하여 발생된 폐단의 구체적인 내용을 지적하고 있는 부분이다. 부세의 독촉, 계절을 이용한 관리들의 장사행위와 포혹, 결가의 再徵과 국가재정의 부족 및 상납의 지연이 초래되고, 결가의 증가로 농민들의 부담은 더욱 커지는 추세였다. 이러한 문제점에 대하여 정부로서도 도결에 대한 새로운 조치가 필요하였고, 도결에 대한 논의가 나타났다.



도결 혁파에 대한 논의는 수 차례 있었다. 앞서 언급하였듯이 도결은 법적으로 용인된 것은 아니었으나, 향촌 내부의 논의에 의하여 시행되었다. 그러나 실시 과정에서 여러 가지 폐단이 속출하였다. 때문에 중앙에서는 여러 차례 도결의 폐지에 관한 조치들을 취하였다. 그러나 일반적으로 지방관들에 의하여 도결 혁파는 거부되고 있었다.

철종조에 황해도 감사였던 洪耆燮의 지적에서도 그러한 측면은 잘 드러나고 있었다.

소위 외읍의 도결이란 것은 곧 농민들의 뼈를 부수는 것과 같은 폐막입니다. … 작년 봄(철종 2년)에 前좌의정이 이미 (도결을) 금하도록 하는 뜻을 임금에게 아뢰어서 논하였는데 의당 즉각 봉행하였으면 효과가 있었을 것입니다. 그러나 道臣들은 마치 심상한 것처럼 보였고, 읍의 수령들은 보지 못한 듯 두려워하지 않고 예전처럼 그대로 둘 뿐만 아니라 심지어 금한 것을 무릅쓰고서 새로이 만든 곳도 있습니다. … 다시 兩南, 畿湖와 關東, 海西의 道臣들에게 다시 강력하게 알려서 금하도록 살피고, 감히 그대로 예전처럼 하지 않도록 하되, 만일 혁파하지 않아서 다시 보고가 되면, 해당 도신과 수령은 모두 법에 의하여 중하게 처벌하십시오(《備邊司謄錄》 239책, 철종 3년 8월 29일).

철종 2년(1851) 조정은 도결을 금지하는 논의를 추진시키려 하였으나, 효과를 거두지 못하였던 것이다. 오히려 관찰사나 수령들에 의해 거부당하고, 도결을 새로이 시행하려는 곳도 있었기 때문이다.<sup>19)</sup> 도결의 폐단을 들어 법적으로 금지하는 결정이 내려졌어도 실행으로 옮기지는 못한 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 도결은 최초에는 일원적인 조세 운영으로서 관이나 민에게 편리하고 민에게는 조세 부담상의 이익을 보장할 수 있으며, 관의 입장에서 부세의 대상을 확정하고 이를 통하여 부족한 재정을 메울 수 있다는 현실적인 필요성으로 만들어졌다. 19세기 이후 도결은 확대 실시되었으며, 중간 이득을 취하기 위한 방법으로서 뿐만 아니라 稅의 전가를 위한 기재로 이용되었다. 19세기 중반인 현종·철종대에는 그로 인한 폐단이 급속도로 심화되었다. 도결은 전정 문란을 초래한 요인 중에서 첫째로 지적될 정도였으

19) 곳에 따라서는 節目을 만들어 시행하려는 곳도 있었다고 한다.

며, 지주 전호제를 매개로 한 계급 관계의 대립을 드러내는 중요한 요소가 되었다. 전정의 폐단을 대표한다고 할 수 있는 도결은 군역·환곡과 함께 1862년의 농민항쟁을 일으킨 주요 원인 중의 하나로 지목되었다.

## 2) 군역제의 해이

### (1) 군역제의 변화

軍役은 職役과 마찬가지로 身役이다. 신역은 개별적으로 파악된 人丁에 대하여 특정한 역을 부과하는 것인데, 군역은 그 중 군사 업무와 주로 관련된 것을 말한다. 그러나 군역이 요역화되면서 군역을 진 자들은 그 외의 업무로 국가의 토목·농경 혹은 어로 등의 생산 활동 및 운송 등도 담당해야 했다.

군역은 주로 16세 이하 60세 미만의 양인을 대상으로 부과되었다.<sup>20)</sup> 이에 군역은 良役이라고도 하였다. 국가는 양역을 저야 하는 자들을 대상으로 대장을 작성하여 편입시켰으며, 조선 초에는 양반가의 자제라 하더라도 군역을 지게 하여 해당 관청에 속하도록 하였다. 군역을 진 자들은 正軍과 保人(혹은 奉足이라고 함)으로 구성되었다. 정군들은 중앙과 지방의 각 군영에 입역하도록 하고, 입역된 자들은 番次에 의해 上番내지 留防하였다. 한편 보인들은 정군을 경제적으로 보조하기 위하여 保布를 부담해야 할 의무가 있었다.

그런데 조선 후기에 군사제도의 개정으로 군역제의 운영도 달라졌다. 五衛制를 근간으로 하던 조선 전기의 군역제는 임란 이후에 都城 중심적인 군사 체제인 五軍營體制가 성립하면서 달라졌다. 오위제하의 戶와 保는 오군영 제하에서 거의 收布軍化되었으며, 군역제는 병농일치의 개병제에서 병농분리의 용병제로 바뀌었다. 조선 후기 군역제는 용병제를 추진하여 精兵을 양성하려는 것이었으나, 재정을 확보하지 못함으로써 番上兵과 용병이 함께 편성되기도 하였다. 이 때 병역을 지지 않는 자들은 정해진 액수의 포를 바쳐서 그 의무를 대신하였다. 이러한 군역제의 변화는 사회경제적인 변동과 함께 국가 정책의 변화에 따른 것이었으며, 군역을 진 양역층들의 대응 또한 달라

20) 《經國大典》兵典, 免役을 보면 군사로서 면역되는 자는 나이 60세 이상인 자 및 병에 걸린 자들을 대상으로 하고 있었다.

졌기 때문이다.

한편 국가는 군포의 징수와 관련, 국가재정을 안정적으로 확보하기 위해 군현을 단위로 총액제의 운영 원리를 적용하였다. 이 때의 과제는 군역을 균평하게 부과할 수 있는 방법을 강구하는 것이었다. 이는 조선 후기 군역의 폐단과 관련된 것으로 국가의 군역 부과에 대한 군역 대상자들의 대응과 맞물려 있었다.

군역제의 운영 과정에서 군역 대상자들은 양인 계층 내에서도 구별되어 지배층인 양반들은 제외되고 있었다. 그들도 처음부터 군역을 면제받은 것은 아니었다. 양반들은 명분상이나마 조선 초에 과전법에 의하여 그들에게 분급된 토지에 상응하는 군역 혹은 직역을 부담하였다. 그러나 과전법 체제가 무너지면서 양반들은 군역에 응하지 않았으며, 국가도 양반들에게 군역을 강요할 수 없는 상황이 되었다. 따라서 양반들은 군역의 부담에서 벗어나려 하였다. 게다가 군역은 양역이었기 때문에 양반들이 거느리던 천예 등도 군역 대상에서 제외되었다. 때문에 양인 장정들에게 군역이 집중되었으며, 그로 말미암아 과중한 군역 부담에 따른 양역의 폐단이 발생하였다.

良丁인 대부분의 농민들은 과도하고 가혹한 역으로 변해버린 군역을 저야했으나, 그 중에서 군역을 기피(避役)하는 자들이 나타났다. 정부는 피역자들을 모두 조사하여 군정으로 채움으로써 피역자 문제를 해결하려 하였다. 그러나 이는 군역의 문제를 해결할 수 있는 궁극적인 방안은 아니었다.

조선 후기의 군역제는 양인들에게 군역을 지우는 대신에 군역세로서 포를 걷는 방향으로 진행되었다. 16세기경 正軍에게도 직접적인 군역 대신에 포를 걷는 放軍收布制로 전환하면서 기존의 군역제가 무너지기 시작하여, 중종 36년(1541)에는 軍籍收布制가 정식화되었다. 이로써 군역의 운영은 ‘停番收布’라 하여, 지방 수령이 군역 부담자로부터 番上을 정지하는 대신 번상가로 포를 징수하였다. 이 때 걷혀진 포를 중앙에 보내면 병조는 군사력이 필요한 각 지방에 일정한 양을 보내어 군인을 고용하거나(雇立), 혹은 상비병제를 채택하도록 하였다. 이 방식은 기존 군역제를 군포제로 운영하는 계기가 되었다.

군포제로의 변화는 군제의 운영에도 변화를 가져왔다. 임란을 거치면서 훈련도감의 설치로 기존의 5위제가 점차 무너지고, 16세기 말에서 17세기 후

반에 걸쳐 중앙에는 5군영체제가 성립하였다.<sup>21)</sup> 훈련도감은 이미 부분적인 급료병제를 실시하였고, 5군영제하에서도 급료병제를 채택하고 있었다.<sup>22)</sup> 훈련도감을 설치한 후 국가는 재정상의 어려움을 겪고 있었다. 군대에 필요한 비용을 충당하기 위한 대책으로 良保에게 이를 부담하도록 하였고, 이후에 설치된 어영청·수어청·총융청·금위영 등에서도 징포하기 시작하였다.<sup>23)</sup>

그러나 군역은 종류에 따라 부담의 차이가 많았으며, 또한 군포를 내야 하는 양인들조차도 균일한 액수를 내지 않았다. 군역에는 고된 역과 험한 역이 있었다. 게다가 중앙과 지방의 각 관아들은 재원을 확보하기 위하여 규정외로 사모속을 확보하고 있었다. 특히 사모속은 다른 역보다 험하였으므로 민호들이 앞을 다투어 편입하려 하였다.

良丁들은 경제적인 처지가 불안정하였으나, 대체로 1년에 포 2匹을 내는 납포군으로 편성되었다. 그런데 군포를 징수하는 기관은 5군영만이 아니라 중앙의 관청 혹은 지방의 감영·병영 등도 각각 군포를 배당받아 거두었다. 즉 군포의 징수는 일원적인 체계를 갖추지 못한 상태에서 다양한 통로로 거두어지고 있었다. 이로 말미암아 양정들은 때로 규정보다 몇 배의 군역을 부담해야만 했다. 게다가 양정들이 부담하는 군역도 반드시 2필역으로만 고정되지 않아 2필 혹은 3필을 내야 하는 등 일률적이지 못했다.

한편 정부는 재정 부족을 타개하기 위해 군포의 액수를 증가시켰으며, 군포를 수납하는 과정에서 실무를 담당할 수령 아전들도 농간과 횡포를 부렸기 때문에 양역의 피해는 더욱 극심하였다. 17세기 이후의 인징·죽징과 함께 백골징포·황구침징 등의 폐해는 이로 말미암은 것이었다.

이미 양정 중에서도 양반 사대부가의 자제들은 대부분 군역에서 벗어났으나, 농민들은 과도한 군역의 부담과 그에 따른 폐단에 대비하여 자구책을 마련하려 하였다. 농민들의 대응은 크게 두 가지로 나타났다. 첫째는 신분 변동

21) 중앙의 5군영체제에 비하여, 지방에는 束伍軍이 있으며 賤隸계층으로 이루어졌고 비용은 스스로 부담하도록 하였다.

22) 金鐘洙, <17세기 軍役制의 推移와 改革論>(《韓國史論》 22, 서울大, 1990)에서는 17세기 5군영이 설립될 때까지 조선 전기의 병농일치제적인 군역제와 군영제의 급료병제적인 군역제의 병존을 살피고 있다.

23) 《均役事實》 均役事目.

을 통해 양역에서 완전히 벗어나는 것 즉 피역의 방법이었으며, 다른 하나는 양역에 苦重과 輕歇의 차등이 있음을 이용하여 보다 歇한 역으로 투숙하는 방법, 즉 역의 부담을 줄이는 것이었다.<sup>24)</sup>

우선 신분 변동을 통한 피역의 방법은 일반 농민들 중에서도 경제력을 갖춘 富民이 주로 이용하였다. 그들은 국가에 곡식을 바쳐(納粟) 양역에서 빠져 나가거나, 校生·軍官·忠義衛로의 冒屬 혹은 ‘冒稱幼學’의 방법을 택하였으며, 조상을 위조하는 방법(換父易祖) 등으로 양반 신분을 칭하여 군역 부담에서 벗어나기도 하였다. 농민들이 신분 변동을 이용한 또다른 형태는 스스로 奴로 입속하는 방법이 있었다.

그들이 피역하게 된 이유는 몇 가지가 있다. 농민들은 군역으로 말미암은 부담이 너무 과중하다고 생각하여 이를 피하려고 하였다. 군역을 짐으로써 자칫 농민들 중에서 파산하는 자가 있었기 때문이다. 그들 중에는 경제적인 측면 외에도 군역을 지는 자에 대한 사회적인 대우와 지위가 열악하였기 때문에 이를 피하려는 자들도 있었다. 군역 자체가 사회적으로도 천시되고 대대로 역을 지게 되는 결과를 초래하였으므로 가능한 이를 피하려 하였다. 게다가 신분제의 격심한 변동으로 말미암아 양반으로 신분 상승할 수 있는 기회들이 주어지고 있었으므로 군역을 탈피하려는 경향은 더욱 강하게 나타났다.

이외에 과도한 양역에서 벗어나기 위한 방법으로 역의 부담을 줄이는 방법이 있었다. 이는 양역의 종류가 다양하고 그 부담도 각기 달랐으므로 그 중에서 가장 험한 것을 찾는 것이었다. 일반적으로 사모속의 형태로 편입되는 자들이 많았다.

이러한 현상 때문에 피역 현상과 군역 부과의 편중은 더욱 심화되었다. 이로써 군역의 부담은 양인 중에서도 특히 소·빈농층들에게 집중되었고, 농민들의 유망 또한 격증하였다.

군역의 폐단에도 불구하고 정부는 재정을 확보하기 위해 군역세 징수에 균총제를 적용하고 있었다. 정부는 각 기관의 필요 경비에 따라 군역을 정하고, 각 지방의 人丁과 民總의 多寡와 군역의 緊歇을 고려하여 정액화하고

24) 鄭演植, <17·18세기 良役均一化政策의 推移>(《韓國史論》13, 서울대, 1985).

배정함으로써 군역 부담의 편차를 없애려 하였다. 그러나 배정된 군액은 정부의 허락없이 변경할 수 없었고, 배정된 군역제도 지방의 군역민 전체가 공동책임하에 수납하여야 했다. 때문에 농민들은 궤액이 생겨도 세를 그대로 납부해야 했으며, 곳에 따라 공동책납에 대한 새로운 대처 방안이 모색되었다.

## (2) 군역제 개혁

군정의 폐단에 대한 대책은 정부측에서도 마련하려 하였다. 특히 숙종 연간 수차에 걸쳐 釐正策이 모색되었다. 숙종 2년(1676) <良丁査覈節目>을 마련하여, 궤역을 방지하고 궤액을 보충하려고 했다. 숙종 15년에 <各衙門軍兵直定禁斷事目>을 마련하여 사모속의 폐단을 근본적으로 막아 보려고 하였으나, 커다란 효과는 거두지 못하였고 군역제가 갖는 제도적인 결함과 구조적 모순에서 오는 폐단은 여전하였다. 숙종 25년에는 <各衙門良役定額數>·<六道良役存減數> 등의 조치가 마련되었다.

본격적으로 양역의 폐단을 시정하기 위한 군제변통론이 크게 거론된 것은 숙종 28년이다. 양역이정청이 설치되고 이를 주관하는 甸管堂上이 차정되었다. 당상으로 李濡·李寅燁·閔鎭厚 등이 차정되었으며, 그들은 숙종 29년 정월에 왕에게 양역변통을 건의하였다. 그들은 양정 부족의 원인을 군문이 너무 많고 이에 속한 군액이 과다한 데 있음을 지적하면서 개혁안을 내세웠다. 그들은 五軍營 중에서 1개 군문을 혁파하든지, 아니면 각 군문의 군액을 감축할 것을 제안하였다.

조정에서 논의를 거친 후 군액을 줄이는 것이 최종안으로 결정되었다. 이는 소속처가 없는 양정을 餘丁으로 확보하게 되어 양정 부족에서 오는 첩역·백골정포·황구침정 등의 양역 폐해를 일시나마 완화시킬 수 있는 조치였다. 아울러 군제 정비와 군액 査減의 조치는 비로소 국가가 각 군문에 소속된 양정의 실수를 비교적 정확하게 파악할 수 있게 하는 계기를 만들었다. 즉 오군문의 戶·保의 군액을 사정하여 濫占을 막고 편제와 규모를 개편·규정함으로써 오군문에 대한 국가의 통제를 강화할 수 있게 되었으며, 각 군문에 일임되었던 양정 행정이 병조중심으로 일원화되어 통일된 정

책을 마련할 수 있게 되었다. 그러나 이는 양전의 부족 현상을 일시적으로 완화하는 조치로서 소변통적인 방법에 불과하여 양역의 폐단에 대한 우려는 여전히 남아 있었다.<sup>25)</sup>

군정의 이정과 관련하여 다음해인 숙종 30년(1704)에 〈五軍門改軍制及兩南水軍變通節目〉·〈軍布均役節目〉·〈海西水軍變通節目〉·〈校生落講者徵布節目〉 등의 조치가 취해졌다. 이는 군역의 감축과 부분적인 군제의 변통 그리고 피역자를 규제하고 응역자의 역을 고르게 하려는 것이었다. 이러한 조치들도 소폭이지만 군역제도를 변통하기 위한 것이었다.<sup>26)</sup>

이어 숙종 37년의 〈良役變通節目〉과 숙종 39년과 숙종 40년의 〈良役查定別單〉이 마련되었다. 숙종 37년의 절목은 군정궐역이 생기면 이를 里代定으로 충당하고 피역자는 철저히 수괄하며, 교생의 考講과 액수 그리고 군관 액수를 조정하고, ‘民少軍多’한 곳의 군역을 조정하고, 각 아문의 군보직정은 규정에 따라 엄히 금지하여 피역을 방지하려는 것이었다. 또한 숙종 39년과 숙종 40년의 별단은 녹사·서리·군관·군병 등의 액수를 줄여서 정하고 미진한 조건들을 보완하여 피역을 방지하려는 것이었다. 이러한 정책 중에서 里代定으로 피역을 방지하는 데 목표를 둔 점은 주목된다. 이는 민을 향리에 긴박시키는 것을 전제로 이루어진 것인데, 궐역이 생길 경우 里內에서 대정토록 한 것이었다. 주창자인 李濡에 따르면, 이정법의 이점은 逃故者의 代定을 신속하게 할 수 있고, 거짓 도고자는 즉시 드러나며, 歲抄시에 혼란을 없애고 色吏의 농간을 금할 수 있으며, 漏籍者를 적발할 수 있다는 것 등이었다.<sup>27)</sup> 이대정을 비롯한 이 단계의 이정책은 피역을 막고 양역자를 확보하는데 목적이 있는 것으로 보아 군역제의 변통이라기보다는 군역제를 보완 강화하려는 것이었다.

수차에 걸친 이정책에도 불구하고 兒弱·白骨·隣族徵 등의 폐단은 제거되지 않았다. 더욱이 경중·영조대에 이르러 양역의 폐단이 매우 심화되었으며,

25) 鄭萬祚, 〈朝鮮後期の 良役變通論議에 대한 檢討〉(《同大論叢》 7, 1977).

26) 金容燮, 〈朝鮮後期の 賦稅制度釐正策—18세기 中葉~19세기 中葉—〉(앞의 책, 1984), 258쪽.

27) 백승철, 〈17·18세기 軍役制의 變動과 運營〉(《李載堉博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 1990).

이를 수습하는 문제는 절박해졌다. 양역의 폐단과 수탈로 민들이 위기를 맞게 되자, 조정은 이러한 현상을 국가의 존망과도 관련시켜 심각한 문제로 삼았다. 이러한 분위기에서 군역제의 폐단을 이징하려는 제반 논의가 등장하였다. 대표적인 것으로는 戶布論·결포론·遊(儒)布論·口錢論 외에 戶錢論 등의 논의가 있었다. 이들 논의는 부과 대상을 중심으로 나눈 것으로 크게 主戶·主結의 형태로 생각해 볼 수 있기 때문에, 여기에서는 호포론과 결포론을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

효종대에 이미 兪榮는 송시열과의 논의를 거쳐 군정의 폐단을 이징하려면 양반도 출포해야 한다고 하면서 호포론을 제기하였으며,<sup>28)</sup> 鄭太和·鄭知和 등도 호포론을 내세웠으나, 숙종대 李師命에 의하여 논리적으로 구체화되어 제시되었다.<sup>29)</sup> 숙종대에 尹鑄도 양반에게 과세할 것을 주장하여 戶布·口算之法을 제안하기도 하였고,<sup>30)</sup> 金錫胄 등도 호포론을 주장하였다. 결포론은 金樑에 의하여 제기되었으며, 이어서 李健命·洪啓禧 등도 주장하였다. 그 외 유포론·구전론이 제기되었으나 크게 주목을 받지 못하였으며, 호전론도 박문수에 의하여 제시되었으나 조정에서 논의되는 정도에서 그치고 말았다.

호포론은 口布論과 함께 주장되거나, 儒布論(身布論)을 염두에 두고 양반층 내에 차등을 두고 호포를 부과하려는 의도에서 나오기도 하였다. 호포론은 군정의 폐단으로 군역세의 징수가 힘들어지면 국가재정이 부족하게 되고, 액외의 군역민이 더욱 많은 세를 내게 되면 농민들이 살아남기 어렵게 되며, 국가 및 농촌 경제를 안정시키려면 부세제도 특히 군역제 자체의 개정이 필요하다고 보았다. 그 개정 방법을 古法에 비추어 모든 戶를 세를 부과할 대

28) 池斗煥, <朝鮮後期 戶布制論議>(《韓國史論》19, 서울대, 1988).

29) 李師命의 호포론은 閑丁搜括이나 儒布論 등 人丁을 대상으로 하는 논의들이 신분론과 직결되어 兩班出布論의 한계에 부딪힌 반면, 身役이 아닌 戶調의 성격을 강조하여 호포로 대체할 것을 주장하였다. 이는 양역의 대상에 양반을 포함시키는 효과를 가져왔을 뿐 아니라 새로운 재정 자원으로서 戶布의 역할을 강조하였다. 아울러 그는 호포론과 관련하여 양역에서의 징포를 폐지하되 양역은 番上과 赴防 등의 군사적 활동만으로 국한시키고, 경비는 호포에서 마련하도록 하였다. 게다가 그는 이처럼 국가재정에도 여유를 두면서 군제를 변통함으로써 군사력을 강화하려는 의도도 가지고 있었다. 이는 기존의 양역과 관련한 논의들이 지닌 한계를 뛰어 넘는 논리였다(鄭萬祚, 앞의 글).

30) 鄭萬祚, 위의 글에서는 유포가 주장한 논의를 儒布論으로 파악하였다.



상으로 구분한 후, 세나 포를 부과해야 한다는 것이다. 이외에도 호포나 구전을 시행하면 小民은 기뻐하고 양반·서얼·중인 등이 불만을 가질 것이나, 士夫의 불편을 두려워한다면 그만이지만 만일에 소민의 안정을 바란다면 호포를 시행해야 한다고 주장하기도 하였다.

그러나 호포불가론도 만만하지 않았다. 이는 양반 지배층의 사회적 지위와 경제적 이해관계에 관련되는 것으로 매우 격렬하였다. 호포는 귀천을 막론하고 출포를 하여 균등한 것 같지만 자연의 이치와 상하관계의 질서를 부정하는 점에서 명분에 어긋난다고 보고 있다. 그리고 대다수의 양반들의 경제력이 대단한 것이 아니기 때문에 호포법을 강행할 경우 양반의 불만과 반발로 인심이 이산할 수 있다고 하였다. 또는 戶의 폐해, 計口等戶方法의 불합리, 호적법의 불합리 등 호포 자체로부터 발생할 수 있는 문제점이 들어지기도 하였으며, 또는 실시의 시기가 좋지 않다거나 혹은 선조대에 행하지 못한 것임을 들어 가벼이 실시할 수 없다고 한다든지 혹은 흉작을 들어 호포제의 시행을 반대하였다. 이러한 이유로 대부분의 호포론은 시행되지 못하였다. 그 외에도 타협안이 제출되어 호포법 시행이 결정되고 절목을 작성하였다 해도, 시행 지역을 한정하여 시험한다든지 혹은 풍년이 드는 해까지 기다린다는 명목으로 지연되었다가 결국 시행되지 못하였다.

결포론은 토지에 세를 부과하여 그 재정수입으로 양역을 폐지하거나 또는 양역가의 일부를 감하자는 변통론이다.<sup>31)</sup> 결포론은 예전에 논의되던 호포론, 구전론, 유포론 등이 사족층과 閑遊者층의 저항에 의하여 실행되지 못하게 된 사정과, 토지에 부세원을 고정시킴으로써 안정적인 부세 확보가 가능한 측면, 민의 경제력에 따라 차등적으로 세를 부과할 수 있게 됨으로써 다른 변통책에 비하여 공정한 부세를 실현할 수 있다는 점 때문에 주목을 받았다. 특히 결포론은 감필론과 연계되면서 다른 변통론과 달리 주목을 받았으며, 감필이 결정된 후 부족한 재정을 보충할 수 있는 주요한 급대 방안으로 등장하였다. 이 논의는 <결미절목>이 작성되고 <均役事目>을 완성함으로써 균역법의 급대책의 주축인 결작(米·錢)의 형태로 채택되었다.

31) 鄭演植, <18세기 結布論의 대두와 結米節目의 제정>(《國史館論叢》47, 國史編纂委員會, 1993)

그러나 결포론도 반대론에 부딪혔다. 당시의 농업 현실은 자영농민들이 그리 많지 않았으며, 대다수의 농민들은 지주로부터 토지를 빌려 경작하고 있었다는 점이였다. 양자 사이에는 지주전호제를 주축으로 한 병작반수의 관행이 있었다. 농민들은 지주로부터 토지를 빌려 경작한 후 생산된 소출을 지주와 반씩 나누었다. 그러므로 농민들의 수입은 많지 않았으며, 생계마저 위협받았다. 게다가 농민들에게는 이미 부과된 기존의 부역도 적은 것이 아니었다. 새로운 형태의 부세가 만들어질 경우 농민들의 생계는 더욱 위협받게 되고, 그로 말미암아 농민들은 농토를 버리고 유리하게 됨으로써 인족침정의 폐단도 커질 것이라는 것이 결포론의 반대 이유였다. 이외의 양역변통 논의들도 실시 문제가 구체적으로 제기되었을 때 반대론에 부딪혔다. 따라서 양역변통과 관련하여 균역제를 개혁하는 문제는 논의에 그쳤을 뿐 실행되지는 못하였다.

영조가 즉위한 후에도 균역제에 관한 논의가 지속되었다. 이 때 앞서의 방안들이 다시 제기되었으며, 균역론도 그 중의 하나로 제기되었다. 그러나 균역의 이점문제는 논의 차원에만 머물고 있었으며, 어떠한 결정도 내리지 못하고 있었다. 영조 중반에 이르러 이정책들이 다시 제시되었다. 영조 18년(1742)·19년의 〈良役査定別單〉과 〈良役實總〉 그리고 영조 26년의 〈良役節目〉이 그것이다. 이후 〈關西良役實總〉이 마련됨으로써 북부 지방에도 같은 내용의 조치를 취할 수 있게 되었다. 영조 18·19년의 이점사업은 趙顯命의 주도로 이루어졌다. 이는 각 군문과 아문의 균액과 각 지방의 균액을 조정하는 것이었다. 이 조치는 숙종조의 균액을 재조정하여 증가된 수와 額外 인원을 汰減하여, 수 만명의 균액을 줄였으나, 수포균액의 定額에 주력하였으므로 각 지방민의 부담의 경중을 조정하는 지방의 균총의 균액에 유의한 것은 아니었다. 그러므로 이러한 사정사업으로 ‘군다민소’한 지방에서 발생하는 균액의 폐단은 해결될 수 없었고, 이를 해결하기 위한 정부의 지속적인 보완 작업이 필요하였다.

영조 24년 〈양역실총〉이 완성되어 균역 행정의 기준이 마련되었으나, 이 또한 국가의 세입을 보장하는 선에 그쳤으며, 균정의 폐단에서 초래되는 농민의 괴로움을 덜어 주는 것은 아니었다. 그러므로 균정의 폐단을 시정하기

위해서는 이러한 이정책에만 기댈 수 없었으므로 다시 새로운 대책이 강구되었다. 영조 26년(1750) 洪啓禧가 주도하여 종래의 이정책방안과 결포론을 절충함으로써 새로운 <양역절목>을 마련하였다. 이것이 영조 28년에 작성된 <균역사목>의 골격이 되었다. 이후 균역민의 납포를 1필로 줄이면서 균일화하는 조치를 취하고, 경감된 부분은 국가가 다른 방법으로 해결하도록 하여 균역법이 제정되었다.

균역법 제정 이후 정부는 균역제를 <양역실총>과 <균역사목>을 기준으로 운영하였다. 균역법을 통하여 국가는 재정을 충실하게 하고 양정의 부담을 줄여 그들의 피역과 양역의 폐단을 제거하려 하였으나, 균역법의 효과는 그리 오래 가지 못하였다. 이 법은 피역과 칩징 등의 폐단을 근본적으로 해결한 조치가 아니었기 때문이다. 균역법을 제정할 무렵부터 이러한 점들은 지적되었다. 피역자는 늘어나고 향촌사회에서는 ‘군다민소’ 현상이 더욱 커졌으며, 균역법에 의해 1필로 균일화되었다 해도, 균역세 전체가 증가하고 균역농민들의 부담도 증가하였기 때문이다.

한편 균역법의 실시에 따라 농민들은 1년에 2필씩 내던 군포를 1필을 내도록 하였으나, 감해진 부분을 대신하여 결작(결미 혹은 結錢)·隱餘結·選武軍官布·漁鹽船稅·會錄(糶糶)·移割 등의 방법으로 부족액을 보충하려 하였다.<sup>32)</sup> 결작이란 평안·함경도를 제외한 전국에서 전 1결당 쌀 2두(결전은 5전)를 부과한 것이고, 어염선세는 종전에는 궁방에 속해 있던 것을 국가재정으로 돌린 것이다. 선무군관포는 양인이면서도 군포 부담에서 빠지던 한정을 선무군관으로 편성하여 수포하는 원칙을 고수하되 양인 상층에게도 수포하여 양인들의 부담을 줄이려 한 것이다.

균역법의 실시로 형식상 양인들의 군포 부담은 줄어들었으나, 결작(혹은 결전)에 의한 급대책으로 토지에 세액이 부과되어 경작지 농민에게는 전결세의 증액을 초래하였으며, 어염선세로 인하여 어부나 염부들은 離散하기도 하였다. 그리고 균역청은 급대책의 규정에 의해 환곡을 관장할 수 있는 관청으로 등장하게 되었다. 한편 정부는 수입 증대를 위해서 양정수를 높여 책정하

32) 균역법에 대한 자세한 내용 분석은 車文燮, <壬辰以後 良役과 均役法의 成立> 上·下(《史學研究》10·11, 1961)를 참조.

였으므로 농민의 부담은 더욱 가중되었다. 균역법 실시 이후에도 균정의 문란으로 농민 생활은 다시 위협받게 되었으며, 균역 부담은 이후에도 여전히 문제를 일으키고 있었다. 이는 향촌사회의 공동체적인 긴박 관계를 바탕으로 운영되고 있던 균역제가 조선 후기 사회경제적 변동, 특히 신분제의 전면적 동요라는 농민층의 성장과 저항에 의하여 해체되면서 발생한 것이었다. 정부는 이러한 균역제의 변동을 현실로 인정한 후에 균역제 운영의 폐단을 줄이면서 세수의 안정을 꾀하려 하였다.

이러한 정책은 향촌민과 지방관청에 의해 적극 추진되어, 양반과 양인 모두가 출자하여 마련된 기금으로 식리사업을 벌여 그 이자로 균역세를 납부하는 軍布契와 피역자가 피역의 대가로 낸 농지를 지주제 경영을 통하여 그 수확을 균역세로 수납하는 軍役田도 나타났다. 이는 균역을 피하려는 농민층과 이를 저지하려는 정부 관청 및 잔여 농민과의 타협안으로 마련된 것이다. 이러한 모습은 균역제의 해체 경향을 인정하면서도 고리대 운영이나 지주경영을 인정하고 공동체적인 긴박 관계를 유지하려는 정책의 소산이었다. 또한 균정의 폐단이 심한 곳에 촌락민 전체에 의한 戶斂·洞斂 등이 행해지기도 하여 호포제적인 효과를 얻는 곳도 있었다.

한편 균역에서의 새로운 운영 형태로 균역세의 금납화를 들 수 있다. 균역세의 금납은 상품화폐경제가 발달하고 미·포의 시가가 상승하면서 가능하였다. 이로써 미·포 대신에 돈으로 내는 防納作錢이 보편화되기에 이르렀다. 균역의 금납화는 처음에는 균역민의 요구도 담겨 있었으나, 고역의 防納價로 인하여 균역민은 고통을 겪게 되었다.

정부도 국가재정 및 기생적 특권적 유통구조를 유지시키기 위하여 18세기 말에는 면작의 풍흉을 참작하여 軍保米의 금납을 허용하거나, 군포의 부분적 금납을 허용하기도 하였다. 균역법 실시 이후부터 19세기 중엽에는 군포의 부분적 금납 외에도 군보미의 금납이 전면적으로 시행되었다.

### (3) 균역제의 문란

균역법 시행 이후에도 균역의 폐단은 여전하였다. 철종 13년(1862) 국왕의 책문에 답한 李象秀의 언급에 의하면 우선 균역의 폐단으로 軍籍의 문제를

들 수 있다. 그는 군적이 텅비게 되었음을 지적하고, 그 원인으로 교활한 무리들이 도망함으로써 나타난 것이라고 하였다. 그는 백성들이 고통을 받는 요인으로 이러한 문제점을 지적하였다. 백성들에게서 세금을 거두고 병사를 키우는 것은 예로부터 있었지만, 병사들에게 돈을 내게 하는 것은 우리 나라에만 있는 것이며, 또한 전대에 없던 白骨微布·黃口充丁 즉 이미 땅속에 묻혀서 죽어 버린 귀신들이 군역을 지거나, 태어나자마자 곧바로 束伍로 편입되는 상황들이 발생하고 있음을 지적하였다. 총액제의 원리에 의하여 1丁이 빠져 있을 때 이를 채워야 하는데, 오히려 재상들의 墓村이라든지, 校院의 齋生들이거나, 권세가들의 佃村, 혹은 사대부의 奴屬들은 그 안에서 빠져나가고 있었기 때문에 그는 군역제의 폐단이 나타난 것이라 하였다. 게다가 서리들은 이들이 빠져나갈 수 있도록 도와주고 있으며, 수령들은 단지 빈 군적만 쥐고 있는 상태라고 지적하였다.<sup>33)</sup> 반면에 힘이 없는 무리들로서 자신들의 처지를 알릴 만한 위치에 있지 못한 자들은 이러한 군역을 계속 질 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 군역의 부담은 자연 이들에게 집중되었다.

이상수는 이러한 상황에 대하여 다음과 같이 비판하였다.

왕은 토지를 나누었어도 백성을 나누지 않았는데, 우리 나라의 사대부들은 이에 국가와 더불어 백성을 나누고 있다. 병기를 잡고 나라를 지키는 선비들로서 여기에서 빠진 자가 10에 6, 7은 되니 이것이 어찌 나라에 常憲이 있다고 하겠는가(李象秀, 《語堂集》 권 18, 雜著, 三政策).

이처럼 군역 부담의 대상자로서 빠져나가는 자가 반을 넘을 정도로 군정의 폐단이 극에 달하고 있었기 때문에 그는 국가의 방비가 허술해지고, 군기를 갖추지 못하게 되는 상황에 이르렀다고 하였다. 그러나 이러한 언급들은 대체적으로 일반민들의 고통을 말하는 것이라기보다는 국가의 군정의 운영의 문제점을 지적한 것이었다.

군역의 폐해에 대해서 잘 표현해주고 있는 것으로는 이보다 앞선 19세기 초반에 농민들이 직접적으로 입은 군역의 폐해를 생생하게 묘사한 다산 정

33) 李象秀, 《語堂集》 권 18, 雜著, 三政策.

약용의 「哀絶陽」을 들 수 있다. 이 시는 농민들에게 부과되는 군역이 너무 심하게 되자 남자가 된 것조차 원망을 하면서 자신의 성기를 도려내어서 군역을 피하고 싶어하는 한 농부의 애타는 모습을 다산이 실제로 목격하고 군정의 문제점을 지적한 것이었다.

그리고 군정의 문제와 관련하여 농민들은 생활의 피폐함을 견디지 못하고 단순히 사회 문제점을 지적하는 데 머물지 않고 실력을 행사하려는 자들이 많아졌다. 따라서 “근년 이래 부역이 많아지고 관리들은 탐학을 하니 민들이 편안하게 살아갈 수가 없어서 모두가 난이 일어나기를 생각하고 있다”라고 하듯이,<sup>34)</sup> 군역을 비롯한 부역의 가중은 곧 농민들이 항쟁이 일어나기를 갈망할 정도까지 진전되었으며, 그러한 폐단이 전국 도처에서 일반적인 현상으로 드러나고 있었다. 순조 초의 함경도 端川과 황해도 谷山の 농민항쟁은 군정의 폐단과도 깊은 관련을 맺으면서 발생한 사건이었다. 이후 철종 연간의 농민항쟁들도 이와 같은 연속선상에서 이루어진 것이었다.

정부의 대책은 우선 농정의 문제, 부세문제 및 다른 부문에 대한 조사 과정에서 이루어졌다. 정조 10년(1786)의 《所懷臆錄》, 정조 22년의 〈民隱疏〉, 정조 22·23년의 〈農政疏〉, 순조 9년(1811)의 〈各道民弊冊子〉, 순조 11년의 〈各道陳弊冊子〉 등은 그러한 결과이다. 이는 求言教·詢問·民隱에 대한 조사보고서의 형식으로 묶여진 것이다. 암행어사를 자주 파견한 것도 지방에 대한 감찰을 강화하기 위한 의도가 있었다. 그런데 정부가 군정의 문제를 본격적으로 다룬 것으로는 철종조 농민항쟁 기간에 민심 수습을 위한 「三政釐正策」을 들 수 있으며, 이로써 정부의 정책은 좀더 구체화되었다.

삼정이정책은 전정과 군정·환정에 관한 이정책으로서 정부는 이를 통하여 관료 및 지방의 지식인까지도 대책을 내도록 하였다. 그러나 정부는 군역제를 이정책하는 문제에 적극적으로 대응하려 하지 않았다. 황구침정·탈역·군역의 불균을 지적하는 데 그치고 있으며, 단지 교원보솔이나 각청계방을 혁파하고 탈역을 막으려 하였다. 이 때 군역세를 수납하는 방법으로 口廩와 洞布制를 용인하고 있었다.<sup>35)</sup> 그러나 동포제는 전국적인 규모가 아니라 지방

34) 丁若鏞, 《牧民心書》 28, 兵典 應變.

35) 《壬戌錄》, 〈釐正廳臆錄〉 軍政 윤8월 19일.

의 사정에 따라 편리한 대로 실시하도록 하였다. 그나마 이 제도를 시행하기 위해서는 신분 계층간의 이해관계를 해소시켜야 했다. 특히 동포의 이름으로 양반들이 군포를 내게 하였을 때 시행 과정에 어려움이 있었다.<sup>36)</sup> 그러나 이러한 동포제의 의미는 종래의 군역제의 해체를 초래하는 중요한 계기를 마련하였다는 점에 있다.

그러나 삼정이정책은 삼정이정청이 곧 해체되고 철종이 얼마되지 않아 죽자 실현불가능한 정책으로 남게 되었다. 다만 군정의 이정책은 고종의 즉위 후 대원군정권에 의해 변형된 형태이나마 호포제로 실시되게 되었다.

### 3) 환곡제의 변질

#### (1) 환곡제 운영

還穀은 還上 혹은 糶糶 혹은 還餉이라고도 한다. 환곡은 진휼책의 하나로 춘궁기인 봄에 관청에서 농민에게 곡식을 대여하고, 추수기인 가을에는 元穀과 함께 耗穀을 붙여서 거두었다. 이 때에 모곡은 원곡의 1/10(米 1石당 1.5斗)에 해당하는 이자의 형태로서 원곡이 줄어드는 것을 보충한다는 명목으로 환수하였다.<sup>37)</sup>

환곡은 農糧을 대여하는 것 외에도 군항을 改色하기 위한 목적으로 이용되었다. 그런데 모곡 중의 일부를 會錄하게 되면서 환곡은 단순히 진대를 위한 목적과는 달리 운영되게 되었다. 점차 회록이란 명목하에 호조에서 모곡의 1/10을 사용하게 되었고, 상평청에서도 재정을 확보하는 데 환곡의 모곡을 이용하였다. 이후 비변사·선혜청·군역청·常賑廳 등 서울의 각 아문(京司)과 외아문인 4都·監營 등의 각급 관청을 비롯한 軍營·軍鎮 등 여러 관청들도 회록하게 되었다. 이로써 환곡은 원곡의 耗失을 보충하기 위한 목적 외에도 국가의 재정수입에 중요한 항목으로 이용되고, 각 관청들은 환곡의 분급량을 늘려 갔기 때문에 환곡의 총량은 급격히 증가하였다.<sup>38)</sup>

36) 《備邊司謄錄》 249책, 철종 13년 11월 15일.

37) 耗穀이라 함은 쥐나 새들에 의해서 혹은 노적된 상태에서 상실되는 것을 보충한다는 의미를 담고 있다.

軍用을 비롯한 邑用에서부터 營用·國用에까지 재정 부문에서 환곡을 이용한 모곡 수입이 차지하는 바는 매우 컸다. 각급 관아는 환곡의 총량을 늘리면서 모곡의 수입 증대를 꾀하였으므로 환곡의 양은 거의 1,000만 석에 달하였다. 이는 모곡의 증가를 의미하는 것으로 농민의 부담을 증가시켰다.

이러한 추세와 함께 환곡 운영 과정에서 지방관청에서는 고리대적인 수탈을 동원하여 수입을 증대시켰다. 일반적인 이자율은 법제상으로 1/10이었으나 실질적으로는 長利, 혹은 甲利라 하는 고리대와 다를 바 없는 5/10 이상의 모곡이 적용되기도 하였다. 환곡을 거둘 때 耗條 외에 다른 부세와 마찬가지로 看色米·落庭米·零米 등을 비롯한 다양한 수수료들이 첨가되었다. 이처럼 환곡에서 부가세 명목이 다양하게 설정되었으므로, 실질적으로 높아진 이자율에 의한 이익을 노리는 경우도 나타났다. 뿐만 아니라 환곡을 정해진 기일 내에 갚지 못할 때에는 耗上加耗라 하여 이자율이 복리로 적용되어 고리대로서 작용하였다. 이로 말미암아 환곡 운영주체에 의한 加分은 더욱 심해졌고 분급량은 늘어났다.

환곡의 분급 비율을 일정하게 유지하고 제한하는 제도로 ‘半留半分’의 원칙, 즉 창고에 전체 곡식의 반은 남겨 두고 반은 나누어 주도록 규정하고 있었다. 그러나 이 제도가 점차 무너지면서 창고의 곡식을 전량 분급하는 방식인 盡分을 비롯하여 一留三分·一留二分·二留一分·定式分給 등 다양한 형태의 분급 방식이 이용되었다. 환곡을 이용한 최대한의 수입을 확보하기 위하여 점차 분급 비율을 늘리는 것이 일반적인 추세였다. 환곡은 양적인 측면이나 비율면에서도 전량분급화(盡分化)하는 추세를 보였다.

한편 군현·영진을 단위로 일정한 양의 환곡을 확보하는 방식이 적용된 반면 환곡의 편제는 고르지 못하였다. 농민이 요구하는 양보다 환곡이 적어서 진휼을 하지 못하는 경우가 있었지만, 환곡이 과다하여 농민들이 필요 이상으로 환곡을 받아야 하는 경우가 더 많았다. 특히 환곡이 과다한 지역은 환곡을 효과적으로 분배하기 위하여 강제로 대여하였으며, 결국 부세와 다를

38) 오일주, <朝鮮後期 國家財政과 還穀의 賦稅的 機能의 強化>(延世大 碩士學位論文, 1984).

鄭允炯, <朝鮮王朝 後期の 財政改革과 還上問題>(서울大 博士學位論文, 1985).



바 없는 환곡 운영이 이루어졌다. 이는 환곡의 성격이 변화하였음을 의미한다.

환곡 분급 방식도 토지에 분급되는 結還, 호에 분급되는 戶還(作統 단위는 統還)과 마을 단위로 부과된 환곡에 대해 공동으로 마련하는 방식인 里還 등 각기 다른 형태의 분급 방식이 나타났다.<sup>39)</sup> 이는 각 지방의 감사·수령들이 그 고을의 사정에 따라 환곡의 분급을 결정할 수 있었기 때문이다. 물론 이러한 과정에서 해당 민들에게 의견을 물어 보는 형식을 취하였으나 최종적인 결정권은 감사나 수령에게 있었다. 그들은 다양한 환곡 분급 방식을 이용하여 필요한 환곡을 확보할 수 있었으며, 한편으로 이를 이용하여 이득을 얻는 자도 있었다.

환곡 운영에서 새롭게 나타난 현상은 상품화폐경제의 발달에 편승한 화폐납의 도입이다. 화폐를 대여하고 곡물을 받는 錢還과 환곡의 代錢納을 허용함으로써 환곡 운영에 화폐가 사용되었다. 이로써 환곡 운영의 융통성은 커진 반면 그로 인한 폐단의 여지는 더욱 커졌다.

환곡 운영에서 감사·수령들은 지역간의 가격차를 이용하면서 이득을 얻었다. 그 중에서 ‘移貿立本’은 그들이 이용한 대표적인 방법이었다. 환곡을 이용하여 이득을 얻을 수 있는 방법들은 매우 다양하였다. 특히 수령·이서들은 은갖 편법을 이용하였다. 정약용은 수령과 이서가 환곡을 이용하여 이득을 얻기 위한 방법들을 열거하였다. 그 때 이용된 편법들로는 反作(臥還)·加分·虛留·立本·增估·加執·暗留·半白·分石·執新·吞停·稅轉·徭合·私混·債勒 등이 있었다고 한다.<sup>40)</sup> 이 방법들은 감사·수령·이서들에 의한 포함을 농민들에게 전가하거나 사사로운 이익을 취하는 방법으로 이용되었으며, 농민층을 극도로 피폐시켰다. 이로 말미암은 환곡의 총량은 1,000석 가까이 되었던 것이 점차 허류화되었으며, 실제 환곡의 총수를 감소시키고 있었다.

그러나 환곡은 이미 재정수입의 상당한 부분을 차지하고 있었으므로 수입

39) 梁晉碩, 〈18·19세기 還穀에 관한 研究〉(《韓國史論》 21, 서울大, 1989).

40) 정약용은 수령이나 이서에 의한 불법적인 환곡 이용을 주체에 따라서 각각 나누어 설명하였다. 그러한 행위들의 각 항목에 대한 설명은 《牧民心書》에 자세하게 기록되어 있으며, 이와 관련하여 자세히 설명한 논문으로 愼鏞廈, 〈丁若鏞의 還上制度改革思想〉(《社會科學과 政策研究》 3-2, 1981)이 있다.

감소에 따른 부족분을 환곡 자체의 운영에서 해결해야 했다. 결국 이러한 측면은 농민들에 대한 수탈의 강화를 초래하였다. 또한 환곡 부담자 중에서도 향촌사회의 유력자나 양반지주·토호들은 환곡 부담에서 벗어났으므로 결국 분급대상자가 축소되어, 농민에게 부담이 더욱 편중되었다. 또한 정규적인 부담 외에 부가적인 비용을 요구하여 환곡의 고리대화는 더욱 촉진되었고, 환곡 운영은 극히 문란한 상태가 되었다.

이러한 환곡의 폐단은 환곡 운영 과정에서의 문제점들로 말미암아 나타나고 있었다. 그러한 문제들은 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.<sup>41)</sup> 우선 ‘取耗補用’하는 과정에서 환곡의 폐단이 발생하였다. 환곡은 진대적인 기능을 가지고 있었으나, 모곡의 일부를 국가의 경비로 사용하게 되면서 환곡은 재정적인 의미를 지니게 되었다. 이로써 환곡은 진대만이 아닌 국가 재용의 일부로 사용되었고 없어서는 안될 상태에 이르렀다.<sup>42)</sup> 심지어 국가의 경비를 마련하기 위하여 환곡을 이용한 영리 행위까지도 서슴지 않았다. 이는 환곡 운영을 통한 수입이 없으면 所管穀을 출자한 각급 관아와 군영은 유지가 어려워졌기 때문이다.

중앙과 지방의 각 기관은 모곡을 최대한 확보하려고 하였다. 이로 말미암아 취모보용의 취지는 점차 무너졌고, 환곡은 관리들이 사적인 이익을 취하는 수단으로 이용되었다. 따라서 환곡의 총량을 늘리기 위해 加作을 행하였고 그로 말미암아 환곡의 폐단은 점차 커졌다.

또한 지방관들은 농민들을 취모의 대상으로 삼았으며, 농민에게 환곡을 강제로 대어하였다. 이로 말미암아 민에게 강요된 모곡은 환곡의 부세화를 가져왔다. 이 또한 환곡의 폐단을 초래하는 원인으로 작용하였다.

둘째, 환곡은 군현·영진 단위의 환총제로 운영되었으며, 이로 말미암아 폐단이 발생하였다. 환곡은 관청들의 수입과 직결되고 있었으므로, 환총은 한번 정해지면 그 양이 많다 해도 줄이는 것은 힘들었다. 환총제의 실시 결과

41) 이하 金容燮, <朝鮮後期の 賦稅制度釐正策>(앞의 책, 1984), 337~350쪽의 내용을 중심으로 구성하였다.

42) 정약용이 “국가의 재용이 받은 부세에 의지하고 받은 환자에 의지한다”고 했을 만큼 환곡은 국가재정에서 없어서는 안 될 중요한 항목이었다.

지역간의 환곡 부담의 불균형상이 나타났으며, 환곡의 부담이 많은 지역에서는 難捧·隣徵·族徵 등의 현상이 나타났다. 우선 지역 혹은 계절적인 곡물가의 차이를 이용하여 환곡을 作錢함으로써 환곡의 불균형이 이루어졌다. 감사·수령·이서들은 이를 이용하여 移質를 함으로써 지역간 환곡의 편재는 더욱 불균등하게 되었다. 환곡 편재의 불균등 현상으로 지역에 따라 농민들이 부담해야 하는 환곡의 양은 각기 달라졌으며, 그로 말미암은 부세불균의 현상이 나타났다. 특히 ‘還多民少’한 지방에서의 환곡을 받은 자들이 환곡을 갚지 못하거나 죽징·인징 등의 이유로 농민 부담은 수십 석에 이르렀다.

환곡의 지역간 불균형은, 중요 지역에는 많은 양의 환곡이 설치되었지만 벽지에는 적은 양의 환곡이 설치되면서 나타났다. 그리고 지방에 따른 곡가의 차이가 많았으므로 곡가가 높을 때에는 모곡을 징수하면서 작전하는 경우가 많고 곡가가 낮을 때에는 곡식으로 받았다. 또 대체로 연안지방에서는 환모를 작전하고 있었으며, 산간지방은 곡물을 그대로 쌓아 두고 있었다. 이로써 지역에 따라 환곡의 편재가 불균형하게 되었다. 연안지방은 작전 때문에 곡식이 모자라는 현상을 보이고 산간지방은 환충이 많아지고 있었다.

또한 농민은 많은 양의 환곡을 강제로 배당받아야 했으며, 고리로 운영되는 모곡을 내야 했으므로 농민층들의 가계 운영은 힘들어지고 환곡의 모곡을 내지 못하거나 아니면 유망하게 되어 그에 따른 부담이 향촌민들에게 전가되었다. 그 과정에서 吏逋·民逋에 의한 포함으로 환곡은 이름만 남은 상태였다.<sup>43)</sup>

셋째, 환곡 배정에서 頗戶로 말미암은 폐단을 들 수 있다. 탈호는 부세화된 환곡을 배정받지 않고 빠져나간 호를 말한다. 환호층은 대부분의 양반층과 진대를 받는 층들을 제외한 모든 사람이 대상이었다. 환곡은 이미 부세와 마찬가지로 운영되고 있었으며 부담으로 인식되었으므로, 환곡을 받지 않으려는 층들이 늘어났다.

환곡 운영 과정에서 빈농들에 의한 탈호는 어쩔 수 없는 것이지만 특권층에 의한 탈호는 심각한 것이었다. 환곡이 많은 지역에서 이러한 현상은 두드

43) 환곡의 포함과 관련하여 19세기의 환곡을 다룬 글로 宋讚燮, 《19세기 還穀制 改革의 推移》(서울대 博士學位論文, 1992)가 있다.

러졌다. 實戶들이 환곡의 분배 대상에서 벗어나려는 것이었기 때문에 더욱 문제가 컸다. 이는 군현의 환총이 일정하고 戶總은 일정한데, 환곡 부과시에 면제 혹은 탈면으로 그 대상이 줄어들었다는 것을 의미하였다. 이는 곧 환곡의 부과 대상에서 빠져나가는 자들 때문에 남아 있는 호들이 모든 부담을 져야 하는 것을 의미하였다.

탈호는 다양한 신분층에서 나왔으나 문제가 되는 층은 대부분 지방행정을 담당하거나 혹은 영향력을 미치는 자들이었다. 부유한 양반이나 이속 혹은 상민 중에서도 부민층은 뇌물을 주어 벗어나고, 양반층과 부민층이 짜고 탈면하거나, 양반을 모칭 혹은 관청 기관이나 양반가에 투탁한 자 그리고 왕실장도의 작인들이 탈면하였다. 심지어 契房을 통하여 집단적으로 면제를 받기도 하였다. 따라서 환곡을 부담하는 계층은 점차 축소되었으며, 경제적으로 몰락한 양반들과 함께 대부분 빈곤한 상민 혹은 천인을 포함하는 일반 농민층 즉 소민층에게 환곡 부과가 집중되었다. 특히 환곡의 양이 극대화된 지역에서 환곡을 분급받지 않는 탈환층이 늘어날 때, 농민층은 가계 유지가 힘든 데다 환곡의 편중된 부과로 말미암아 고통과 피해를 심하게 입었다.

넷째, 환곡의 운영에 ‘作錢代捧’이 허용됨으로써 곡물만이 아닌 화폐가 이용되었으며, 그로 말미암은 폐단이 발생하였다. 작전대봉은 모곡을 금납으로 해결하는 과정에서 비롯되었으나, 각급 관청들이 수입을 증대시키기 위한 영리 활동을 할 수 있도록 하였다. 조선 후기는 상품화폐경제의 발달에 편승함으로써 환곡의 운영 과정에서 많은 잉여를 취할 수 있었다. ‘耗穀作錢’은 ‘穀賤邑’보다 많은 이득을 얻을 수 있는 ‘穀貴邑’을 중심으로 행해졌다. 각급 관아들은 재정수입을 환곡에 의존하는 바가 컸으므로 이러한 현상을 이용하였다. 그 결과 환곡이 편중되는 폐단이 초래되었다.

환곡의 모곡을 작전하기 위해 국가는 곡물의 일정한 가격을 정함으로써 상정가를 제시하였다. 그러나 지방관들은 상정가를 따르지 않고 ‘高價執錢’하는 것이 일반적이었다. 즉 낮은 가격으로 분급하고 높은 가격으로 집전하여 곡물의 시가에 따른 차액을 노렸다. 이와 유사한 방법으로 상정가에 加捧하거나 添捧한다든지, 혹은 곡물이 많을 때 시세보다 고가로 징수하거나 반대로 곡물이 귀할 때 시가대로 징수하기도 하였다. 관에서는 이러한 방식을 최

대한 이용함으로써 수입을 늘렸다. 반면에 환호들은 작전할 때 수납과정에서의 부담이 늘어났다.

‘고가집전’은 잉여가 많았기 때문에 각 관아에서는 원래 작전할 수 있는 것 외에 加作(加數執錢)도 하였다. 이 때 ‘가수집전’한 곡물은 원래의 상태로 채워야 했지만, 이것마저도 곡물의 가격차를 이용하면서 헐가로 계산하여 채워 놓았으며 그 사이에도 잉여를 사용할 수 있었다. 이러한 방식을 ‘加作立’本이라 하였다. 이 방식은 환폐 중에서 가장 두드러진 것으로서 환곡을 계산할 때 다른 곡식을 개입시켜 잉여를 취득할 때 이중의 효과도 얻을 수 있었다.

이와 유사한 방식으로 곡물을 이용하는 방법 중의 하나가 單代이다. 단대는 원래의 곡식 대신에 대체하는 곡물로 채워야 하는 것인데 이를 대상 곡물간의 교환 비율에 의하지 않고 1대 1로 대응하도록 하는 방식이다. 이는 지방관이나 이서들이 효과적으로 잉여를 늘려 나갈 수 있는 방식 중의 하나였다.

이러한 가작입본의 방식은 해당 지역 내에만 한정되어 이루어진 것이 아니라 다른 지역과도 확대 연계되었다. 이것을 ‘移質立本’이라 하였다. 이무는 지역간의 환곡의 불균형을 시정하기 위하여 혹은 災年の 구황을 위하여 마련된 것인데 이윤을 늘리기 위한 상행위에 이용되었다. 관이 이를 행함으로써 결과적으로 농민에게 피해를 주었으며, 이무가 이포를 매우기 위하여 행해질 때 그 폐해는 매우 컸다. 환곡에 화폐를 이용함으로써 발생한 폐단은 이무입본으로 절정에 이르렀다.

다섯째, 환곡의 운영이 산만하고 부실하였다. 환곡 수입은 국가 수입의 중요한 재원이고, 환충이 많았을 때는 한때 거의 천만 석에 이르렀다. 따라서 환곡의 대여, 취모 및 관리 등은 합리적이고 조직적이어야 했으나 그 결과는 정반대였다. 이러한 현상은 구관관아가 많아 재정 체계가 여러 계통으로 분산되어 있는 것과도 관련이 있었다. 게다가 환곡의 명색이 많아서 그 운영 또한 복잡하였다. 각 기관들은 여러 읍에다 환곡을 배치한 것이었으나, 고을 개개의 입장에서 보면 여러 종류의 다른 환곡들이 배정된 셈이었다. 게다가 지방 관아도 자체의 경비를 마련하거나 수입을 늘리기 위하여 환곡을 늘리거나 혹은 私還을 별도로 설치하였다. 따라서 환곡을 직접 운영하는 지방 관

아는 명색이 복잡할 정도로 각기 다르고 畵付하는 내용과 기관이 다르다 해도, 창고를 충분히 갖추지 않은 한 여러 종류의 환곡을 하나의 창고에 보관하여 운영하여야만 했다. 이는 복잡 다양한 명목의 환곡을 혼란하게 만들면서, 환곡 운영 전반을 문란하게 하는 요인이 되었다.

환곡 운영상의 문제는 책임자인 수령에게도 있었다. 지방의 환곡을 실질적으로 담당하는 자는 지방 관속이었으며, 환곡 운영을 감독하고 통제하는 자는 수령이었다. 수령들은 지방 관속들의 농간을 알지 못하는 경우가 많았으며, 때로는 이서층과 마찬가지로 자신이 직접 환곡을 이용하여 농간을 부리기도 하였다.

환곡 운영의 부실로 환충을 제대로 유지하기가 힘들었다. 특히 19세기 초에 환충의 감소는 눈에 띈 정도였다. 흉년인 경우 진대를 행한다든지 혹은 耗穀作錢·元穀賣用 등의 사정으로 환충의 감소가 발생하였으나, 포흠이나 舊還의 탕감 등으로 인한 환충의 감소도 큰 비중을 차지하였다. 환곡은 이미 재정과 밀접한 관련을 맺으면서 이용되었으므로, 정부로서는 그대로 방치할 수도 없었으며, 그렇다고 관청의 재용을 줄이는 방법으로 대처할 수도 없었다.

결국 정부는 모곡 수입의 감소를 보충하기 위한 방법으로 환곡 자체를 이용하는 방법을 모색하였다. 이는 농민들이 환곡 운영의 부실에 따른 피해를 다시 지게 되는 것이었으므로 부담의 가중을 의미하였다. 이를 보완하기 위한 조치로 국가는 포흠 즉 조세를 포탈한 부분 혹은 제대로 거두지 못한 부분을 찾아내려 하였다. 그러나 포흠곡을 거두어서 채울 가능성은 거의 없었다. 포흠의 다수를 차지하는 吏逋를 보더라도 일차적으로 犯逋者가 年限 안에 기한을 정하여 除耗排捧할 수 있도록 하였으나, 포흠곡을 거두는 것은 거의 바랄 수 없는 것이었다. 그리고 流亡戶의 경우도 마찬가지였다. 결국 이러한 포흠은 인정·족징의 형태 혹은 포흠을 전가하는 형태로 농민들에게 돌아갔다. 따라서 포흠을 거둬으로써 환곡의 감소를 보충한다는 것은 미봉책에 불과하였다.

이렇듯 환곡은 진대의 방식이나 혹은 부세의 방식 모두에서 결함을 드러내고 있었다. 환곡은 운영 과정에서 쉽게 수탈할 수 있도록 제도적으로 뒷받침되어 있었다고 하겠다. 그러한 문제의 해결은 곧 환곡의 폐단을 제거하는

것이었으며, 그로 인한 사회 혼란을 막을 수 있는 방법이기도 했다. 그러나 그에 대한 대책은 제대로 이루어지지 않았다. 환곡에 대한 당시의 지식인과 위정자들은 이러한 현실을 미리 지적하였다. 정약용은 환곡에 대해 “이것이 賦斂이지 어찌 賑貸라고 하겠는가 이것이 勒貸이지 어찌 부세라고 하겠는가”라고 말할 정도로 환곡의 운영은 악화되었으며,<sup>44)</sup> 결국 환곡은 19세기 농민항쟁의 주요 원인으로 등장하게 되었다.

철종 13년(1862) 농민항쟁기에 삼남 지역의 민들이 공통적으로 지적한 문제 중의 하나는 환곡의 폐단이었다. 그 중에서 從時價·移貿·加作 등은 가장 큰 문제였다. 19세기 중반에는 그러한 폐단들이 극도로 심화되어 심각한 사회문제를 야기하고 있었던 것이다. 특히 환곡의 作錢으로 말미암아 다양한 형태의 문제점들이 나타났으며, 그로 말미암아 환곡의 폐단은 극대화되었다.

우선 환곡에서 상정가와 시가의 차이를 이용하여 차액을 얻는 방법이 주로 채택되었으며, 영읍에서는 시가를 적용함으로써 지역을 달리하여 執錢과 立本을 거듭하면서 그 과정에서 발생하는 차액을 얻는 移貿의 방법이 동원되었다. 이러한 방법을 이용하여 얻을 수 있는 이익이 점차 커지자 정해진 이외의 환곡을 이용하는 加作행위가 점차 커졌다. 감사·수령들은 이 방식을 이용하여 사적인 이익을 취하였으며, 환곡의 포흠은 일상화되었다. 이서들마저도 환곡을 사적으로 이용하고 횡령하는 것을 크게 거리끼지 않을 정도였다. 환곡은 관이 주관하는 것이었지만 감사·수령·이서들이 주체가 되어 농간을 부릴 수 있는 여지가 많았다.

실제 철종 13년 晉州에서 우병사인 白樂莘의 탐학으로 보고된 내용을 보면 환곡을 이용하여 私用한 것이 조사된 것만도 19,497냥에 이르고 있다.<sup>45)</sup> 백낙신의 포흠은 엄청난 양에 이르고 있었으나, 진주목사인 洪秉元은 환곡포흠을 도결로 해결하려 하였다. 게다가 舊京邸吏인 梁在洙는 관청의 곡식을 이용하여 사공들이 상납할 때에 채무로 빌려주어 줄어든 것을 보충한다는

44) 茶山研究會, 《譯註牧民心書》, 穀簿 上(創作과批評社, 1985).

45) 자세한 내용은 철종 12년 겨울에 還穀作錢으로 高價取剩한 것 4,100여 냥, 兵庫錢 3,800여 냥을 作米한 1,266석 10두를 兵庫掾弊米라 하여 總外加分하고 가을에 받을 때 每石 당 5냥 5전씩 執錢하여 立本으로 매석 당 3냥씩을 제외한 나머지 3,166냥, 또 그 해 가을의 取耗色落價錢 가운데 私用한 1,465냥 등이다.

명목으로 철종 8년 봄에 移賣米 8,000석의 代錢 24,000냥 중에서 14,000냥을 債錢取去하고 나머지 10,000냥은 右漕倉 屬邑에 나누어 주어 取殖하다가 13년에 그 資金 10,000냥 마저 가져갔는데, 配納하려고 한 항목에 대해서는 해마다 耗를 합산하여 사공 등에게 白徵하는 등 복잡한 형태로 환곡을 최대한 이용하여 횡령하고 있었다.

이러한 환곡의 포흠의 형태는 다른 곳에서도 크게 다르지 않았다. 1862년 尙州와 星州의 逋還이 4만 석이었으며, 그 무렵에 진주 근처의 조그마한 고을인 단성과 적량진의 환곡이 10만 석 정도였고, 군위의 환곡이 8만 석이라고 하는 것을 볼 때, 이러한 현상은 일반적인 것이라 해도 과언이 아니었다. 이들 지역에서는 소위 ‘徒攤虛簿’라고 표현되듯이 실제의 환곡과 장부에 기재된 환곡과는 현격한 차이를 보이고 있었다. 즉 환곡을 이용한 관리들의 포흠이 이들 지역에서 극도에 달하였음을 알 수 있다. 이러한 포흠의 발생은 환곡을 허위화시켰으며, 환총만 극대화시키고 있었다. 따라서 환곡 장부와 환곡의 실제량은 일치하지 않았다. 그로 인하여 환곡의 분급과 수납에 따른 폐단은 여전하였으며, 그에 따른 악순환이 지속되었다.

그런데 이들 포흠곡은 수령과 이서들 자신의 포흠으로 처리되지 않았다. 포흠곡은 거의 민간에 전가되었으며, 향촌민들은 그 부담을 그대로 져야만 했다. 이 때 포흠곡을 처리하는 방식은 환곡 혹은 도결을 이용하였다. 결국 포흠은 戶나 전결에 집중되었고, 포흠을 전가받는 倉(還戶)들의 불만은 커졌다. 이 무렵 진주나 단성·상주지역에서 포흠곡을 토지에 전가하여 모자라는 환곡을 채우려는 사건이 있었다. 농민층들은 환곡의 포흠으로 발생한 곡물에 대하여 “포흠곡은 당연히 관리에게서 받아 내야 한다. 어찌 민간에게 옮겨서 징수하려 하는가”라고 하였다.<sup>46)</sup> 이는 환곡의 포흠을 부담하는 문제에 대하여 수령·이서와 농민 간의 갈등이 표면화한 것이었다.

한편 철종 13년 농민항쟁의 과정에서 포흠의 전가와 관련하여 민간의 갈등이 빚어지기도 하였다. 상주의 예처럼 환곡의 포흠을 전가하는 대상에 따라서 부담자가 달라졌기 때문에 그와 관련한 大民과 小民 간의 대립이 드러

46) 《備邊司謄錄》226책, 헌종 4년 정월 10일.



나기도 하였다. 이는 환곡의 포흠을 호환의 형태로 각 민호에 분급할 것인가 혹은 결환의 형태로 토지를 소유하고 있는 자에게 부과할 것인가를 선택하는 과정에서 나타났다. 부과하는 방식에 따라서 부담자가 결정되었기 때문에 환곡 포흠의 처리에 계급간의 이해가 달라졌다고 하겠다.

환곡의 폐단에 대한 대책들은 이미 농민항쟁기 이전에도 논의가 진행되고 있었다. 환곡제의 이정에 대한 논의는 두 가지 측면에서 이루어졌다. 하나는 영리화되고 부세화된 환곡제를 제도 자체를 근본적으로 개혁하려는 것으로 대변통의 방향에서 논의되었다. 다른 하나는 현재의 환곡제도를 그대로 유지하고 부분적으로 개선하려는 소변통적인 방향에서 논의되었다.

조선 후기 환곡의 폐단에 대한 본격적인 논의는 효종조 金應祖의 건의로부터 시작되었다고 할 수 있다. 그는 환곡의 회록을 둘러싼 논의를 제기하였으나 환곡의 폐단을 제거하지는 못하였다. 그 외에 사창제 및 상평창제가 제기되었으나, 현실적으로는 현재의 환곡제를 그대로 유지하는 선을 벗어나지 못하였다.

이후 영조 45년(1769)에 ‘還多民少’와 ‘還少民多’라는 불균형한 지역간 환곡의 편제를 시정하려 한 〈各道還穀釐正節目〉을 마련하였다. 그러나 이러한 조치도 얼마간의 효과를 얻는 데 그쳤으며, 오히려 이전의 이무를 조장하는 결과를 가져와 그 폐단을 가중시켰다.

정조 19년(1795)에는 환곡제의 이점문제를 직접적으로 논의하려 한 還餉策問이 내려졌다. 그 외에도 歲首求言 및 대소 관료들의 所懷疏, 求民隱綸音과 應旨民隱疏 및 勸農政求農書綸音·應旨進農書 등을 통하여 환곡과 관련한 대책들을 구하려 하였다. 이처럼 정부측이 환곡제의 개혁의 절실함을 느끼고 그에 대한 대책을 자주 묻고 있었음을 볼 때, 환곡의 폐단과 불합리성이 어느 정도인가를 짐작할 수 있다.

18세기 후반 환곡의 폐단과 관련하여 제시된 것은 대변통과 소변통의 방식이었다. 대변통의 방법으로는 平糶制(상평창제)와 사창제가 제기되었다. 그 중에서도 사창제는 주자학의 입장에서 서 있던 당시대의 지식인들에 의해 제기되었다. 일부 지역에서 사창제가 시행된 사례도 있었지만, 사창제는 국가재정과 관련하여 환곡의 기능을 대체할 수 없다고 보아 크게 주목받지 못하였다. 소변통의 방법은 환곡을 그대로 두고 그 폐단만을 고치려는 것이었

다. 이는 환곡제의 세칙을 고치는 수준이었다.

정약용도 이러한 수준에서 「還餉議」을 제시한 바가 있다. 그는 환곡의 곡종법·환분법·분류법 등을 조정한 위에서 관리 기구를 호조·감영으로 통합하고 곡명을 일원화하며, 환곡의 배정을 호충상의 매호에게 3석으로 한정 균일화하여 환곡의 운영상에서의 불합리와 불균을 제거하려고 하였다. 그러나 이 때 제시된 환곡이정책은 어떠한 방법도 채택되지 못하였으며, 현상적인 문제점들에 한하여 대처하는 수준이었다.

순조대에 사회적 모순이 심화되면서 순조 11년(1811) 평안도 지방에서 농민항쟁이 폭발하였다. 정부는 이와 관련하여 대책을 세우려 하였다. 求言敎를 통한 時務疏 혹은 陳弊冊子를 작성케 하였다. 이미 순조 초년에 사창제 실시와 관련한 논의 후에 사창절목을 만들어 양남·양서 4개의 도의 몇몇 지방에 실시하기도 하였다. 그러나 사창제는 지방관청의 수입원이 상실 내지 감소를 감수해야 하는 계층들에 의하여 실시 초부터 반발을 받았다.

한편 환곡의 폐단과 관련하여 종전부터 주장되던 환곡제의 부분적인 수정을 주장하는 자도 있었다. 환곡의 폐가 불균형·불합리한 운영에 있다고 보고 호충과 곡종을 비교하여 조절하되, 京司의 수용은 穀在邑에서 ‘從實作錢’ 하도록 하고, 곡부의 명색을 간소화하도록 하자는 것이었다. 이처럼 환곡에 대한 대책은 철종 연간까지 간헐적으로 제기되고 정부에서는 암행어사의 파견 등을 통하여 시정하는 정도에 그쳤다.

철종 초에 다시 환곡의 폐단을 고치기 위한 대책을 묻는 求言敎가 내려졌으며, 각 지방에서는 糶弊矯揉別單을 마련하여 환호와 탈호를 중심으로 한 환곡의 불균문제를 제기하였다. 이 때 환곡의 폐단과 관련하여 환곡의 減摠이 제기되었으나, 감총의 문제는 정책적인 면에서 주요한 쟁점은 되지 못하고 말았다.

환곡의 폐단에 따른 구체적인 해결책의 모색은 철종 13년 농민들의 항쟁을 겪으면서 가능하였다. 농민항쟁의 원인을 삼정의 문란에서 찾았으며, 환곡이 그 중에서 가장 큰 요인으로 지목되었기 때문이다. 진주농민항쟁을 조사하기 위하여 안핵사로 파견된 朴珪壽의 장계 등에서 환곡의 문제가 크게 거론되었고, 특별 기구를 통한 대책을 마련하려 하였다. 그리하여 삼정이정청이 세워지고 국왕은 삼정책문을 내리고 의견을 구하게 되었다. 이러한 파

정을 통하여 이정청당상이 그 내용을 검토하고 이를 바탕으로 하여 좌의정 조두순이 정책의 기초를 마련하고 이것이 「삼정이정책」으로 인준되었다.

趙斗淳은 이 때 환곡에서의 급대방안을 위주로 하여 ‘罷還歸結’의 원칙을 내세우고 모곡 수입을 대체하여 전결에다 대신 부과하려 하였다. 파환귀결의 방식은 환곡을 폐지하는 의미를 지닌 것으로 불법적인 수탈을 없앨 수 있으며, 토지에 세를 부과하여 전세로 대체함으로써 불합리한 환모를 징수하지 않더라도 재정수입을 보장받을 수 있는 것이었다. 단 당시의 관행은 토지에 부과하는 세를 작인들에게 전가하는 경우가 많았으므로, 이 또한 농민에게 부담으로 작용할 수 있었으며, 파환귀결은 환곡의 진대 기능을 폐기하는 것을 의미하였으므로 이러한 문제를 해결해야 했다.

파환귀결의 원칙은 농민항쟁이 진압될 무렵 재검토되었으며, 이전과는 다른 측면에서 재조정되었다. 영부사 鄭元容이 〈三南還政揀弊節目〉을 작성하는 데 참여하였으며, 그 내용은 각 도의 허류곡의 2/3을 탕감하고 환총을 다시 책정하고 열읍의 환총을 戶의 다과에 따라 재조정하여 불균을 시정하고, 환총의 加減移動을 막고 이액도 조정하며 斂散을 盡分으로 하려는 것이었다. 삼남에 대한 조치에 이어 관동지방에 대해서도 〈關東揀弊節目〉이 마련되었고, 고종대에 이르러 관서지방에도 〈關西還政揀弊節目〉을 마련하여 환곡의 폐단을 해결하려 하였다. 그러나 이러한 조치들의 한계 때문에 환곡의 폐단은 여전히 있었으며 허류곡의 탕감이 문제로 등장하기도 하였다.

〈梁普碩〉

## 2. 삼정개혁론의 전개

### 1) 19세기 전반기의 삼정개혁론

조선 후기 「三政」은 정부가 조세의 형태로 민간에서 거두어 들었던 항목 중에서 田結稅를 거두는 문제와 관련한 田政, 軍役稅의 수취와 관련한 軍政 그리고 還穀(혹은 還政)이라 불린 3가지 정책을 하나로 묶어 일컫는 말이다.

조선 후기 부세항목은 삼정 외에도 雜役稅가 있었으나, 삼정은 여러 형태의 부세 중에서 가장 대표적인 것이었다. 18세기 이후 국가가 거두어들인 수입의 대부분은 전결세·군역세·환곡에서 조달되었으며, 세 항목들은 자연스럽게 국가의 중요한 재원으로 인식되었다. 때문에 삼정을 통하여 조선 후기 부세정책의 대체를 살필 수 있다고 해도 과언은 아니었다.<sup>1)</sup>

그런데 부세불균과 과도한 수취로 말미암은 삼정의 과행적인 운영은 광범위한 농민층의 경제적인 몰락과, 유리를 축진하였으며, 신분제의 동요 현상 등 사회적인 문제도 야기시켰다. 뿐만 아니라 지주·전호 간의 갈등을 심화시켰다. 농민층은 끝내 정부의 과도한 수취에 대하여 시정 혹은 수취제도의 개선을 요구하면서 농민항쟁을 일으켰다. 이 때 농민들이 내세운 내용은 대체로 삼정의 폐단을 이정하는 데 집중되었다. 이는 조선 후기 부세가 삼정을 중심으로 이루어지면서, 상호 연관되었으며, 조선 후기 사회의 구조적인 모순과도 직결되고 있었기 때문이다.

부세 운영에서 드러나는 문제점들은 18세기 후반 이후 더욱 명확해졌으며, 그로 인한 폐단은 더욱 커졌다. 정부는 그에 대한 대책을 강구하고, 논의를 주도하였다. 이 때 부세제도를 둘러싸고 다양한 논의가 진행되었으며, 三政釐正이 중심이 되었다.<sup>2)</sup>

우선 전정의 문란에 따른 이정책은 2가지 측면에서 제기되었다. 量田制와 收稅制가 그것이다. 양전제는 조선 후기 토지 소유의 불균형과 관련하여 토지를 재분배하기 위한 전정 개혁의 중심적인 과제로 등장하였다. 그리고 수세제는 전세 행정을 의미하며, 양전을 한 후 각 지방의 結摠을 확정하고, 그

1) 조선 후기 수취제도의 연구와 관련하여 연구사를 정리한 것으로는 다음의 글들이 있다.

鄭演植, 〈조선후기 부세제도 연구현황〉(근대사연구회 편, 《韓國中世社會解體期の諸問題》, 한울, 1987).

方基中, 〈收取制度·民亂研究의 現況과 國史 教科書의 敘述〉(《歷史教育》 39, 1986).

韓榮國, 〈朝鮮後期 收取制度和 그 研究〉(《朝鮮後期 社會經濟史研究入門》, 民族文化社, 1991).

2) 이 글은 18세기 이후 19세기 초반까지의 三政을 포함한 부세제도 이정책을 다룬 논문인 金容燮, 〈朝鮮後期の 賦稅制度 釐正策〉(《增補版 韓國近代農業史研究—農業改革論·農業政策—》上, 一潮閣, 1984)에 크게 의존하였음을 밝혀 둔다.

것을 토대로 각 지방의 세를 민에게 배정하고 징수하는 과정으로 이루어졌다. 특히 수세제는 양전제에 기초를 두고 있어서 양자는 서로 연관되었다.

조선의 양전제는 結負制에 기초를 두고 있었다. 결부제하에서는 농지의 肥瘠 여하에 따라 같은 면적도 그 결의 실적이 달라졌다. 때문에 공정한 수세를 하기 위해서 자주 양전을 실시하여 수시로 소출과 농지 면적을 파악해야 했다. 양전이 부실할 때 기형적으로 수세제가 운영되거나, 수세하는 과정에서 폐단이 발생하였기 때문이다.

이에 양전의 필요성 내지 양전법의 개정 논의가 제기되었다. 양전의 필요성은 양안의 문제점과 관련되어 제기되었다. 양안을 토대로 세를 부과해야 했으나, 오랜 기간 양전이 실시되지 못하여 田品·地形·地目이 바뀌어 양안은 실제 모습을 제대로 반영하지 못하였다. 또한 양안의 문란과 백지징세의 문제가 발생하였으며, 부세부과가 균평하게 못한 점이 지적되었다. 아울러 隱結·漏結이 많은 점과 농지의 경계와 소유권 분쟁들이 적지 않게 발생하고 있었다. 이외에도 정규적인 결세가 아닌 새로운 형태의 결령이 부가되면서 농민의 세부담은 한층 커졌으나, 정부는 세입의 감소로 재정상의 어려움을 겪고 있었다. 이러한 문제점들은 양전의 필요성을 더욱 절실하게 하였다.

더욱이 오랫동안 전국적인 규모로 양전이 실시되지 못하고 있었다. 양전의 부실은 전정의 폐단을 심화시켰으며, 삼정의 폐단과 연계되면서 사회 혼란의 요인으로 작용하였다. 게다가 농민들의 저항이 빈번해지면서 정조·순조 연간에는 전정 이정책으로서 양전문제가 진지하게 강구되었다. 이외에도 전반적인 수세문제와 연계시켜 토지제도 개혁을 주장하는 논자들도 등장하였다.

18세기 후반에 추진된 양전 방안은 점진적인 査陳과 改量이었다. 정조 3년(1779)에 양전을 행하지 않더라도 양전의 효과를 거둘 수 있는 방법이라 하여 점진적인 사진의 방식이 채택되었다. 정조는 이를 효과적으로 추진하기 위해 수령이 직접 조사하도록 명령하였다. 이 외에도 道臣들에게 일임한 개량의 방법도 점진적으로 시행하려 하였다. 정조대는 해당 지방이 원하는 바에 따라 사진과 개량을 선택·시행할 수 있도록 하였다.

순조대에는 앞서의 방안들을 종합하려 하였다. 도신·수령들에게 시행의 방법을 일임함으로써, 현지의 사정에 알맞는 방안을 모색하여 편한 대로 점

진적으로 이정토록 하였다. 이 방식은 부분적인 성과를 걷은 데 그쳤다. 양전의 명령이 내려졌지만 지방에서 시행되지 않은 예가 많았다.

한편 개량이나 사진으로 인한 폐단이 드러나기도 하였다. 이는 결부제하에서 전정의 폐단을 고치려 할 때의 한계였다. 결부제를 개혁하지 않고 효과적으로 양전을 시행하려면 전국적인 규모로 양전을 시행하는 수밖에 없었다.

전국적인 양전 논의는 순조 19년(1819)에 제기되었으며, 그 결과 이듬해에 양전사업을 본격적으로 추진하는 움직임이 나타났다. 護軍 李止淵이 양전을 주장하고, 영의정 徐龍輔는 그것을 뒷받침하면서 양전의 불가피성을 강조하였다. 정부 대신들은 원칙적으로 찬성하였고, 양전을 시행하기 위한 방법과 시기를 논의하였다.

전국적인 규모로 양전을 하되 기한을 정하여 점진적으로 시행한다는 결정이 내려졌다. 그 과정에서도 실시 시기와 관련하여 재정·기강·민정·年事 등이 문제가 되었다. 이에 국왕은 전국적인 양전을 하되 도 단위로 시행하도록 하였으며, 우선 양남에 시행하도록 하였다. 그러나 이러한 조치마저도 추진 주체들의 퇴진과 시기의 부적당함을 이유로 곧 중단되었다.

한편 전정의 폐단을 근본적으로 검토하려는 논의도 있었다. 이는 부세의 균형을 기하고, 객관적이고 합리적인 세제의 원칙을 새로이 만들어, 그에 입각하여 운영 방법을 모색하자는 것이었다. 이는 頃畝制에 입각한 양전 시행론으로서 丁若鏞과 徐有集 등은 대표적인 논자들이다.<sup>3)</sup>

정약용의 지적에 따르면 결부법은 농민에게 공정한 세를 부과할 수 없을 뿐 아니라 결부제하에서 田品과 年分の 원리가 서로 섞이면서 그 결함들이 중첩되고 있었다 한다. 그는 결부법의 한계를 극복하기 위해서는 농지

3) 金容燮, <茶山과 楓石의 量田論>(위의 책)에 따르면 茶山 丁若鏞과 楓石 徐有集의 농정에 대한 立論은 우리의 농업 현실을 바탕으로 체계화되고 봉건적인 경제 체제를 타파하고, 농업 근대화를 위한 논의로서 그 완성을 본 것이라고 하여 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 이 때 제시된 양전책들을 크게 유별하여 따로 다루지 않고 다산의 주장만을 위주로 설명하려 한다. 유봉학, 《燕巖一派北學思想 研究》(一潮閣, 1995)에 따르면 서유구는 <擬上經界策>에서 궁극적으로 屯田論을 담고 있는 자신의 농업정책론을 펼쳤다. 그의 농업정책은 田制의 更張, 量田法 講究, 農政에 대한 措處 등이 내용의 큰 틀을 이루고 있다. 그의 논의는 후대에 많은 영향을 끼쳤다.

면적을 객관적으로 파악하고 세액을 부과할 수 있는 경무제를 실시해야 한다고 주장하였다. 아울러 그는 새로운 양전법으로 전국의 농지를 정방형의 형태로 파악하려는 方量法과 그에 의하여 작성된 지적도를 작성하는 魚鱗圖法을 제시하였다.

이러한 정약용의 구상은 井田制의 시행을 전제로 한 농업 개혁 특히 농지의 재분배를 둘러싼 토지개혁과 관련을 맺으면서 제시되었다. 그의 토지개혁 구상은 삼정 특히 전정의 폐단과 밀접하게 연계되었다. 그의 구상은 17세기 이후의 제반 논의에 대한 종합적인 검토와 비판 위에서 이루어졌다. 이 때 제기된 토지개혁론으로 井田論·均田論·限田論 등이 있었으나, 실시 여부에 대한 당시 논자들의 의견은 크게 달랐다.<sup>4)</sup> 그 중에서 정약용은 이들 논의들을 검토한 후 일차적으로 협동농장제를 구상하여 토지문제를 해결하기 위한 閭田制를 제시하였다.<sup>5)</sup> 이후 그는 조선사회의 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 새로이 체제 개혁을 구상하여 정전제를 제시하였다. 그는 정전제를 현실적인 제약은 있다 해도 실시 불가능한 제도로는 여기지 않았다. 그는 점진적인 방법으로 정전제를 실시할 수 있으며, 이로써 토지소유관계의 변동을 피할 수 있다고 생각하였다.

그는 당면문제인 삼정 중 전정의 문란을 해결하기 위해 정전제의 원리인 九一稅法을 도입할 것을 주장하였다. 그의 주장은 토지문제, 농업문제, 조세문제를 해결하려는 것이었고, 궁극적으로 정전제를 실시하려는 것이었다. 그의 토지개혁론은 19세기 후반 농민항쟁기의 책문에 답한 〈應旨疏〉에서도 유

4) 朴贊勝, 〈丁若鏞의 井田制論 考察—《經世遺表》〈田制〉를 중심으로—〉(《歷史學報》110, 1986), 107~108쪽에 따르면, 17세기 이래 토지개혁론을 둘러싼 논의와 주요한 논자들은 다음과 같다. 朱子の 井田難行說을 井田不可行으로 이해하고 이를 토대로 부세제도의 제도 개선을 주장한 韓元震·宋時烈 등이 있었으며, 井田制의 실시를 가능하다고 보았던 丁若鏞·李恒老 등을 비롯하여, 정전의 실시는 현실적으로 불가능하고 그의 취지를 살리는 방향에서 均田制를 주장한 柳馨遠, 토지 매매를 제한함으로써 均田을 실시하려는 李瀛, 토지소유의 상한선을 정한 限田制를 주장한 朴趾源·徐有築·徐應淳 등이 있었다. 같은 맥락에서 田政의 개혁과 관련하여 17·18세기 토지개혁론을 함께 살핀 연구로는 李哲成, 〈17·18세기 田政運營 改革案의 理想的 原型〉(《民族文化研究》26, 高麗大, 1993)가 있다.

5) 愼鏞廈, 〈茶山 丁若鏞의 閭田制土地改革思想〉(《奎章閣》7, 서울대, 1983).

사한 대책, 혹은 같은 유형의 대책이 제시될 만큼 후대에 영향을 끼쳤다.

다음으로 균역제의 동요에 따른 이정책을 들 수 있다. 임란 후 군사제도의 변동에 따라 균역제의 내용도 변하였다. 조선 후기 균역제는 균역대신에 포를 거두었으며, 재정적인 측면에 중점이 주어지 균역의 개념이 변질되면서 많은 폐단을 낳았다. 이는 조선 후기 사회의 혼란을 초래하고, 농민들의 저항을 일으킬 만큼 심각한 상태에 도달하였다. 위기 의식을 느낀 지배층은 새로운 대책을 마련하려 하였으며, 그 과정에서 수습 방안이 논의되었다.

이 때 지배층들은 크게 3가지 방향에서 수습 대책을 제기하였다. 우선 피역 행위를 봉쇄하고 규정을 고쳐 기존의 균역제를 유지, 재건하려 하였다. 다음은 현실적으로 모순이 많고 불합리한 균역제를 전면적·근본적으로 변혁하여 새로운 제도를 마련하려는 것이었다. 마지막은 현실적으로 변동하고 있는 균역제를 인정하고, 폐단을 최소화하여 수세의 안정을 꾀하려는 것이었다.

그 중에서도 균정이정책은 개혁론의 차원에서 제기되었으며, 戶布(錢)論·結布(錢)論·口錢論(丁布論)·游(儒)布論이 주류였다.<sup>6)</sup> 숙종대를 거쳐 경종과 영조대에 이르면 균정의 폐단은 더욱 심해지고, 그것을 수습하는 문제가 한층 절박해졌다. 앞서의 개혁안들은 관료들의 반대로 실행할 수 없게 되자, 소극적인 개량책인 減正均役論을 이은 균역법이 최종적인 안으로 채택되게 되었다.

균역제는 균역법 제정 이후 〈良役實總〉과 〈均役事目〉을 중심으로 운영되었다. 이 조치들은 額内の 국역과 사모속의 역가를 동일하게 하여 歇役으로 투숙함으로써 발생하는 역폐 및 피역과 부세불균의 현상을 제거하려는 것으로 일시적인 성과를 거두었다. 그러나 〈양역실총〉과 〈균역사목〉은 각각 수

6) 良役變通論·均役法을 중심으로 한 그간의 연구 성과는 대략 다음과 같다.  
 朴廣成, 〈均役法施行이후의 良役に 대하여〉(《省谷論叢》 3, 1972).  
 車文燮, 〈壬亂以後의 良役과 均役法の 成立〉上·下(《史學研究》 10·11, 1977).  
 鄭萬祚, 〈朝鮮後期の 良役變通論에 대한 檢討—均役法 成立의 背景—〉(《同大論叢》 7, 1977).  
 ———, 〈肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策〉(《國史館論叢》 17, 國史編纂委員會, 1990).  
 金容燮, 〈朝鮮後期軍役制 釐正의 推移와 戶布法〉(《省谷論叢》 13, 1982).  
 金鐘洙, 〈17세기 軍役制의 推移와 改革論〉(《韓國史論》 22, 서울대, 1990).  
 金玉根, 〈조선시대의 均역과 均역법〉(《한국의 사회와 문화》 18, 韓國精神文化研究院, 1991).



포군의 정책과 수포의 균일화에 주력한 것이었고,<sup>7)</sup> 한편으로 국가의 세입을 보장하는 선에서 마련된 것이었다. 따라서 피역을 근본적으로 막지 못하였으며, 부분적으로 피역자를 사출하는 효과를 거두는 데 그쳤다.

이후 사모속의 폐해는 다시 광범해졌고, 민의 역부담도 늘어났다. ‘軍多民少’라는 편중된 부세부과 현상을 극복하지 못하고, 첩징의 폐단도 크게 개선되지 않았다. 균역법 이후에도 피역현상과 첩징과 같은 균역제의 폐단은 철저히 제거되지 못하였다. 균역을 진 양인의 고통은 전과 크게 다를 바 없었고, 균정의 폐단이 커지면서 오히려 고통을 가중시켰다. 이로써 균정문란 현상은 다시 재연되었다.

균역법은 역을 고르게 하여 모든 양인의 역부담을 균등히 하지도 못하였으며, 수포의 균일화를 추진하면서 1필로의 경감 조치를 취한 조치였지만, 이러한 것도 점차 무너져 버렸다. 실질적으로 균역세가 증가하여 균역을 진 농민들의 부담은 늘어났으며, 그로 말미암아 농민 경제는 파탄상태였다. 다산 정약용의 詩 〈哀絶陽〉도 이 시기 균정의 폐단을 극렬하게 비판한 것이었다.

균역법 이후에도 정부가 양역 이정문제를 당면 정책으로 삼지는 않았으나, 삼정을 비롯한 각종 부세문제와 관련하여 관심을 보이고 있었으며 농민층의 동향에도 관심을 갖고 있었다. 정조·순조 연간의 농정에 대한 求言敎·詢問·民隱에 대한 조사 보고서의 지시 등과 정조 10년(1786)의 《所懷臚錄》, 정조 22년의 〈民隱疏〉, 정조 22·23년의 〈農政疏〉, 순조 9년(1809)의 〈各道民弊冊子〉, 순조 11년의 〈各道陳弊冊子〉 등은 그러한 측면을 잘 보여주고 있다. 게다가 암행어사를 자주 파견하여 실제 현장에서 이루어지는 행정을 감시·파악하려고 하였다.

그러나 순조 초 함경도 端川의 농민항쟁은 균정의 폐단과 관련하여 발생한 사건이었으며, 순조 11년 평안도 지역에서 발생한 농민항쟁도 균정을 포함한 삼정의 문란이 중요한 원인이었다. 그러나 균정의 폐단에 대한 정부의 대책은 기존의 방식에서 크게 벗어나지 않았다. 폐단이 심한 곳을 대상으로 호포론을 제기하거나 혹은 지역에 따라 부분적으로 실시하는 정도였다. 이것마

7) 鄭演植, 〈17·18세기良役均一化政策의 推移〉(《韓國史論》 13, 서울大, 1985).

저도 제도 내에서 크게 문제가 되지 않는 범위 내에서 허용되었다. 같은 맥락에서 軍布契·軍役錢 등의 편법도 제도의 근간을 무너뜨리지 않는 범위 내에서 정부가 묵인하였다. 이는 미봉적인 대책이었으나, 삼정이정책에서 口廩 혹은 洞布制를 제시하는 토대가 되었다.

마지막으로 환곡의 이정을 둘러싼 논의를 들 수 있다. 환곡은 18세기에 들어와 환곡의 양이 급격히 늘어나고, 운영의 문제와 관련하여 그 폐단들이 거론되었다. 이 때 기존의 운영 방식을 개선하려는 논의도 있었으나, 보다 근본적으로 대처하기 위한 새로운 제도를 모색하려는 움직임들이 나왔다. 이 때 새로운 제도로 거론된 이정책은 조선 초 이래 자주 거론된 社倉制·常平倉이었다.

조선 후기 진대를 위해 이용되던 환곡이 재정에도 사용되면서 환곡 운영에 따른 폐단이 발생한 것 외에도 감사·수령·이서 등이 운영 과정에 개입하고 있었으므로, 환곡의 운영은 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다. 이로 말미암아 환곡 운영 과정에서 수많은 형태의 부정행위들이 나타났다.

환곡의 폐단은 취모보용과 환총제에 따른 환곡 부담의 증가, 환곡의 면제·還還에 따른 환곡 부담의 편중, 곡물과 함께 화폐를 이용하는 것 등이 원인이었다. 이러한 문제점들은 환곡의 비정상적인 운영을 초래하였으며, 그에 따른 폐단을 가중시켰다.

18세기 중후반에 이르러 지역마다 환곡을 보유한 양이 크게 차이가 났다. 이와 관련하여 환곡이 많은 곳이나 적은 곳은 물론하고 환곡의 분급과 관련된 문제들이 늘 지적되었으며, 아울러 환곡의 移轉·移質하는 문제가 제기되었다.

특히 정조 연간에는 환곡 운영의 문제가 광범하게 논의가 될 만큼 환곡의 폐단이 더욱 커졌다. 전정·군정의 문제와 함께 환곡의 폐단이 사회적인 문제로 떠올랐으며, 국왕은 거의 모든 구언교·윤음 등에서 그러한 문제를 언급하였다. 특히 정조 19년의 還餉策問은 환곡의 폐단이 심화되자, 왕이 단일 항목에 대한 대책을 집중적으로 묻는 것이었다. 정조대의 응지농정소는 광범위한 대책을 논한 것이었으나, 그 중에 환곡도 주요한 항목으로 등장하였다. 이외에도 개별적으로 환곡의 이정을 논하는 경우가 종종 있었다.

환곡의 이정은 오랜 기간 크게 2가지 방향에서 논의되었다. 환곡제도 자

체를 근본적으로 변혁하려는 것과 현행 환곡제를 유지하면서 문제되는 부분을 개선하려는 방식으로 나뉘었다.

우선 환곡제의 이정방안으로 토지개혁을 전제로 한 平糶(常平)制·社倉制의 실시를 주장하는 자들이 있었다. 평적제는 상평창제도를 개편하여 환모수입에 대한 급대방안을 마련하고, 구전이나 호포 등 별도의 조치를 취하자는 것이다. 사창제를 주장하는 측은 환곡제는 혁파하고, 급대방안으로 정부가 출자하여 衙屯·營屯 등을 설치함으로써 세를 거두어 환모의 수입을 대신하자는 것이었다. 이들 방안은 피폐해진 농민경제를 안정시키고 농민을 구제하는 것이 목적이었다.

한편 소변통의 방안은 환곡제의 기능을 살리면서 기존의 폐단만을 고치는 방안이었다. 환모수입이 이미 국가재정의 상당한 부분을 차지하고 있었으므로 대변통의 방식은 급대방안이 문제였다. 따라서 환모 수입을 보전하면서 운영하는 방식에서 해결점을 찾는 자들이 있었다. 그들은 환곡 문란의 원인으로 지적되는 수많은 환곡 구관아문을 호조로 일원화하고, 穀名도 통합하여 합리적으로 경영하는 방안을 대책 중의 하나로 제시하였다. 그러나 이러한 제안들은 그야말로 논의에 그쳤으며, 어떠한 조치도 이끌어 내지 못하였다. 때문에 환곡의 이정문제는 여전히 남게 되었다.

순조대에도 여전히 부세문제에 대한 대책들이 강구되어, 구언교에 대답하는 형식의 時務疏를 제출하도록 하거나 혹은 陳弊冊子를 작성하기도 하였다. 그 중에 환곡의 이정방안도 포함되었다. 한편 순조 4년(1804)과 5년 사이에 대변통의 하나로 제시된 사창제를 실시하려는 시도가 있었다. 우의정 李敬一이 朱子の 사창제와 조선의 환곡제를 종합하여 취모를 하는 사창제를 제안하였다. 이는 정조대에 진행되던 논의를 일보 전진시킨 것이었다. 사창절목을 만들어서 논의를 거치고 정부는 이를 시험적으로 양남·양서에서 실시키로 하였다.

그런데 이러한 의견은 감사들의 반대에 직면하였다. 관이 주도권을 향촌 민들에게 넘겨줄 때 수많은 폐단이 발생할 것이라는 것이었다. 관이 관장하던 운영권을 넘겨주었을 때, 鄉君子들은 사창을 빙자하여 小民들을 꺾박하게 되며, 관의 명령을 어기는 폐단이 발생한다는 것이었다. 그들은 민정을 내세

위 반대하기도 하였다. 대소의 민정이 엇갈려서 강제로 실시하는 것은 어렵고, 흉년인 때를 당하여 斂民을 논할 때도 아니라는 것이었다. 그러나 실질적인 이유는 사창을 실시할 때 환곡에 의존하던 지방 관아의 재정수입이 감소하게 되고 생활 수단의 하나로 삼고 있던 지방관청의 이서들의 이해가 엇갈리게 되는 까닭이었다. 이 논의 또한 철종조까지 진전을 보지 못하였다.

한편 소변통은 좌의정 徐邁修에 의하여 제기된 것으로 기존의 논의를 크게 벗어나지 않았다. 그들이 지적한 환곡의 폐단은 당시의 폐단으로 들어지는 모든 내용을 포괄하였다. 환총을 둘러싼 지역간의 불균, 환곡 분급 대상의 선정과 그에 따른 불균, 상정가 등의 운영의 불합리, 운영상의 부실 등이었다. 말하자면 환곡의 폐단은 환곡의 불균과 운영의 불합리화에 있다고 파악하였다. 그러나 그들은 환곡의 폐단을 근본적으로 고치는 것보다 지역적인 현상을 치유하는 정도에 머물고 있어서 문제는 여전히 남았다. 우선 곡총과 호총을 비교하여 균평하게 하고, 京司에서 필요한 경비는 穀在邑에서 ‘從實作錢’해야 한다는 것이었으며, 穀簿의 명색은 간소화해야 한다는 것이었다. 이 방안은 현상적으로 드러난 환곡의 폐단을 제거하려는 소극적인 방법이었다.

특히 환곡 운영의 폐단과 관련한 농민들의 소요가 점차 현실적으로 드러나고 있었다. 순조 11년 谷山지역 농민들의 항쟁은 대표적인 예이다.<sup>8)</sup> 이후에도 환곡의 폐단은 여전히였으나, 정부는 처방을 내리지 못하고 있었으며, 논의마저도 제대로 추진하지 못하였다. 철종조 초반에 환곡의 減摠에 대한 언급과 환곡의 폐단을 고치려는 시도가 있었지만, 이것도 부분적으로 문제를 고치는 수준에 그쳤다. 이러한 상태에서 환곡의 폐단은 더욱 커졌다.

한편 이러한 환곡의 폐단과 관련하여 종합적으로 문제를 제기하고 그에 대한 대책을 논한 자로서는 정약용을 들 수 있다.<sup>9)</sup> 그의 환곡에 대한 개혁

8) 金容燮은 谷山の 농민항쟁을 軍政의 폐단과 연관지었으나, 韓相權은 <1811년 황해도 곡산지방의 농민항쟁>(《역사와 현실》 제5호, 한국역사연구회, 1991)에서 농민항쟁의 주요한 원인으로 還穀의 문란을 들고 있다.

9) 丁若鏞의 환곡에 관한 개혁론을 다룬 연구로는 다음과 같은 것이 있다.  
 愼鏞度, <丁若鏞의 還上制度改革思想>(《社會科學과 政策研究》 3-2, 1981).  
 韓相權, <18·9세기 還政紊亂과 茶山の 改革論>(《國史館論叢》 9, 國史編纂委員會, 1989).

鄭允炯, <茶山の 還上改革論>(《茶山の 政治經濟思想》, 창작과비평사, 1990).

문은 還上論, 還餉議, 《經世遺表》의 〈倉廩之儲〉, 《牧民心書》의 〈穀簿〉를 통하여 그의 환곡에 대한 인식의 변천이 잘 나타나 있다.<sup>10)</sup> 그는 환자론과 환향의에서는 원칙적인 측면에서 환곡을 논의하였고, 〈倉廩之儲〉에서는 환곡과 상평창제도를 골격으로 삼아 부분적으로 사창제를 보완하는 내용으로서 이상적인 환곡 개혁을 주장하였다. 한편 〈穀簿〉에서는 현실적인 측면에서 환곡 운영을 개선하려는 의도하에 수령의 환곡 관리를 우선하였다.

한 개인에게 있어서도 환곡 운영에 대한 대책의 방향이 달라질 만큼 18·19세기 환곡 운영은 크게 변화하고 있었다. 정부는 이러한 변화를 쫓아가지 못하고 부분적으로 절목을 마련하거나 혹은 암행어사를 파견함으로써 감시하는 수준에 머물고 있었다.

앞에서 살핀 바와 같이 조선 후기 논자들은 사회의 제반 문제점을 지적하고, 그것을 분석하여 개혁의 방향을 세웠다. 이 논의들은 조선 후기 사회 개혁에 대한 대안으로 자리를 굳혔으며, 개혁론으로 유형화되었다. 당시의 현상적으로 드러나는 폐단에 대한 논자들의 지적은 거의 유사하였다. 그러나 동일한 사회현상에 대하여 사회를 진단하고 처방을 내리는 것은 각기 달랐다. 이는 사회 개혁에 대한 입장의 차이로 나타났다. 이는 부세제도의 문제를 해결하기 위하여 보다 근본적인 처방을 요구하는 大變通(大更張)의 측면과 부세제도에서 폐단을 일으켜 문제가 된 부분에 한정하여 처방을 하는 것이 별 무리가 없다고 주장하는 小變通(小更張)의 방식으로 나뉘었다. 이로써 각각의 방식에 따라 조선사회의 개혁에 대한 가능성과 그 한계는 규정되었다. 이 중 어떠한 논의도 각각 한계를 지니고 있었으며, 그 한계는 곧 조선 후기 제한된 범위 내에서 사회 개혁을 추진하려는 지배층들이 지닌 역량의 한계이기도 하였다.

한편 농촌사회는 농민층 분화의 촉진으로 크게 동요하는 모습을 보이고 있었다. 신분제의 해체 과정에서 새로운 사회계층들이 등장하고, 농민계급이 재구성되었다. 그들은 사회적·경제적 이해관계를 중심으로 심각한 계급적

10) 이외에도 정약용의 환곡에 대한 인식을 살펴볼 수 있는 것으로는 〈應旨農政疏〉 〈公州倉穀弊政〉 〈夏日對酒〉 등이 있다. 정약용의 환곡의 인식에 대한 변화는 韓相權, 위의 글에서 자세히 다루었다.

대립을 일으키고 있었다. 지주와 전호, 부농층과 빈농층, 雇主와 피고용자층의 알력과 대립의 심화가 그것이었다. 이러한 측면은 抗租로 집약되었고, 나아가 농민항쟁 내지 농민전쟁으로 이어지기도 하였다.

정약용이나 서유구의 농업개혁론은 19세기 전반 조선사회의 전반적인 틀에 대한 검토를 거쳐 완성되었다고 하겠다. 그들은 사회의 모순을 근본적으로 해결하면서 새로운 사회를 건설하였다. 그러나 그들의 농업개혁론은 실천으로 옮기지는 못하였다. 결과적으로 농민경제의 파탄과 계급간의 대립은 수습되지 못하였다. 19세기 중엽 이후 사회 모순이 폭발하게 되었으며, 전국적인 농민항쟁과 농민전쟁이 일어났다.

19세기 중엽 이후 농민항쟁이 자주 발생하게 되면서, 농민경제의 안정과 농업 개혁에 대한 요구는 더욱 커졌다. 정부는 철종 13년(1862)의 농민항쟁과 관련하여 그 수습책을 구체적으로 강구하기 위하여 三政策問을 제기하였으며, 위정자와 지식인들은 그에 대한 응지삼정소를 수집하고, 그를 바탕으로 三政釐正廳의 대책을 만들었다. 이 과정에서 논의된 개혁 방식은 앞서 제시한 두 가지 방향으로 나뉘었다. 이 때의 개혁 방안은 단순히 前代의 정약용이나 서유구 등의 방안을 적용하려는 차원에서 벗어나 나름대로의 방안을 마련하려 한 것이었다. 물론 이들이 제시한 개혁 방안은 논자들이 당시 사회에 대한 진단, 그리고 자신이 처한 정치적·사회경제적인 처지에 따라 달라졌으며, 토지제도 및 그와 관련한 경제제도·신분제도 등에 대한 논의도 다양하게 제기되었다.

특히 19세기 초반 삼정운영이 극한 문란상을 보이는 상황에서, 삼정의 폐단을 극복하기 위한 개혁책들은 이미 산발적으로 제기되었다. 미봉책이긴 하지만 정부도 폐단을 일으키거나 혹은 심각한 문제로 제기된 것에 대해서는 부분적인 수정을 가한다든지 아니면 어사를 파견하거나 수령으로 하여금 그 원인을 조사하도록 하였다. 그러나 정부의 이러한 조치에도 불구하고 19세기는 ‘민란의 시기’라고 할 수 있을 만큼 전국 각지에서 농민항쟁이 끊이지 않았다. 특히 이 시기의 농민항쟁의 원인으로 지목된 것은 삼정의 문란이었다. 따라서 정부는 그에 대한 대책을 강구하지 않을 수 없는 상태에 직면하였다.

## 2) 1862년 농민항쟁기의 삼정개혁론

## (1) 삼정에 대한 책문

철종 13년(1862) 전국적인 농민항쟁이 일어나자, 국왕과 정부는 그에 대한 수습책을 마련하려 하였다.<sup>11)</sup> 철종은 같은 해 6월 12일 삼정책문을 내려 대책을 강구토록 하였다. 위정자와 지식인들은 그에 답하는 應旨上疏의 형식으로 三政疏를 작성하여 같은 해 6월에서 윤8월까지 제출하였다. 국가가 어려운 일을 당할 때 해결 방안을 모색하기 위해 지배층의 견해를 광범하게 수렴하고 이를 정책에 반영하기 위해 임금이 대책을 묻는 것에 대한 대답 형식의 글이 응지상소이다. 철종은 말년에 유례가 없는 전국적인 규모의 농민항쟁이 발생하자, 이를 수습하기 위해 求言教를 내렸으며, 사대부층은 그에 대한 수습 방안을 진언하였다.

농민항쟁은 삼남지방을 중심으로 발생하였다. 철종 13년 2월 4일 경상도 丹城을 필두로 淸州에서 농민항쟁이 일어났으며, 2월 18일에서 23일 사이에는 대규모의 농민 봉기가 이어졌다. 이어서 가을에는 중부지방과 북부지방에서도 농민들의 항쟁이 발생하였다.<sup>12)</sup>

관아를 습격하고 官長을 축출하거나, 印符를 빼앗고 鄉權을 탈취하거나 혹은 문서를 불지르고 옥을 부수고 죄수들을 풀어 주었으며, 朝官 및 양반들에 대하여 구타를 하거나 혹은 향리들을 박살내거나, 혹은 부민들의 가옥을 부수고 재물을 탈취하는 사건들이 벌어졌다. 지방에 따라서 농민항쟁의 양상은 달랐으나, 농민들은 자신의 요구 사항이 관철되지 않을 때 시정을 요구하는 과정에서 이러한 행동을 취하였다. 처음에는 관의 잘못으로 민들이 억울하게 당하게 되자, 농민들은 자신들의 요구 사항을 적어 소장을 올려 해당 관청이나 혹은 상급 관청에 대하여 잘못된 부분을 시정할 것을 요구하였다. 그런데

11) 이 글의 三政策問과 그에 대한 應旨疏의 내용 분석에 대한 기술은 金容燮, 〈哲宗朝의 應旨三政疏와 「三政釐正策」〉(《增補版 韓國近代農業史研究》, 一潮閣, 1984)에 의존하였으며, 이용되지 않은 자료만 부분적으로 더하였다.

12) 망원한국사연구실 19세기농민운동분과, 《1862년 농민항쟁》(동녘, 1988)에 따르면, 농민전쟁이 발발한 지역은 72개 지역으로 확인되고 있다.

일련의 절차를 거친 그들의 요구를 수령이 받아들이지 않게 되자, 농민들은 관에서 처리할 의사가 없음을 확인하고 마침내 항쟁을 전개하였다.<sup>13)</sup>

지방관들은 농민항쟁이 일어났음을 중앙 정부에 보고하였고, 정부는 진상과 원인을 파악하여 대책을 세우려 하였다. 경상감사 李敦榮은 우병사 白樂莘의 보고에 의거하여 진주농민항쟁은 統還과 都結에 대한 영읍의 逋弊矯揉에서 발생하였다고 정부에 보고하였으며, 진라감사 金始淵도 益山농민항쟁의 원인을 조사한 후 도결의 폐단을 들었다. 이후 다른 지역에서 발생한 농민항쟁의 원인으로 보고된 것들도 이러한 내용을 크게 벗어나지 않았다.

정부도 이것으로 농민항쟁의 전모가 밝혀진 것으로 생각하지는 않았다. 정부는 按覈使를 파견하여 그들의 보고를 받음으로써 농민항쟁의 실상에 접근하려 하였다. 진주안핵사 朴珪壽는 按覈狀啓와 查逋狀啓를 통하여 농민항쟁의 실상과 지방 관리들의 還穀逋欠 문제를 구체적으로 열거하였다. 그는 연이은 再啓를 통하여 우병사 백낙신의 탐학한 모습을 나열하고, 그것이 농민항쟁의 직접적인 동기가 되었음을 보고하였다. 이는 진주농민항쟁이 발생한 지 한달 반이 지난 4월 4일의 일이었다.

그러나 정부는 여러 차례의 보고에도 불구하고 아직 농민항쟁의 진상을 정확하게 파악하지 못하였고, 그 원인에 대한 정확한 진단도 내리지 못하여 농민항쟁에 따른 대책을 세우지 못하고 있었다. 정부 대신들은 여러 곳에서 올라온 보고를 토대로 환곡을 매개로 한 농민 수탈과 탐관오리들의 농민침학 때문에 농민항쟁이 발생하였다고 보아 이를 시정하려고 하는 정도였다.

우선 영의정 金左根의 계언에 따라 대책이 마련되었다. 그것은 외읍의 吏額은 줄이고, 錢 400냥을 축낸 逋吏는 皇律에 의하여 다스리며, 貪墨한 長吏도 황률로써 치죄하며, 환곡의 운영에는 폐단이 있으나 還耗는 지방관청의 경비를 조달하기 위한 것이므로 없앨 수는 없다고 하여, 이러한 폐단에 대한 처리 방안과 그 대책을 널리 물을 것을 결정하였으며, 이 밖에도 장시·포구의 무명잡세, 제언·전답에서 녹탈하는 폐단 등을 혁파케 하는 것이었다. 그러나 이러한 조치도 근본적인 대책은 되지 못하였다.

13) 賦稅運營과 관련 呈訴, 農民抗爭으로 진행되는 과정은 高東煥, <19세기 賦稅運營의 변화와 呈訴運動>(《國史館論叢》43, 國史編纂委員會, 1993)을 참조.



이후에도 각지에서의 농민항쟁은 지속되었다. 5월에는 懷德을 비롯하여 公州·恩津·連山·扶安·金溝·淸州·懷仁·文義 등에서 농민항쟁이 발생하였다. 정부는 농민항쟁이 확산되는 상황에 대한 보다 근본적인 방안을 마련하지 않으면 안되었다.

박규수도 지방의 실정을 관찰하고 난민의 동태를 목도한 안핵사로서 제언하였다. 그는 자신의 보고서 외에 지방의 보고서를 토대로 삼남에서 발생한 농민항쟁의 원인을 종합적으로 파악하려 하였고, 그 결과 5월 22일 상소문에서 ‘삼정문란’이라고 하여 막연하지만 포괄적으로 제시하였다. 그는 “還餉의 폐단이 그 중에서 으뜸이다”라고 하여,<sup>14)</sup> 삼정 중에서 특히 환곡의 폐단을 우선으로 꼽았다. 그러나 그가 환곡을 비롯한 진정·군정 등의 문제와 관련시켜 언급한 것은 사태의 일 측면을 지적한 것이었다. 그는 이미 철종 6년(1855)에 암행어사로서 농민들의 실태를 파악하면서 당시 폐정의 원인으로 삼정을 지적한 적이 있다. 이번 농민항쟁의 배경으로 삼정문란을 지적한 것도 이에서 크게 벗어난 것은 아니었다.

이후 각 지방에 파견된 선무사나 암행어사 등의 복명서에서 제시된 원인도 이러한 범주를 벗어난 것은 아니었다.<sup>15)</sup> 농민항쟁의 원인에 대한 정부의 공문은 ‘삼정문란’으로 귀결되었으며, 그러한 차원에서 대책이 마련되었다.

한편 농민항쟁의 원인을 삼정문란으로 파악한 박규수는 그 수습책을 삼정 이정에서 찾으려 하였다. 그는 삼정 중에서 문란이 가장 심한 것은 환향이므로 삼정을 이정하기 위해서 환곡을 중심적인 문제로 다루어야 할 것임을 강조하였다. 나아가 “혹 시나 局을 설치하여 많은 사람들의 의견을 모으고, 많은 대책을 채집하여 논의를 거쳐 지당한 것을 구하여야 한다”<sup>16)</sup>라고 한다든지, 혹은 “따로 一局을 열어서 (인제를) 골라 (일을) 맡겨서 모든 것에 이치를 갖추도록 한다. 혹 옛 것으로 인하여 修飾하거나 혹은 옛 것을 본받아서 더하거나 빼고 윤색하고 두

14) 《承政院日記》2651책, 철종 13년 5월 22일.

朴珪壽, 《獻齋集》 권 6, 請設局整釐還餉疏.

15) 각 지역에 파견된 선무사·안핵사·암행어사의 명단은 鄭元容, 《袖香編》6, 釐整廳設始에 자세하다.

16) 《承政院日記》2651책, 철종 13년 5월 22일.

朴珪壽, 《獻齋集》 권 6, 請設局整釐還餉疏.

루 자세하게 한 후에 먼저 1개의 道에 시험을 해보고 다음에 널리 행하도록 한다”<sup>17)</sup>라고 하여 구체적인 방법을 건의하였다. 특별 기구를 만들어 문제를 연구하고 중론을 모아서 수습책을 마련하자는 그의 건의는 즉각 채택되었다. 정부는 박규수의 건의를 삼정 전반에 걸치는 문제로서 받아들이기로 하였다.

이에 삼정을 이정하기 위한 敎가 내려졌으며,<sup>18)</sup> 이어서 三政釐正廳이 설치되었다.<sup>19)</sup> 위원으로는 鄭元容·金興根·金左根·趙斗淳 등을 이정청 總裁官, 金炳翊·金炳國 등의 정부대신들을 이정청 당상관으로 임명하였다. 삼정 문란을 초래한 당시의 정부대신들이 그것을 개혁할 위원으로 선임되었는데, 이는 이후 삼정이정청의 한계로 작용하였다.

그 후 삼정이정청은 윤8월 19일까지 지속되면서 농민항쟁의 수습을 위한 방략을 강구하였고 그것은 마침내 삼정이정책으로 완성되었다. 이러한 방략은 이정청의 위원들만 참여한 것이 아니라 중론을 구하는 방향으로 결정되었다. 앞서 박규수의 의견과 김좌근의 환폐를 교구하는 방략으로 중론을 구하자고 제시한 점이 일치되었기 때문이다. 삼정이정책을 작성하기에 앞서 여론을 모으는 작업이 선행되었다. 三政策問과 應旨三政疏가 그것이다.

삼정책문의 방침이 공포된 것은 6월 10일이었다. 이날 철종은 교를 내려서 이정청에서 삼정 교구의 방략을 강구하는 것은 朝家の 대변통에 속하는 것이므로 여론을 널리 구하여서 반드시 이치에 맞는 타당한 것을 마련하지 않으면 안 된다고 전제하고, 그러기 위해서는 전국의 정치인·지식인 즉 문음의 당상·당하·참하 및 생원·진사·유학들로부터 試策의 형식으로 그 의견을 들을 것임을 밝히고 있다. 이 때 讀券官은 이정청의 總裁官이 검임할 것이며, 응시인의 제출은 試場에서는 제목만을 받아서 물러가 10일간을 기한으로 집에서 제출하여 바치도록 하되 試券은 태학에서 모아서 보고케 한다는 것이었다.<sup>20)</sup>

그리고 시책을 실시하는 6월 12일에 시장에 나오지 못한 지방 인사들의

17) 《哲宗實錄》 권 14, 철종 13년 5월 계해.

18) 《承政院日記》 2651책, 철종 13년 5월 25일.

《哲宗實錄》 권 14, 철종 13년 5월 병오.

19) 《哲宗實錄》 권 14, 철종 13년 5월 정미.

20) 《日省錄》 철종 13년 6월 10일.

《哲宗實錄》 권 14, 철종 13년 6월 신유.

의견을 듣기 위한 방안도 따로 마련하였다. 즉 이정청으로 하여금 서울의 시장에서 제목을 내세웠던 책제를 베껴서 전국의 8도에 내려보내고 각 지방민으로 하여금 이에 대한 방략을 짓도록 한 다음 읍에서 收券하고 도에서 모두 모아 올려 보내도록 하라고 하였다. 이 때 각 지방으로부터 올라오는 시권은 거리의 원근을 고려하여 올려 보내는 기한을 이정청으로부터 공문이 도착한 일자를 기점으로 70일의 여유를 주었다. 더욱이 지방에는 조정에 나아가 벼슬을 하지 않았으나 학식이 높은 儒賢들이 있으므로 국왕은 이들이 시책에 응해 줄 것을 바랐다. 그래서 이들에게는 따로 교를 내려서 지방관으로 하여금 이를 傳諭하도록 하고, 평소에 ‘窮經力行’하여 강구하였던 방략을 삼정구폐책으로 진언해 줄 것을 당부하였다.<sup>21)</sup>

이리하여 삼정구폐를 위한 구언교는 서울의 시장이나 지방관을 통해서 전국의 정치인 및 지식인들에게 전달되었다. 그러나 이 때 국왕이 하문한 것은 삼정의 근본적인 개혁 즉 경제체제의 혁신 방안을 요구한 것은 아니었다. 이는 조두순이 代製한 策題에 보이듯이 삼정하의 질서를 유지하기 위한 개선 방안을 요구한 것이었다. 철종은 삼정을 중심으로 한 조선의 법제를 ‘良法美制’라고 자부하였고, 게다가 삼정은 본래 나라와 국민을 위하는 뜻에서 나온 것이라고 하여, 이것이 없으면 나라를 유지할 수 없고, 민들은 의지할 곳이 없어질 것이라고 하였다. 그러나 ‘法久弊生’이라고 하여 삼정이 오랜 기간 운영되면서 백성들이 삶을 유지하기 어렵게 되고 나라가 기울게 되었으니, 이를 矯革하지 않을 수 없다는 것이 국왕의 생각이었다.

이러한 국왕의 책문에 대하여 응답한 건수는 6월 22일 본청에서 考試를 보고 收券한 것이 900여 장이나 되었고, 나중에 낸 것이 100장이었다. 이어 25일에는 52장을 취하였다고 한다. 결국 삼정책에 대한 대책으로 제시된 응지상소문은 1,050건을 넘었으며, 이를 編次하여 왕에게 아뢰었다고 한다. 지방의 여러 券도 함께 올려서 편차를 하도록 하였다고 하는 것으로 보아 대규모로 응지상소문들이 작성되었음을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

21) 《日省錄》 철종 13년 6월 12일.

《哲宗實錄》 권 14, 철종 13년 6월 계해.

22) 鄭元容, 《袖香編》 권 6, 釐整聽設始.

## (2) 삼정개혁방안

국왕의 삼정책문에 대하여 응지상소자들은 삼정문란에 대한 대책, 농민항쟁 수습책 및 나아가 농민경제를 안정시키기 위한 새로운 방안을 제시해야 했다.<sup>23)</sup> 그들이 제시한 수습 방안은 논자에 따라 다양하였다. 이들 방안들은 상소자들의 학문의 심도, 사회 개혁에 대한 의욕, 삼정문란이나 농민항쟁에 대한 이해의 정도, 그들의 사회적 처지의 차이에 따라 달랐다. 따라서 응지상소는 내용에 따라서 몇몇 형태로 나눌 수 있다.

제시된 내용은 응지상소자들이 삼정문란의 형태와 농민항쟁의 원인에 대한 이해의 정도에 따라 차이를 보였으며 크게 2계통으로 나뉘었다. 응지상소들에 제시된 견해는 三政矯揉와 관련하여 이 시기의 세론을 반영하고 있었다. 하나는 구제도를 그대로 두고 두드러지게 드러나는 큰 폐단만을 제거하려는 것이며, 다른 하나는 여러 가지 폐단과 농민항쟁을 초래한 구제도를 일거에 혁신하자는 견해이다.

전자는 전정·군정·환곡의 3가지 제도를 그대로 두고 그 안에서 그것을 개선함으로써 농민층을 무마하려는 것이다. 전자는 국왕이 책문을 통하여 질문한 문제의 시행 가능성의 여부를 둘러싸고 다시 의견이 나뉘었다. 후자는 삼정을 어떤 형태로든 근본적으로 개혁함으로써 목적을 이루려는 것인데, 개혁의 정도를 어느 정도까지 추진할 것인가를 놓고 의견이 양분되었다.

## 가. 삼정운영개선론

삼정운영개선론은 국왕의 삼정책문에 대한 답변으로 농민항쟁을 수습하기 위해 삼정제도 자체를 바꿀 필요는 없다는 내용의 삼정교구책이다. 이를 주장하는 논자들은 삼정의 문란은 정치인과 관리들의 부정으로 나타났으므로, 삼정의 폐단을 바로잡기 위해 운영 과정에서 생기는 문제를 해결하는 것이 급선무라고 보았다. 따라서 삼정은 제도 자체가 결함을 가진 것은 아니라고 보았다. 그들에 따르면 삼정의 문란에 따른 폐단은 그에 따른 문제만 해결하면 된다는 것이었다.

23) 철종 13년(1862) 농민항쟁기 三政策問에 대한 일부의 應旨上疏는 《三政策》1·2(亞細亞文化社, 1986)로 영인 간행되었다.

이는 삼정의 운영상의 문제일 뿐이며, 제도를 바꾸어 해결할 것은 아니라는 것이다. 즉 수취체제와 관련한 부세제도를 고칠 필요는 없다고 보았다. 논자들은 삼정에 대하여 ‘나라를 운영하고 백성을 다스리는 큰 길’ 혹은 ‘금과옥조같은 나라의 좋은 법’이라고 하였다. 이는 ‘술에 三足이 있는 것과 같다’거나 혹은 ‘상하가 서로 필요로 하는 것이 마치 차에 두 개의 바퀴가 있는 것과 같다’고 하듯이 없어서는 안되는 제도로 언급할 정도였다.<sup>24)</sup>

운영개선론자들은 삼정의 구체적인 내용에서도 제도적인 문제는 없다고 보았다. 즉 전정은 양전과 동시에 전품의 등급이 마련되기 때문에, 국가가 전세를 지나치게 받거나 민이 억울하게 징수당하게 된 것은 아니며, 군정은 사람의 생사와 허실을 해마다 살피고 있으므로 군정이 도망할 염려는 없으므로 나라의 국방은 공고하다고 하였고, 환곡은 진대로써 흉년에도 민이 굶주리지 않게 하며 군향은 국가에 변이 생겨도 충분한 곡식을 저장할 수 있게 한 것이라고 하였다. 이로써 국가는 국가다운 모습을 보이고, 민은 민다운 생활을 하게 되었다는 것이다. 논자들은 삼정은 국가와 민에 대하여 매우 큰 기여를 한 것으로 보았으며, 그런 의미에서 삼정은 움직일 수 없는 經法으로 생각하였다. 즉 삼정은 국가 경영의 근간이며, 국가가 오랫동안 유지된 것도 삼정을 중심으로 한 정령과 기강이 제대로 세워진 까닭이었다 한다. 삼정은 제도 그 자체는 국가를 유지하는 기본이 될 정도로 중요한 역할을 하였다고 보았다.

논자들은 삼정의 폐단은 제도 자체의 문제가 아닌 운영 과정의 문제로 파악하였다. 이는 삼정을 운영하는 치자들의 문제라고 본 것이다. 그 중에서도 수령들이 ‘사리를 쫓고 의리를 좋아하지 않는 것’을 주요한 요인으로 지적하였다. 논자들은 이러한 분석을 토대로 삼정의 폐단에 대한 대책을 세웠다. 결론은 운영의 개선이란 측면을 벗어나지 않았다. 폐단을 고치려면 ‘윗사람들이 의리를 중히 하고 이득을 가볍게 하는 데’ 있다고 보았다.

따라서 삼정문제의 해결은 인재를 키우고(興人材), 그 일에 알맞은 사람을 기용하는 것(得人)과 그가 민을 제대로 다스릴 수 있는가의 여부에 달린 것

24) 權周郁, 《逋庵集》 권 4, 對三政策.  
申錫愚, 《海藏集》 권 10, 三政大對.

으로 보았다. 이는 임금이 어떠한 사람을 수령으로 임명하는가와 그 수령의 자질문제였다. 그리고 수령이 삼정을 제대로 운영할 수 있는가의 문제였다.

농자들은 제도가 아닌 운영의 결함에 초점을 두었으므로, 문제가 되는 부분을 일정한 기준하에 고칠 것을 주장하였다. 일정한 기준이란 본래의 제도는 그대로 유지하되, 그 테두리 안에서 결함을 시정하자는 것이었다. 그러므로 삼정의 폐단을 개선하되, 구제도의 기능을 회복하는 문제와 운영을 개선하기 위한 방안을 마련하는 것이 주가 되었다. 그 방안들은 대체적으로 점진적인 방식을 택하면서, 농민의 부담을 가볍게 하여 생계를 유지할 수 있도록 하려는 것이었다.

그들이 모색한 방법은 삼정을 규정한 기존 제도의 기능을 회복하고 운영상의 문제를 개선하려는 것으로, 내용은 전정·군정·환곡 등 구체적으로 나누어 제시되었다. 우선 전정에서는 농민의 부담을 경감하기 위하여 법에서 정한 세액 이상을 넘지 않도록 하는 것이 문제였다. 전결 자체에서 발생한 폐단만이 아니라 군정·환곡에서 도결·加結 등의 이름으로 과도하게 첨가되는 세목들이 많아 전결에 부과되고 있던 세들은 농민에게 큰 부담이 되었다. 이에 대한 대책은 우선 토지에 대하여 부과되는 세를 토지대장파 大典에 의하여 법제상의 규정대로 수납하고 은결을 제거하여 농민의 부담을 종전에 비하여 반으로 줄이자는 것이었다.

또한 규정대로 양전을 함으로써 부세불균이나 豪强들의 토지점탈을 시정해야 한다고 하였다. 양전의 방법은 전국적인 규모가 아니더라도 군현단위로 수령들이 책임을 지고 부분적으로 양전을 추진하거나, 여의치 못할 때에는 ‘逐庫査陳’하여 세원을 정확하게 파악함으로써 부세를 공평하게 부과하자는 것이었다. 아울러 호강들이 점탈한 것도 사실대로 타량하여 부세불균을 시정하고 농민이 피해를 입지 않게 하면서 국가의 재정수입을 늘리려 하였다.

군정 문란에 대한 대책으로 군역에서 도피한 장정에 대한 査括을 주장하였다. 군역 대상자 중에서 특히 부민층은 여러 가지 방법으로 군역에서 빠져나가고 있었으며, 그 결과 남아 있는 빈민층들에 역이 가중되었다. 이로 말미암아 황구첨정·백골징포·죽징·인징·첩역 등의 폐단이 나타나고 있었다. 이러한 문제점들은 전결에 역이 부과되는 상황에서 군역의 폐단 외에 전

정의 폐단을 유발하고 있었다. 이러한 상황에서 삼정 개선문자들은 균역의 기능을 제대로 되살리기 위해 폐단의 원인인 피역자들을 조사하여 충역시킬 것을 주장하였다.

그러나 이러한 방법도 현실적으로는 문제가 있었다. 額外校院生·山直·廊屬·모칭유학자 등 피역자들을 모두 조사하여 충역시키는 것은 매우 힘든 일이었다. 특히 모칭유학자들을 선별하는 어려움이 있었다. 이들은 재력을 이용하여 향촌사회에서 실질적인 역할을 하는 자들이나 경우가 많았으므로 가려내기가 힘들었다. 게다가 幼學은 실제 양반층인 경우가 많았으므로 양자를 구분하여 모칭유학자를 사괄하는 것은 신중을 기하여야 했다. 이러한 어려움 때문에 版籍을 조사하여 공평하게 처리하자는 의견을 제시하거나, 혹은 모칭유학자는 아예 사괄의 대상에서 제외하자는 의견도 있을 정도였다. 이 방법으로도 균정 기능이 회복될 수 없다고 판단한 경우에는, 다른 재원을 가지고 충당하거나 혹은 다른 지역을 편입시켜 해결하는 방식을 제시하였다.

그러나 그들은 동시대에 제론되거나 혹은 시행되었던 戶布法·洞布法·結布法에 대해서는 찬동하지 않았다. 이 방법들은 현존하는 제도를 그대로 적용하는 것이라기보다 제도적인 변혁을 수반하는 것이었으므로, 삼정 개선론자들의 주장과는 상반되었다.

그들이 주장한 환곡에 대한 대책은 환곡 본래의 기능을 살리기 위해서 본래의 규정을 잘 준수하고 그간에 발생한 여러 가지 폐단과 그 운영상에서 드러난 불합리한 측면을 제거해야 한다는 것이었다. 법에 폐단이 생겼다고 해서 법 그 자체를 해체할 수 없는 것과 마찬가지로 환곡의 폐단이 많아져 유명무실해지고 있다 해도 환곡을 폐지할 수 없다는 것이다. 백성들이 환곡에 대하여 원망하는 것은 還耗에 대한 것이 아니라 백징과 불균의 폐단이므로 제도 자체를 폐지한다면 민원의 소재를 제대로 파악하지 못하는 것이라고 주장하였다.

이들이 내세우는 환곡이정방안은 환곡 출납대장을 살펴 吏逋 중에서 징출할 수 있는 것과 蠲蕩할 수 있는 것은 처리하고, 포리로서 정도가 심한 자는 처벌한 후 환곡제도의 정상적인 운영을 위해 엄한 규정을 마련하고 새로이 기강을 세우자는 것이었다. 이외에도 포흙자에 대한 응징과 인징·

죽징 등의 불법적인 징수를 하지 말 것이며, 권력층과 결탁하여 환곡을 받지 않는 폐단을 제거하여 인민 모두에게 고르게 나누어 주되 마을에서 빈부에 따라서 公議로서 분급하고 관에서는 단지 耗穀만 징수하도록 하자는 의견도 있었다.

이들은 혹은 상평창·사창제의 논의 등 급격한 개혁론에 대해서 반론을 폈다. 우선 환곡을 폐지하더라도 國穀을 비축하지 않을 수 없다 하고, 호령이나 결럼, 구럼의 방식은 민에게서 더욱 정확하게 세를 징수하는 방식에 불과하다고 규정짓고 있다. 그들은 현재 斂民의 방식을 생각할 때가 아니므로 掇弊의 방안을 마련하여 환곡의 폐단을 시정해야 한다고 하였다.

호포제적인 방식을 택할 경우 보포의 징수 외에 다시 호포를 더하여 징수하게 되며, 게다가 양반층들이 出布應役하는 결과를 가져오게 되어 양반에 대한 대우가 소홀하게 되고 조정의 존엄이 서지 않게 된다고 하였다. 또한 환곡을 분급할 때에 호의 등급설정에 농간이 발생하여 공정하지 않게 되는 점을 들었다. 그들은 결포제의 시행에 대해서도 반대하였다. 농민항쟁의 원인이 결세의 과중함에 있었다고 하고, 더 이상 토지에 세금을 더하는 결과를 가져오는 결포제는 시행해서는 안된다고 하였다. 즉 給代를 하기 위해서 軍, 田으로부터 보충하는 것은 단지 다른 명목으로 바꾸어 농민을 수탈하는 것에 불과하다는 것이었다.

아울러 환곡의 폐단을 바로잡기 위해 줄곧 논의가 되어 온 상평창·사창제의 논의에 대해서도 시행 불가를 주장하였다. 상평창은 取耗하는 제도가 없으니 급대방안이 되지 못하며, 사창제는 취모는 있어도 민심이 옛과 같지 않아서 시행하기 어렵다고 하여 반대하였다.

#### 나. 삼정부분개혁론

응지상소자들 중에서는 삼정개혁을 주장하는 자들도 많았다. 그들은 삼정의 운영과 제도 자체의 결함뿐만 아니라, 농민항쟁이란 현재의 사태와 관련하여 고식적인 대책은 문제의 해결책이 될 수 없다고 보았다. 즉 현제를 비상시국으로 파악하여 보다 근본적인 해결 방안을 찾으려 하였다. 그들이 제시한 방안은 개혁의 정도에 따라 삼정의 부분적인 개혁론과 전면적인 세제



개혁론으로 나뉘었다.<sup>25)</sup>

부분개혁론은 삼정의 구제도에서 발생한 폐단을 제거하고 그것을 개선 유지하되, 지엽적인 개선만으로써 해결이 안될 만큼 폐단이 심한 부분은 해당 법 자체까지도 개혁하자는 것이다. 즉 삼정 중에서 개선할 것은 개선하고 개혁하고 변통해야 할 것은 이를 개혁하고 변통하자는 것이었다. 이들은 기본적으로 삼정의 체계를 벗어나지 않았으나, 구래의 제도를 고수할 수만은 없다고 판단하고 그 개혁이 필요한 부분은 개혁해야 한다고 주장하였다. 이 방안은 구제도를 고수하려는 삼정개선론과 전면적인 개혁을 주장하는 전면개혁론을 절충하면서 신중한 태도를 보였다.

그들도 삼정의 폐단으로 민의 고통이 더욱 심해져 농민항쟁이 발생한 것으로 보았다. 그들은 농민항쟁을 진정시키기 위해서는 폐단을 제거하고 고통을 해소시켜야 하며, 그 방법은 삼정제도의 개혁이라고 보았다. 논자 중에서 宋來熙는 祖宗之法을 잘 계승하고 준수하고, 구법을 가벼이 고칠 수 없다고 주장하는 삼정운영 개선론에 대해 비판하면서, “지금 1政의 폐단을 제거하지 못하고, 1民의 고통을 해결하지 못하는 것은 전하가 前規를 고수하고 변통을 하지 않으려고 하는 까닭에 있다”라 하여,<sup>26)</sup> 국왕의 삼정이정책에 대한 소극적인 자세마저도 지적하였다.

논자들은 법을 아무리 잘 만들어도 시대의 변화에 따라 폐단은 생기게 마련이라고 하였다. 조종지법을 잘 잇는 자는 사세에 따라 이를 변통하고 구제를 고집하지 않는다는 것이다. 따라서 삼정체제 내에서 제도를 변통함으로써 폐단을 제거하려고 할 때, 변통이 크면 클수록 이득이 있다고 생각하였다. 아울러 그들은 법 자체의 문제점을 고치기 위한 변통을 주장하면서, 삼정 운영상의 문란으로 야기되는 폐단에 대하여 묵과하지 않았다. 그들은 조종지법 자체로서 폐단이 생기기에 앞서서 그것을 운영하는 관리에 의해 폐단이 생겼음을 지적하고 이를 시정하도록 요구하였다.

25) 삼정개혁론의 주류는 부분 개혁을 주장하는 측이었으며, 그 수도 전면적인 세계개혁 주장자들에 비하여 압도적으로 많았다. 삼정개혁론은 많은 정소자들이 동조하여 삼정개선론만큼 큰 세력을 형성하였다. 그러나 그들의 견해가 전적으로 일치된 것은 아니었고, 매우 다양한 논의들이 전개되었다.

26) 宋來熙, 《錦谷集》 권 2, 應矯弊傳教疏.

문제되는 법에 대한 부분개선 혹은 부분개혁을 주장하는 이들 논자들의 특징은 법의 폐단이나 운영상의 폐단을 막론하고 개선이 필요한 것은 개선하고, 개혁이 필요한 부분은 개혁하자는 것이었다. 그들의 지적은 반드시 하나의 문제에 집중되지 않았으며, 또 개선할 부분과 개혁할 것에 대한 의견도 일치한 것은 아니었다. 전정은 개선하고, 군정과 환곡은 부분적으로 개혁하는 안이 대체적인 경향이었다.

우선 논자들은 전정의 문제점을 개선함으로써 폐단을 제거하려 하여, 그 내용은 대체로 삼정개선론의 방안과 유사하였다. 즉 세율을 조정하고, 양전하는 문제 등을 거론하였다. 그들은 전결에 세를 과중하게 부과하는 것을 금하고, 세율을 새로이 조정하여야 한다고 하였다. 특히 도결을 혁파하고 전세를 낮추어서 재조정하려 하였다. 도결은 법으로 정해진 세법은 아니었으며, 삼정문란을 집약적으로 드러내고 있었다. 전세 이외에도 환곡과 군역에서 발생한 포흠마저도 토지에 집중시켜 도결의 형태로 거두었으므로 농민들의 부담은 가중되었다. 그들은 이러한 측면 때문에 도결을 시정해야 할 것 중의 하나로 보았다.

논자들은 도결을 혁파하는 것만으로 효과를 기대할 수 없었으므로, 보다 적극적인 조치로서 세율을 낮추어서 정액화하는 법적 조치가 필요하다고 하였다. 宋近洙는 “《大典通編》에 실려 있는 것에 의하여 維正之例를 정하고 잡다한 명색으로 수세장부(計板)에 넣지 못하도록 한다면, 結政의 문란은 바르게 되는 것을 기대하지 않아도 저절로 바르게 된다”라고 하였듯이,<sup>27)</sup> 법전의 규정에 따른 세의 징수를 주장하였다. 물론 군정과 환곡을 바로잡은 후에, 그것을 실시하고 그로부터 이징되는 것과 각종 잡세를 막으면 전정의 문란은 시정될 것이라고 하였다.

한편 李瑀祥은 전결당 정액화된 세액 특히 금납세액을 정하여 서리와 민들에게 주지하도록 하여, 관리가 수탈하는 근거를 막을 것을 제안하였다. 이와 관련하여 서리층에게 필요한 급료를 지급하여 부정하지 않아도 살아갈 수 있도록 할 것과 미곡상인들이 곡가를 조정하여 이득을 보는 것을 막도록 제안하였다.

27) 宋近洙, 《立齋集》 권 11, 三政說.

그런데 양전할 것을 거론하는 경우도 있었다. 전정을 바로잡으려면 부세 불균의 폐단을 시정하여야 한다고 하고, 개량의 필요성을 주장하는 자도 있었다. 숙종대에 제시된 兪集一의 方田法이나 그와 유사한 형태인 정약용·서유구의 양전 방략을 제언하기도 하였다. 이 때 필요한 인제는 얻을 수 있는 것이라고 보았고, 경비는 結當 분배하는 방식, 결민에게 排斂하는 방식, 환곡의 건감 혹은 탕감분으로 대체하는 방식, 혹은 火田稅나 은·누결로써 충당할 수 있다고 보았다. 한편 농민항쟁의 상황에서 커다란 역을 시행할 경우 문제가 생길 것을 염려하여 점진적인 개량을 말하거나, 좀더 신중한 논자는 최소한의 '逐庫査正'이나 査陳을 강조하기도 하였고 아울러 궁가나 권세가에서의 민진약탈을 금하도록 건의하기도 하였다.

군정의 이점방안으로 부분개혁론자 중에서도 삼정개선론자처럼 피역한 장정들을 조사하여 군정의 폐단을 고쳐야 한다는 견해도 있었다. 그러나 대부분의 논자들은 폐단이 많은 군포제를 대신할 수 있는 새로운 방식으로 호포제나 동포제 혹은 결포제를 제시하였다. 그들은 양반들은 면역되고 평민인 장정들만 응역하게 되자, 평민들도 신분 상승을 통하여 피역을 피하면서 군정의 폐단이 발생한 것으로 보았다. 따라서 모든 민호들이 고르게 역을 지게 하는 방법을 제시한 것이 이것이다. 이 방식은 전정 개혁안에 비하면 혁신적이었다.

호포론자들은 국가가 징수해야 할 세액을 호단위로 분배하여 京外를 막론하고 고르게 거두도록 함으로써 서리들의 농간을 막고 민들만 고통을 받는 것을 없애자고 하였다. 그리고 동포론자들은 각 군현에서 고을의 세액을各洞에 분배하여 그 동으로 하여금 균납하게 하려는 것으로 모칭유학자나 권세가의 그늘에 도피한 피역자들이 빠져나갈 수 있는 구실을 없애려 하였다. 이들 방법은 요행히 면제를 받거나 혹은 첩징하는 폐단 즉 부세불균하는 폐단을 없애려는 것이었다.

李震相은 호포제적인 개혁안을 제시하였다. 그것은 환곡을 혁파하고 군제는 精兵主義로 개혁하고 군호 이외의 모든 호에 대하여 戶賦로서 2냥씩을 고르게 징수하도록 하는 내용이었다. 鄭基雨는 각 면, 각 동의 호수의 다과에 따라 군포를 각 동에 평균 분배하고 양반호도 그 대상으로 삼아 포를 거두게 하는 방식을 제시하였다. 이 때 대장은 동단위로 따로 두어, 농민들도

그 내용을 알게 하여 편중되지 않게 하자고 하였다. 이외에 李參鉉은 洞布의 법을 시행하고, 雜奪의 이름들을 없앨 것을 제안하였으며, 李瑀祥은 삼남지방에서 행해지던 예를 들어 軍伍制와 동포제를 병행할 것을 건의하였고, 南秉哲은 군제 자체를 矯革하지 못한 현재 상태에서는 사팔 이외에도 삼남지방에서 널리 행해지고 있는 동포제나 役根田 징포제를 당분간 그대로 두는 것도 좋다고 하였다.

그러나 호포제나 동포제는 양반의 응역 여부라는 문제와 직결되었으므로 이견도 있었다. 호포제나 동포제를 시행하여 양반층도 실제 역을 지고 있는 예를 들어 자연스럽게 이를 받아들이기도 하였으나, 신분제사회에서 명분의 혼란을 초래하고 이해관계가 상충되는 점을 들어 반대하는 측도 있었다.<sup>28)</sup> 절충안으로서 양반이 포를 징수당하여 명분이 혼란하게 되는 것을 막기 위해 평민만을 대상으로 동포제를 시행하자는 柳重敎의 안도 있었다.

한편 호포제 및 동포제의 한계를 제시하면서 결포제를 제시한 논자들도 있었다. 그들에 따르면 호포제는 요역제로서 고르게 부과하지 못하는 측면이 있다고 보았다. 身과 戶는 흩어지고 모이는 것이 일정하지 않아서 부세대상으로 삼기에는 안정적이지 못하다는 것이었다. 따라서 이동이 불가능하고 숨을 수 없는 토지를 대상으로 세를 부과하는 것이 균역의 폐단을 제거할 수 있는 방법이라고 보았다. 이는 토지 소유의 다과에 따라 세를 부과하여 원리상으로는 고르게 세를 부과할 수 있는 방법이라는 것이었다. 그러나 논자 중에는 균포가 토지에 부과됨으로써 지주층이나 부농층 등 토지가 많은 자들은 결과적으로 한 사람이 몇 사람의 역을 대신 지는 것이 되어 부당한 피해를 받게 된다는 점을 들어서 결포제를 반대하는 자도 있었다.

이러한 군정 개혁안들은 결국 신분제적인 틀을 뛰어 넘는 것이었으므로, 양반층을 비롯한 기득권층의 반대에 부딪혔다. 앞서의 개혁 방안 외에 移來 移去하는 유리민을 조사하여 문제를 해결하려는 방법도 제시되었다.

환곡에 대해서도 혁신적인 방안이 제기되었다. 취모보용을 위주로 하는 환곡

28) 閔胄顯에 따르면 호포제가 실제 시행된 지역에서 貧殘한 班戶는 역을 지고 饑實한 平民들은 역을 지지 않게 되는 예가 있었다 한다. 그는 이로써 명분을 내세우면서 小民들이 역을 져야 한다고 하였다.

제도를 진대기능을 위주로 하는 상평창이나 사창제로 전환하여 환곡 변통을 모색하려는 것이었다. 이들 논자들은 환곡제도를 개혁한 후의 급대방안에 대하여 이견을 보였다. 상평·사창에서 거두어들인 모곡으로 해결하는 측과 새로운 세제를 만들어 戶·結·里 등에 부과 징수함으로써 해결하려는 의견이 있었다.

전자는 취모보용을 인정하는 것에서 출발하고 있다. 우선 환포의 欠縮分을 보완하여 이를 사창제로 전환시킨 후, 충수를 파악하고, 군읍의 대소와 양곡을 나누게 하고, 군읍에서는 이를 동리에 고르게 나누어 향민들로 하여금 사창제를 운영케 한다는 것이다. 그 과정에서 매년의 모곡을 상납토록 하는 것 이외에 관은 다만 감독만 하게 한다면 公私가 모두 편하게 될 것이라는 것이었다. 이외에도 같은 맥락에서 제시된 것으로 환곡이 국가의 경비에 이용되고 있는 현실을 감안하여 갑자기 과할 수 없다고 보고, 필요한 경비를 정확하게 파악하여 그에 상당하는 모곡을 거둘 수 있도록 원곡을 전국에 균등히 퍼서 상평법으로 운영하고, 후에 다시 사창법으로 전용하여 향민으로 하여금 자치적으로 운영케 하자고 하는 의견도 있었다. 삼정운영 개선론자들이 인심이 옛과 같지 않기 때문에 사창제를 실시하기가 어렵다고 비판하는 것에 대하여, 사창제 실시론자들은 기우라고 주장하면서 향촌민들이 자금을 모아 契를 조직하여 운영하고 있는데 그 규율은 軍中과 같이 매우 엄격하다는 것이었다. 이와 같은 방식으로 운영할 때 관곡을 자본으로 한 사창은 운영 가능하다고 보았다.

후자의 경우는 새로운 세제를 만들어서 현실화하여 공정하게 운영해야 한다고 보았다. 환곡은 단연코 혁파해야 하지만 진대를 폐할 수 없으므로 상평창이나 사창제는 받아들여야 한다는 점에서는 일치하였지만 재정 수입과 관련한 방안에서 차이를 보였다. 京司·外營의 재원은 없앨 수 없으므로 戶와 結의 수 및 소용되는 경비를 헤아려서 배정하자는 것이다. 혹 환곡과 유사성을 지닌 상평창을 설치하는 것이 좋다고 보고, 時宜와 古制를 참작하여 전결에서 고르게 징수하여 급대방안으로 삼자는 의견도 있었다. 이외에도 같은 맥락에서 환곡제도를 변통하여 元摠에 해당하는 모곡 부분을 戶·結·里稅로 전환시키려는 논자들은 많았다. 이 때 급대방안은 양전 후에 조사된 은결로 충당하거나, 혹은 둔전을 설치하여 경영함으로써 그 수입으로 충당케 하

라는 것 또는 비용을 아끼고 그것을 해결하는 방식이 제시되었다.

부분개혁론은 새로운 제도의 모색 외에도 삼정이정을 위해 삼정의 운영 방침을 크게 변혁해야 한다는 점이 강조되었다. 삼정의 폐단은 운영 과정에서 주로 야기되었고, 관리들의 자의적인 처리 때문이라고 보았다. 이에 새로운 운영 방침을 세우고 관리들을 견제해야 한다고 하였다. 구체적으로 민을 삼정운영에 참여시키는 방법이 제기되었다. 민이 참여하게 되면 관리들의 무질서한 운영을 견제하여 마음대로 처리되는 폐단을 시정할 수 있다는 것이다. 이는 조선사회가 농민 통제나 농촌 자치를 위한 향청·향약 등의 기구가 있었으므로 민들의 지방자치에 대한 의식은 높았으며, 그러한 바탕 위에서 삼정운영에 민이 참여하자는 것이었다.

특히 사창제와 동포제는 민들이 삼정운영에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이었다. 사창은 향촌사회의 자치적인 기구로서, 관에 의한 환곡의 운영을 민에 의한 자치적 운영으로 전환한 것이며, 동포제는 동단위로 배당된 포를 동에서 부세를 균평하게 부과하도록 각자 자치적으로 운영하는 것이었다. 이 제도들은 민들이 그러한 운영에 적극 참여할 수 있음을 의미하였다.

이와 같이 부분개혁론자들은 사창제와 동포제를 중심으로 삼정운영의 개혁을 논하였다. 그러나 그 중에는 전정에서도 유사한 방식으로 시행하자는 의견도 있었다. 전세를 금납으로 부과할 경우 시가보다 고액으로 부과하는 것을 막기 위하여 수령들에게 엄하게 명령을 내려서 시가보다 높게 받지 못하도록 하고 민들로 하여금 회의를 하여 이를 절충하게 하자는 것이었다. 이외에도 삼정 운영시 田·軍·還에 관한 장적을 관과 민이 각각 1부씩 보관하고 매년 연말에 이를 상호 대조하여 그간에 부정이 있을 경우에 이를 밝혀 내도록 하자는 자도 있었다.

#### 다. 세제개혁론

세제의 이정과 관련하여 삼정을 한꺼번에 전면적으로 개혁하려는 논자들도 있었다. 奇正鎭과 金允植을 비롯한 소수의 주장이었으나, 주장하는 바는 매우 강경하였다.

기정진은 萬世經法은 아니라는 점에서 군포와 환곡을 혁파하자고 하고, 唐

의 租庸調의 세법에 의거하여 정부 대신들이 의논하여 새로운 제도를 마련할 것을 건의하였다. 그는 사대부층이 신분을 이유로 면세되고 있는 현재의 실정을 완곡하게 비판하여 “唐에서 戶·調를 시행하는데 사족들만이 면제받았다는 것은 들어본 적이 없다”라고 하였다.<sup>29)</sup> 그의 방안은 구체적인 것은 아니었으나, 신분 관계에 따르는 부세불균을 시정하기 위해 새로운 세법에 이를 반영하자는 것이었다.

김윤식의 개혁방안은 기정진에 비하여 보다 분명하였다. 그는 군포와 환곡을 혁파하고 모두 전세에 통합하자고 하였다. 그는 나라를 다스리는 자는 불균한 것을 시정해야 한다고 전제하고, 삼정의 문제와 관련한 최대의 폐단은 부세불균이라고 하였다. 그의 삼정의 개혁방안은 이러한 방향에서 제시되었다.

그는 우선 당면 과제인 양전에 均産을 위한 최선의 방법인 兪集<sup>1</sup>이 제시한 方田法을 이용하자고 하였다. 그는 농민경제를 균산화하는 방법으로 정전론·균전론·한전론 등의 토지 재분배론이 있지만 현재는 시행 불가능하기 때문에, 세원을 명확히 파악하기 위한 최선의 방안으로 방전법을 제시하였다. 만일 방전법을 통하여 양전사업이 종료되면 삼정 중 군포와 환곡을 혁파하여 전세에다 포함시키려 하였다. 그의 구상은 삼정의 세를 결렴으로 통합하고 단일화하려는 것이었다.

그는 養兵하는 비용을 正稅 중에서 마련하고 군포를 영원히 줄여주면 점차 그 제도가 옛것에 가까워진다고 하였으며, 환곡도 정세 중에서 부과하여 혁파할 것을 주장하였다. 다만 賑政을 위해서 사창제를 설치할 것을 제안하여 환곡의 폐지로부터 발생할 수 있는 문제를 해결하려 하였다. 그의 제안은 모든 부세의 형태를 결렴의 형태로 전환하자는 것으로, 지역에 따라 이미 시행되는 곳도 있었다. 군포의 일부가 이미 결렴화되고, 환곡도 결렴으로 시행되고 있었다. 결국 이는 군포나 환곡의 수취가 일부 결렴화된 것에서 더 나아가 전면적으로 시행하자는 것이라고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

29) 奇正鎭, 《蘆沙集》 권 3, 壬戌擬策.

30) 김윤식의 결렴에 대한 생각은 현실적인 측면 외에도 이미 그의 스승인 兪華煥으로부터 합리성에 대하여 충분히 들었던 것으로 보인다. 그는 이러한 제안에 대하여 확고한 신념을 가졌다고 하겠다.

그런데 삼정의 세를 단일화하여 전결에다 모두 부과하는 것은 실질적으로 삼정 수취체제의 폐기를 의미하였다. 이 방식은 토지가 많은 자에게는 세금의 부과가 많아지고, 토지가 없는 자에게는 세금을 부과하지 않는 방식이었으므로 부세의 원칙으로는 공평한 것이었다. 이는 지주층 혹은 부농층에 대한 토지 소유 억제 방안이면서 농민층을 위하는 방안이었다. 이 방안에 대하여 빈농층을 대변하는 자들은 당연히 환영하였으나, 지주·부농층을 대변하는 자들은 반대하였다. 부농층을 대변하는 자들은 군포가 전결에 이징되었을 때 넓은 토지를 가진 자들은 한 사람이 100사람의 세금을 지게 되는 것이라 하며 불공평하다고 주장하면서 지주들을 옹호하였고, 또한 환곡의 경우에도 결환을 시행할 경우 富戶들은 몇 년 지나지 않아서 없어질 것이라고 말할 정도였다.

이처럼 군포나 환곡을 전결에 이징하는 문제는 농촌사회에서 지주와 無田者, 부농층과 빈농층의 이해관계의 대립상을 반영하는 것이기도 하였다. 따라서 부세를 전결에 이징하려 한다거나 혹은 삼정을 전면적으로 바꾸어야 한다고 보는 입장은 삼정개혁론 중에서 매우 진보적인 견해였다.

#### 라. 토지개혁론

농민항쟁에 즈음하여 국왕이 삼정이정의 방안을 요구한 의도는 수취 질서를 재건하기 위한 것이었다. 그런데 삼정개혁론은 농민항쟁을 수습하기 위한 방안으로서 충분한 수습책은 되지 못하는 한계 때문에, 본질적인 문제에 접근하기 위해서는 방향을 달리하여 문제에 접근하려는 논자들이 있었다.

그들은 농지에서 배제된 농민들에게 산업을 주는 문제 즉 토지소유관계를 재조정하는 문제를 제기하였다. 이는 삼정책문에서 요구하는 논점을 벗어난 것으로, 제론한 呈疏者가 많지 않았다.<sup>31)</sup> 그들은 농민항쟁의 원인을 토지소유문제나 농민층 분화의 문제에까지 연관시켰다. 그들은 삼정의 개선이나 세제개혁은 농민항쟁을 수습하는 방안이 될 수 없다고 보고 근본적인 해결책을 찾았다. 그것은 현재의 토지소유관계를 재조정하는 방향이었다.

그들은 해결책으로 두 가지 방법을 제시하였다. 우선 사적인 토지소유권

31) 曹垣淳, 《復菴集》 권 4, 均田論.



위에 성립하고 있는 토지제도를 개혁하여 농민에게 토지를 재분배하여 농민 경제를 안정시키는 방법으로, 許傳·申錫祐·奇陽衍 등이 주장하였다.<sup>32)</sup>

허부는 당시를 ‘민과 국가의 안위와 존망이 걸려 있는 커다란 분계점’이란 인식에서 출발하였다. 그의 이정방안은 철저하게 민 중심으로 나아가야 하며, 근본적인 개혁이 되지 않으면 안된다는 것이다. 그는 개혁의 이상적인 틀로 중국 고대 성현들이 다스리던 시대인 三代를 표준으로 삼았다.

그는 정부의 삼정책문과 삼정이정책은 기본적으로 민을 위하는 것이 아님을 비판하고, 또 농민항쟁을 진압하고 안핵하는 방법도 농민항쟁의 수습을 위한 진정한 방안은 아니라고 비판하면서, 토지개혁 방안을 제안하였다. 그는 양전을 실시하여 토지를 정확하게 파악한 후에 모든 농민에게 재분배하고, 환곡제도는 혁파하여 상평창과 사창제로 개편하며, 군포제는 폐지하되 병농합일의 제도로 개편하여 京兵에게는 군전을 지급하고, 鄕兵은 항시 농사에 종사하되 위급한 일이 있을 때에는 적을 막도록 하자고 하였다.

그의 토지개혁론은 民田과 公田에 대한 대책으로 나뉘었다. 민전에 대하여 그는 恒産田을 중심으로 한 토지 분배를 주장하였다. 그는 기초작업인 양전을 통하여 頃畝를 정하고, 부세의 등급을 매기고 양안상의 기록을 명확하게 한 후, 官은 契券을 발행하자고 하였다. 이로써 개인의 토지 소유권을 확정하여 농간을 방지하는 대책이 마련되었을 때, 이후 토지 분배를 추진하는 것이었다. 그러나 그것은 지주층이나 부농층의 토지를 강제로 수용하여 재분배하는 것은 아니었다. 그의 토지분배론은 토지 소유의 상한선을 정하여 매매과정에서 제한을 두고, 토지를 방매하더라도 향산전만은 매도하지 못하게 한 限田論이었다.

이 제도는 점진적인 토지 재분배론으로 토지 소유의 정도를 조정하는 방식이었다. 모든 농민들이 일정한 면적의 토지를 고르게 가지도록 한 것은 아니었으나, 대지주 혹은 대농의 토지 집적을 억제하고 부농층들이 적정한 농지를 소유하는 방향에서 토지개혁을 추진하려는 것이었다.

32) 奇陽衍의 토지재분배론은 井田制의 이념을 적용하는 방식으로 제시된 限田論으로서 許傳·申錫祐와 유사한 형태이나, 세부적인 면에서 차이가 있다. 여기에서는 자세한 서술을 생략한다.

한편 토지개혁은 농업 경영과 연계되었다. 노동력과 농지 면적을 참작해서 고용하는 법을 정하도록 하고, 가족 노동으로 경영 가능한 농지 외의 것은 고용 노동으로 경영하는 것을 허용하여 부농들에게 유리한 방식을 제시하였다. 이 제도는 민들의 재산 즉 토지 소유를 점차 고르게 하고 이로써 부역도 균평하게 하려는 것이었다.

한편 公田 즉 국유지에 대해서는 고대의 정전제의 이념을 따라 100畝에 해당하는 농지를 배당하고, 그 밖의 공동 경작지를 마련하여 그 소출은 정부에 납부하도록 하자고 하였다. 이는 국가나 왕실이 지주로서 농민에게 지대를 징수함으로써 왕실과 국가가 규탄의 대상으로 되자 그 모순을 제거하고 균산화된 농민경제를 이루려는 것이었다.

한편 그는 군제를 개혁한 후에 京軍에게 양병을 위한 뜻에서 군전을 지급할 것을 제안하였다. 단 군전은 경기 근처의 토지로 지급하되 만일 권세가의 땅이라면 다른 지역의 것과 교환하여 지급하자는 것이었다. 그리고 吏胥層에 대해서는 그 부정을 막기 위하여 생활을 보장하는 장치로 祿田을 지급할 것을 제안하였다. 이 때 이서들에게 지급되는 토지는 양전을 한 후에 수괄된 은결로 지급하면 된다고 하였다.

신석호의 견해도 앞서의 안과 크게 다를 바 없으며, 방법을 달리하는 정도였다. 그는 농민경제를 근본적으로 안정시키기 위한 근본적인 개혁 방안이 필요하다고 하였다. 그는 정부가 목전의 위급함을 모면하려고 임시변통적인 미봉책에만 머물러서는 안된다고 하고, 삼정의 수취체제를 토지개혁의 전제 위에서 새로운 체제로 개편할 것을 주장하였다.

그도 고대의 정전제의 이념만을 받아들여 기존의 결부제도와 관련시켜 제안하였다. 그는 정전제하의 100畝가 곧 현재의 1결이라는 인식에서 일정한 결, 즉 80결을 1部, 8결을 1統으로 향촌사회를 재편하고, 농가 1호당 1결을 지급하자고 하였다.

한편 토지 분배는 각 농가마다 노동력과 口數의 차이가 있음을 참작하여 차등을 둘 것을 제안하였다. 즉 농가의 인구 규모에 따라 상농·차상농·중농·차중농·하농으로 나누어 토지를 지급하자는 것이었다. 만일 인구가 상농의 규모를 넘을 때에는 약간의 토지를 더 지급하고, 하농 규모 이하는 다

른 호와 합하여 중농 혹은 하농 정도로 새로이 구성한다는 것이었다.

그 후 통에는 統長, 부에는 部監을 두어서 각각 통과 부를 관장토록 하고, 국가의 세는 정액제로 하되 대장을 만들고 고지서를 발행하여 京營과 官村에 각각 1건씩을 비치하여 吏와 民들이 모두 그 내용을 주지하도록 함으로써 이·민의 협잡을 제거하고 豪富가 지나친 부를 누리거나 빈궁한 자들이 굶거나 얼어죽는 일이 발생하지 않도록 하자는 것이었다. 그리고 앞서의 재판된 향촌 조직을 기초로 하여, 통 단위마다 儒戶를 제외한 농민에게 3인의 軍을 출정케 하며, 환곡제도는 혁파하여 결세로 개정하고 매결 10두의 세를 춘추로 분납케 한다는 것이다.

또다른 토지개혁론의 유형으로 姜埜의 견해가 있다. 그는 토지의 사적인 소유권은 그대로 두되 현재의 지주제를 조정·개혁하여 지대의 수취율을 낮추어 지주층의 농민 수탈을 경감시킴으로써 농민경제를 안정시키려는 것이었다.

그도 농민항쟁은 농민층 분화와 그 몰락 과정에서 발생하였다고 생각하였다. 특히 지주와 전호 간의 대립, 나아가 계급 대립적인 측면에서 농민항쟁을 이해하여, 삼정이정책을 수습책으로 삼으려면 농민층 입장에서 근본적으로 해결해야 한다고 하였다. 그는 개혁의 시기를 바로 농민항쟁이 일어난 현재라고 생각하였다. 그래서 그는 “지금 이 시기는 巨姓·大族·豪民들의 세력으로는 小民들의 무리들을 이길 수 없다. 또한 지금 소민들은 궁핍하고 괴로운 것을 이기지 못하여 그 독함을 부리고 있으며 많은 호민들이나 거족들이 이들을 대적하지 못하고 있다. 이 기회를 타야 할 것이다”라고 하였다.<sup>33)</sup> 그는 국왕이 이러한 기회를 놓치지 말고 삼정을 개혁하는 호기로 삼아야 된다고 주장하였다. 그는 근본적으로 문제를 해결하지 않고 지엽적인 문제를 부분적으로 개선하는 것은 국가재정이나 농민경제의 안정에 별로 효과가 없다고 하였다.

그가 제시한 구체적인 방법은 균정을 주축으로 하면서 병농일치의 원칙하에서 귀천을 불문하고 누구나 균일하게 그 세를 부담하는 새로운 戶·口·

33) 姜 埜, 《古歡堂收草》 권 4, 擬三政球弊策.

田의 세제를 마련하고 지주제를 개혁하는 것이었다. “국가를 다스리는 것은 3가지가 있는데, 실은 단지 兵政만이 있을 따름이다”라고 하는 그의 언급은 이를 단적으로 보여주는 것이다.<sup>34)</sup>

그는 현재의 八結作夫制 원칙은 정전제와 통하는 것으로 보았다. 그는 8결을 단위로 兵馬를 내도록 하는 방식을 제안하였다. 세제는 국초에 정해진 什一稅의 원칙을 좇아 시행을 하되 일체의 다른 부세는 인정하지 않는다는 것이다.

아울러 지주들에 대해서도 과도하게 거두지 말 것과 結에 부과하는 것도 국가에서 정해진 것 이상을 거두지 않게 하여 농민들의 부담을 줄이려 하였다. 그의 지주제 개혁방안은 지대의 수취율을 범으로 조정하여 농민의 부담을 경감함으로써 목적을 달성하려는 것이었다.

그런데 소작 농민층을 위주로 한 그의 방안에는 극복해야 할 문제가 있었다. 양남지방의 농업관행은 전세를 작인에게 전가시키는 것이었기 때문이다. 더욱이 그가 농민항쟁의 원인을 지주층의 수탈에 대한 소작 농민층의 저항에서 찾고 있었기 때문에 이러한 문제점들은 시정되어야 했다. 즉 작인에 대한 지대의 경감뿐만 아니라 결세를 작인에게 전가하는 것을 금지함으로써 소작 농민들이 생활할 수 있도록 조건을 만들어 주어야만 했다.

이러한 방안도 농민층이 곧바로 토지를 가질 수 있는 것은 아니었고, 단지 지세를 낮추려는 것이어서, 현실적으로 크게 분화된 농촌 경제를 당장에 균산화할 수 있는 것은 아니었다. 그의 지주제 개혁론은 농민경제의 안정을 위해 세정 운영문제를 보완해야 했다.

그는 농민층의 경제 정도를 참작하여 부과하기 위한 세정 운영책으로서 십일세법을 제시하였다. 그것은 십일세를 거두되 1결당 일정한 액수를 정하고, 이를 결세와 호세로 나누어 각각 정액화하여 거둔다는 것이었다. 구체적인 내용은 결세는 토지 면적에 따라 세를 내도록 하되, 호세는 토지 소유량에 따라 上戶·中戶·下戶로 호의 등급을 나누고 차등있게 포를 거두게 한다는 것이었다.

---

34) 위와 같음.

이는 소농 혹은 빈농층보다는 지주층 혹은 부농층에 대하여 중과세함으로써 이들이 토지를 겸병하는 것을 억제하려는 것이었다. 이는 지주제 개혁을 위주로 하면서 세제개혁이라는 측면을 함께 도입한 것이었다. 강위의 생각은 이로써 세제를 확립하고 국가의 모든 재정을 새로운 세제에 의하여 충당하려는 것이었다. 한편 취모보용하던 환곡제도는 혁파하되 진대 기능을 지닌 상평창, 사창제만을 남기는 방안을 제시하였다.

앞서 살핀 바와 같이 토지개혁론은 주장하는 자들은 비록 적었으나, 종전의 토지개혁론의 바탕 위에서 농민항쟁이라는 새로운 국면을 맞아 현실적인 어려움과 사회적 모순을 타개하려는 것이었다. 이는 앞서의 모든 논의에 비하여 보다 근본적인 측면에서 사회개혁을 주장한 논의로 주목된다.

### 3) 삼정이정론의 반영

이정청에서 방략을 작성한 것은 철종 13년(1862) 8월 27일부터였다. 총재관 趙斗淳은 중론을 모아서 이정사업의 방향을 정해야 한다는 방침을 정하였다. 그리고 그 원칙하에 절목을 만들고 공포할 것을 건의하였다. 국왕의 허락을 받은 후 조두순은 절목을 작성하는 일을 맡고, 이정청은 이 안을 중심으로 정부의 방략을 다듬었다. 이러한 작업은 8월 말에서 윤8월 19일까지 이정청이 해체되는 동안 그 윤곽이 잡혔다.

이 안은 대체로 조두순의 견해가 반영된 것임과 동시에 응지소에 제시된 의견들을 절충하는 방식이었다. 우선 조두순의 삼정이정에 대한 입장 가운데 전정은 구래의 제도를 그대로 유지하면서 그 폐단만을 시정하려 하였으며, 군정은 구제도를 기본으로 하되 부분적인 개혁도 시도하되, 환곡제는 근본적으로 개혁하려는 것이었다.

전정에서의 개혁방안은 13개 조항으로 되어 있다. 이는 모든 科外의 징령을 금지하는 것, 都結·防結의 금지 등 수세의 문제점을 제거하면서 규정된 田制에 따라 운영하려는 것이었다. 따라서 그는 전세제에 대해서는 온건한 방법으로 폐단만을 제거하고, 이정사업으로 확대되는 것은 원하지 않았다. 그 결과 전정의 폐단과 관련되어 제기되던 양전론에 대해서는 부정적인 입

장을 보였다.

군정의 개선 방안은 5개 조항으로 구성되었다. 유아·노인에 대한 부세를 금지할 것, 모칭유학 등의 탈역을 막을 것, 군현의 군역을 재조정할 것 등의 내용이었다. 군정의 방안은 대체로 기존의 운영체제를 유지하는 것이었다. 단 구과와 동포제를 현실에 맞게 시행할 수 있도록 하는 규정을 두면서 부분적인 개혁을 제시하였다.

환곡의 개혁은 23개 조항으로 삼정이정방안 중 가장 많은 내용으로 이루어졌다. 특히 환곡의 개혁과 관련된 조치는 대변통에 해당하는 내용을 담고 있다. 그 핵심은 ‘罷還歸結’이었다. 취모보용의 기능을 지닌 환곡제도를 혁파하고 그 급대방안으로서 전세의 형태로 ‘時起田結’에서 2냥씩을 징수하도록 한 것이었다.

삼정이정책은 결국 전정과 군정에서 기존의 운영을 그대로 유지하면서 군정에서의 부분적인 개선, 환곡제의 변통을 절충하는 내용으로 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 삼정이정책은 응지소에서 제기된 운영개선론과 부분 개혁론을 절충한 것이었다고 하겠다. 이와 같은 삼정이정책도 그나마 시행되지 못하고 구상안에 불과한 상태로 끝이 나고 말았으며, 이와 관련한 대책과 조치들은 고종조에 시간적인 격차를 두면서 부분적으로 시행되기에 이르렀다.

〈梁晋碩〉

### 3. 부세제도 개선의 한계

#### 1) 삼정체제의 구조적 모순

조선 전기에는 租庸調制度를 이상적 원형으로 하여, 田·身·戶에 각각 세를 부과하였다.<sup>1)</sup> 이것은 조선왕조가 부세를 매개로 하여 토지와 농민에 대

1) 《世宗實錄》 권 32, 세종 8년 4월 신묘.

한 직접적인 지배를 실현하려는 것이었다. 그러나 16세기 이후 사적인 토지 소유권이 성장하고 신분제를 바탕으로 하는 역제에 변동이 일어나면서, 전결과 호구에 대한 개별적·인신적 수취는 어려워졌다.

이에 양란을 거친 조선 후기에는 田政·軍政·還政의 삼정체제가 부세 수취제도로 자리잡았다.<sup>2)</sup> 삼정체제는 16~17세기 사회경제적 변동에 따라 국가적 차원에서의 양안 및 군·호적 작성이 힘들어진 상황을 배경으로 성립된 조선 후기의 부세체제였다. 그러나 삼정체제는 조선 전기와 마찬가지로 세입을 해아려 지출을 결정하는 量入爲出이라는 재정 구조상의 특성과, 米·布 납부를 원칙으로 하는 현물성, 그리고 각급 기관이 독자적인 징세·지출권을 갖는 분산성의 특질을 그대로 지니고 있었다.<sup>3)</sup> 따라서 현물 납부 및 부세의 상납 시기가 서로 다른 것을 이용하여 시가 차익을 노리는 각종 폐단을 비롯하여 중앙 제정과 지방 제정 간의 상납분과 유치분을 둘러싼 갈등 및 지방 제정 보충책의 편법성에서 기인하는 수탈 등은 여전히 일어날 수밖에 없었다.

또한 삼정체제는 군·현단위의 총액제 방식에 의해 운영되고 있었다.<sup>4)</sup> 총액제는 조선 정부가 토지와 호구에 대한 개별적 파악과 수취가 힘들어지자 삼정에 대한 군·현단위의 조세 납부 책임을 강화함으로써 안정적인 부세 수입을 보장받고자 하는 수취정책이었다. 전정의 比摠制, 군정의 軍摠制, 환정의 還摠制가 그것이다.

그러나 부세 수취의 전제 조건인 양안과 군·호적 작성이 이루어지지 않은 상황에서의 총액제 운영은 다음과 같은 문제를 낳고 있었다. 첫째 총액제는 정부가 확보해야 할 일정 규모의 부세가, 각 군·현별로 확정되고 이를 각 군·현이 완납하는 부세 수취방식이었다. 따라서 군·현 혹은 면·리가 부세책납의 기초 단위가 되면서 지역간 부세불균 현상은 더욱 심

2) 조선 후기 부세체제는 전정·군정·환정과, 이 시기 크게 늘어난 雜役稅 및 荒政도 함께 이해되어야 한다. 특히 황정은 전정·군정·환정과 더불어 四政으로 표현되기도 하였다(《四政考》朝鮮民政資料叢書).

3) 金玉根, 《朝鮮王朝財政史研究》(一潮閣, 1984).  
方基中, 〈19세기 前半 租稅收取構造의 特質과 基盤—貨幣收奪 문제를 중심으로—〉(《國史館論叢》17, 國史編纂委員會, 1990).

4) 金容燮, 〈朝鮮後期の 賦稅制度 釐正策〉(《增補版 韓國近代農業史研究》上, 一潮閣, 1984).

화되었다. 둘째 부세제도의 신분적 불평등 구조를 심화시켰다. 일정액의 부세를 책납하는 한 권세가들은 수취 대상에서 빠지거나 이를 농민에게 전가시킬 수 있었고, 지방관의 포탈도 구조적·항시적으로 가능하였기 때문이다. 셋째 結納化·金納化가 촉진되면서 이를 이용한 새로운 폐단이 야기되었다. 19세기 都結은 그 대표적인 예이다. 즉 지방 수령들은 조세의 결납화와 금납화 경향을 배경으로 하여, 각종 부세를 토지에 부가하고 그 총액을 채우려는 방편으로 도결을 이용한 것이다. 그러나 도결은 규정된 액수 이상의 도결가를 거두는 파행적 운영으로 이어짐으로써, 그 이익은 관이나 호수 배들이 차지한 반면 부역의 부담은 농민에게 전가되어 사회적 모순을 증폭시켰던 것이다.

삼정체제의 이러한 구조적 문제는 세도정권기에 접어들면서 극명하게 표출될 수밖에 없었다. 세도정권은 규정보다 많은 부세를 농민들로부터 거두어 갔지만, 이는 국가재정을 확충시킨 것이 아니라 오히려 국가재정의 파탄을 초래하고 있었다. 수탈된 부세가 세도 가문과 그와 결탁된 세력가에게 흡수되거나 중간 수탈구조를 통해 빠져나갔기 때문이다. 당연히 세도정권은 농민들의 강력한 반발에 부딪치게 되었다. 「민란의 시대」가 시작된 것이다. 그리고 그 민란은 철종 13년(1862) 농민봉기로 절정을 맞았다.

철종 13년 농민항쟁은 국가 권력과 신분제를 기축으로 하여 구축된 조선의 부세체제가 근본적인 개혁의 필요에 부딪혔음을 뜻하는 것이었다. 그리고 그 개혁은 신분제의 굴레를 벗고 새로운 생산 관계를 형성해 감으로써 부세의 평등 과세와 공평 부담을 실현하는 방향으로 자리잡아야 했다. 삼정이정책은 이러한 상황에 직면한 조선 정부가 체제유지적 자구책으로 내놓은 대안이었다. 즉 삼정이정책은 삼정의 구조적 모순에 대한 농민들의 개혁 요구와 정부 당국자·학자·농촌지식인 등의 각종 개혁론이 집약, 표출된 것이었다.

따라서 이 글에서는 우선 전정·군정·환정의 구조적 모순을 구체적으로 밝히고, 이를 바탕으로 삼정이정책에서 제시된 개혁의 방향 그리고 개혁의 정도를 파악함으로써, 19세기 후반 부세제도 개혁의 실상과 한계를 밝히려 한다. 이는 갑오개혁기 근대적 조세제도 성립의 배경을 이해하는 데도 도움이 될 것이다.



## 2) 전정이정책과 정책의 추진

## (1) 전정의 구조적 문제와 이정책 수립

19세기 전정 폐단은 토지대장으로서의 量案과 실제 경작지 현실과의 괴리, 그리고 총액제 운영의 구조적 모순에서 발생하고 있었다. 양전은 결부제에 의거하여 토지의 경계·등급·陳廢·소유권자 등을 조사하는 전통적인 토지 파악 방식으로서, 이를 통해 작성된 양안은 전결세 수취의 기초 대장이었다. 그러나 조선 정부 차원에서 시행된 전국적 규모의 양전은 숙종대 삼남 양전을 끝으로 19세기까지 한 번도 시행되지 않았다. 그 결과 字號와 地番이 뒤섞이고 田等이 서로 바뀌었으며, 부호들은 이를 틈타 토지를 검병하였다. 경작지와 陳田의 구분이 불가능해지고, 양안상에 등록되지 않은 隱餘結이 구조적으로 생겨나는가 하면, 이서층에 의한 남징·백징·누세·탈세가 만연하였다. 공방전·아문둔전을 비롯한 각종 면세전의 확대는 수세결수의 감축을 초래했을 뿐만 아니라, 양안에 의한 전결세 수취를 더욱 혼란케 하였다. 이에 양전의 필요성은 19세기 전정 개혁론으로서 강하게 제기되었다.<sup>5)</sup> 양전을 통한 토지 소유자와 납세자의 확인, 결부 재조정에 의한 부세의 공평 부과가 전정 개혁의 선결 과제로 인식된 것이다.

한편 19세기에는 각종의 부세가 토지에 부과되는 結斂化 현상과, 화폐경제 발전에 따른 조세금납화 현상이 뚜렷해지고 있었는데, 이는 18세기 이래 전정의 총액제 운영과 관련하여 여러 가지 폐단을 낳고 있었다.<sup>6)</sup> 즉 이 시기 전결세는 이미 大同米, 三手糧米, 결진을 비롯해 크고 작은 부가세가 40여 종에 이르렀다.<sup>7)</sup> 여기에다 같은 수세 대상의 토지라도 실제 경작되고 있는

5) 金容燮, <純祖朝의 量田計劃과 量田釐正問題>(《金哲俊博士華甲紀念 史學論叢》, 知識產業社, 1983).

6) 전정의 총액제 운영은 전세를 비롯한 노비신공, 어염세 등에까지 확대되고 있었다. 이에 관해서는 다음의 글이 참조된다.

李哲成, <18세기 田稅 比總制의 實施와 그 성격>(《韓國史研究》 81, 1993).

全炯澤, 《朝鮮後期 奴婢身分研究》(一潮閣, 1989).

金義煥, <17·18世紀 鹽稅政策의 變動>(國民大 碩士學位論文, 1994).

7) 丁若鏞, 《牧民心書》戶典 稅法 참조.

時起田結에는 각각 出稅出賦·免稅出賦·免賦出稅·免賦免稅의 토지 종류가 있어, 결세의 종류와 부담이 서로 달랐다. 또한 전결세는 상납 수단이 지역에 따라 米·木·錢으로 서로 달랐으며, 상납 시기도 대동과 전세가 서로 달랐다. 특히 대동을 중심으로 화폐 납부가 허용되자 지역에 따라서는 상정가가 아닌 시가로 作錢되면서, 차익을 노린 防納이 성행하고 있었다. 전결세는 상납 관청 및 그 기한에도 서로 차이가 있었다. 전세는 호조, 대동은 선혜청, 결작은 균역청에 납부되었고, 삼수미는 호조의 별영에 귀속되었다.<sup>8)</sup> 이렇듯 각종 부세의 결렬화와 더불어 결세 종류와 부담의 상이, 상납 수단과 상납 시기의 차이, 그리고 재정 기구의 분산성 등 제반문제는 시기전결에 대한 정부 차원의 총체적인 관리와 재정 기구의 통일을 필요로 하고 있었다.

또한 조선 정부는 군·현단위의 수취 관행을 그대로 인정함과 동시에 조세금납화의 추세를 받아들여 안정적인 총액 수취를 목표로 하였다. 이에 수취의 기초단위가 守令-吏胥-戶首-結民으로 짜여지면서, 호수와 수령·이서배들의 영향력이 강해지게 되었다.<sup>9)</sup>

호수는 각 읍의 토지를 일정 단위로 묶어 납세자가 내야 할 조세를 모아서 관에 바치는 사람들이었다. 이들은 조세 수납 과정에서 할당액을 채우고 나머지는 자기들이 차지하여 이익을 볼 수 있었다. 자연히 토지에 부과되는 부세액 곧 結價는 관이 정한 것보다 높아질 수밖에 없었다. 尙州에서는 토호대민이 스스로 호수가 되어 관에서 정한 결가 외에 더 거두어 들이고는, 혹 그 중 가난한 농민이 결가를 내지 못하면 돈을 빌려 내주고는 높은 이자를 받았다.<sup>10)</sup> 결가는 星州의 경우 1결당 30냥에 달했는데 이는 농민의 부담 능력을 훨씬 뛰어 넘는 것이었다.<sup>11)</sup>

총액제하에서 각 지방관은 중앙에 책납해야 할 부세액과 더불어 자신의 소용 경비를 마련하고, 또한 미처 거두지 못하거나 관리의 逋欠(조세 포탈)으

8) 徐榮輔·沈象奎, 《萬機要覽》財用編 참조.

9) 高錫珪, 《19세기 鄉村支配勢力의 변동과 農民抗爭의 양상》(서울대 博士學位論文, 1991).

10) 《日省錄》철종 13년 7월 8일.

11) 망원한국사연구실 19세기농민운동분과, 《1862년 농민항쟁》(동녘, 1988).

로 부족된 물자를 채워넣어야 했다. 이 때 가장 빈번히 활용된 것이 환곡 운영을 통해 이자 수입을 얻어, 그것을 각종 경비에 보태어 쓰는 방식이었다. 그러나 19세기 중반 이후 관리와 이서배들의 포흠이 심각해지자, 환곡 운영을 통한 이자 수입도 기대하기 어려운 상황이 되었다. 이에 각 도의 監·兵·水營은 포흠분을 농지에 부과하여 결핍화하였다. 淸州에서는 환곡의 포흠분을 결핍하여 철종 6년(1855)부터 10년까지 4년간에 걸쳐 1결당 2냥씩 183,900여 냥을 농민으로부터 수탈하였다.<sup>12)</sup> 군포도 ‘軍多民少’의 현상으로 책정액을 채워낼 수 없게 되자 부족분을 토지에 부과하기도 하였다.

都結은 이렇게 환곡과 군포의 포흠분을 토지에다 부과하여 거두려는 과정에서 이루어졌다. 그런데 도결은 짐차 지방의 수령이 진세·대동세 외의 제반 結役까지를 일괄적으로 징수하는 것으로 변화하면서, 결세가 지나치게 높게 매겨지는 사태가 벌어지고 있었다. 철종 13년 淸州牧에서 가장 큰 문제가 되었던 것이 바로 도결과 결림의 문제였으며, 開寧에서도 현감 金厚根이 부임한 지 3년 만에 도결의 잉여분 11,485냥과 도결 문서상의 1,773냥 5전을 착복하여 문제가 될 만큼 도결의 폐해는 컸다.<sup>13)</sup>

결국 도결은 호수가 차지하던 몫이나 방납 과정에서 얻어지는 잉여분으로 조세 부족분을 충당하려는 본래의 취지를 벗어나 수령들이 직접 도결제를 운영하면서 잉여분을 늘리는 방안으로 변하고 있었다.<sup>14)</sup> 이 때문에 결가는 계속 증가했고 향촌 제세력의 불만은 높아 갔다.

우선 향반과 이서·토호층의 불만이 높아 갔다. 이들은 도결의 시행으로 호수가 되어 부세 수납 과정에서 누릴 수 있었던 이익을 빼앗겼기 때문이다.

12) 《備邊司謄錄》 25책, 철종 10년 6월 19일.

13) 《日省錄》 철종 13년 7월 8일.

14) 安秉旭, 〈19세기 賦稅의 都結化와 封建的 收取體制的 해체〉(《國史館論叢》 7, 國史編纂委員會, 1989).

김선경, 〈'1862년 농민항쟁'의 도결혁과요구에 관한 연구〉(《李載堯博士還曆紀念韓國史學論叢》, 한울, 1990).

鄭善男, 〈18·19세기 田結稅의 收取制度和 그 運營〉(《韓國史論》 22, 서울대, 1990).

고동환, 〈19세기 부세운영의 변화와 그 성격〉(《1894년 농민전쟁연구》 1, 역사비평사, 1991) 참조.

도결은 토지를 기준으로 부세가 과세됨으로써 농민의 부담을 경감시킬 수 있었다. 그러나 호남·영남과 같이 결세를 농민이 부담하는 지역은 결세 증가를 농민이 떠맡음으로써 오히려 조세 부담을 증가시켰다.

이상과 같은 전정 운영의 구조적 모순은 급기야 농민봉기로 터져 나오게 되었다. 철종 13년(1862) 전국적 규모의 농민봉기가 일어나게 된 것이다. 조선왕조는 농민봉기가 일어나자 모두 13조에 달하는 田政揅弊策을 제시하고 수습에 들어갔다.<sup>15)</sup>

기존 전결세 수취의 구조적 모순을 극복하고 농민봉기의 근본 원인을 치유하기 위해서는, 응당 양전을 통한 전결의 총체적 관리와 수취 관행에 대한 근본적 개혁 방안이 포함되어야 했다. 그러나 조선 정부는 전정의 ‘目下急務’가 양전에 있다는 것을 인식하면서도, 양전은 줄지에 시행하기 어렵다는 입장을 분명히 하였다. 결국 조선 정부가 제시한 이정책은 전정 운영의 개선책에 머물렀다. 이정책으로 제시된 주요 내용도 첫째, 田三稅 외에 科外로 결세화한 각종 명목의 부세를 혁파한다. 둘째, 간민과 이서배에 의한 전세와 대동세의 방납과 도결을 금한다. 셋째, 兩稅의 作錢邑은 호조와 선혜청의 상정가에 의하고 시가에 따르지 않는다. 넷째, 각 궁방의 면세결에서는 규정 외의 加徵을 금한다. 다섯째, 수세 과정상의 각종 역가 및 비용은 규정 외 남장이 없도록 한다는 등 수취 과정상의 현상적 문제의 치유책에 그치고 있었다.<sup>16)</sup> 田政揅弊策은 대변통이 아닌 소변통의 방향에서 자리잡아 가고 있었던 것이다. 따라서 전정의 구조적 문제는 19세기 후반에도 극명하게 노출될 수밖에 없었다.

## (2) 정책 추진의 실상과 한계

철종 13년 농민항쟁에 직면하여 정부가 내놓은 전정이정책은, 양전을 통해 토지 소유권자와 납세자를 확인하고 전결의 소유에 따른 공평 부세를 실현하는 방향에서의 개혁이 아니었다. 단지 토지로 집중되는 규정 외의 결세 증가를 막고, 중간 수탈 구조를 배제시키며, 권력적 수탈을 방지하는 선에서

15) 金容燮, <哲宗朝의 應旨三政疏와 ‘三政釐整策’>(《韓國史研究》10, 1974) 참조.

16) 《壬戌錄》, <釐整廳謄錄> 윤8월 19日 참조.

현상적 치유를 꾀했던 것이다. 따라서 19세기 결럼화·금납화 추세에 편승한 전정 폐단은 그대로 재현되었다.

특히 도결은 1862년 농민봉기 이후에도 전정 운영의 모순과 폐단을 집약적으로 보여준다. 즉 조선 정부가 도결 금지령을 내렸음에도 불구하고 결가는 군현 또는 도 단위에서 독자적으로 책정되어 농민으로부터 일괄적으로 징수되고 있었다. 그러나 도결에 의한 결가의 책정은 중앙 정부에서 공식적으로 인정한 것이 아니었고, 따라서 결가는 지역적 차별을 보이게 되었다. 또한 납세자에게는 결가가 한꺼번에 부과 징수되었으나, 지역에 따라 현물을 상납하는 本色上納과 화폐로 내는 代錢納이 각기 달리 적용되었고, 대전납의 경우에도 시가로 할 것인지 아니면 상정가로 할 것인지에 따라 부담에 큰 차이가 있었다.<sup>17)</sup>

결가가 항목에 따라 화폐 또는 현물로 다르이 상납되거나 지출되었기 때문에 이는 곧 각종의 방납 행위와 중간 농간으로 이어졌다. 지방관과 이서층은 군·현에서는 高價로 執錢하고 漕倉 근처에서 쌀로 바꾸어 상납하였으며<sup>18)</sup>, 선주는 미가가 높은 곳에서 내다 판 뒤에 미가가 낮은 곳에서 쌀을 사들여 다시 상납하기도 하였다.<sup>19)</sup> 방납에 의해 농민의 부담은 가중되고, 서울의 미가가 상승하는가 하면, 상납된 米·木의 품질이 크게 떨어지고, 상납이 지체되는 등 폐단이 발생하였다.<sup>20)</sup> 조선 정부의 이정책에도 불구하고, 도결·방납을 비롯한 전정 운영상의 폐단이 재현되고 일반화된 것이다.

도결은 한편으로 보면 신분제 붕괴와 화폐경제 발전에 따른 조세 수취제도의 자연스러운 변화 현상이었다. 군포와 환곡의 결럼화는 조세 부과의 신분적 차별성을 극복하는 것이었고, 금납화는 보다 넓은 단위의 지역별 결가

17) 시가와 상정가의 차이에 의한 군·현별 분쟁은 철종 13년(1862) 농민봉기 이후 1894년 갑오농민전쟁에 이르기까지 결가의 고액책정을 문제로 삼아 전국적으로 일어나고 있었다. 1875년 울산에서는 결가의 고액책정을 문제로 농민항쟁이 일어났으며, 1884~1885년 여주에서는 금납결가를 현물납세로 돌린 데 대하여 농민층의 봉기가 일어났다(李榮昊, 《1894~1910년 地稅制度 연구》, 서울大 博士學位論文, 1992 참조).

18) 《日省錄》 고종 11년 2월 5일.

19) 《日省錄》 고종 8년 12월 23일.

20) 《日省錄》 고종 3년 3월 26일, 고종 15년 2월 17일 및 고종 19년 9월 5일 참조.

책정으로 지역간 수취 차별성 해소의 전망을 지니는 것이었기 때문이다. 그러나 전정에 대한 근본적 개혁이 전제되지 않고는 도결가의 고등화 현상과 상납제도 전반에 걸친 폐단이 시정될 수는 없었다.

결과적으로 大院君 정권하의 전정 개혁은 이정책의 소변통적 범주에 구애됨으로써 이전의 상황을 극복하지 못하였던 것으로 평가된다. 그러나 이 상황은 다른 한편으로는 조선왕조 재정의 전체적인 개혁을 필요로 하는 시대적 상황을 자연스럽게 조성하고 있었다.<sup>21)</sup> 그것은 은행 설립과 화폐 유통의 활성화를 기반으로 한 금납조세의 실현 그리고 조세 수취의 지역적·신분적 차별성을 극복할 수 있는 근대 재정 구조의 수립과 조세제도의 실현이었다. 갑오개혁기의 지세제도 개혁은 이와 같은 19세기 전정 개혁의 실제와 한계라는 시대 상황을 통해 준비되고 있었던 것이다.

### 3) 군정이정책과 정책의 추진

#### (1) 군정의 구조적 문제와 이정책 수립

조선 왕조의 軍政은 정확한 軍案에 의거하여 군역을 부과하되, 수시로 양역사정을 실시함으로써 군역민의 부담을 공평히 하려는 방향에서 이루어지고 있었다. 그러나 人丁에 특정한 역을 부과한다는 측면에서 군역도 분명 중세적 수취체제의 성격을 띠고 있었다.

16세기 이후 군역은 인정에 대한 신분적·경제적 억압제도로의 성격을 보다 분명히 해 나갔다. 즉 조선 초기에는 명분상으로나마 양반들도 군역 혹은 직역을 부담하였으나, 차츰 군역은 양인만이 지는 역과 동일시되었고, 上番立役을 통해 실현되던 것이 대부분 납포군화된 것이다.<sup>22)</sup> 나아가 18세기 무렵에는 군포가 입역자의 파악을 전제로 수취되지 않고, 각 지역에 할당된 軍摠을 준수 상납하는 총액제로 운영되었다.<sup>23)</sup> 따라서 양역에서 벗어나려는 여

21) 왕현중, <한말(1894~1904) 지세제도의 개혁과 성격>(《韓國史研究》 77, 1992). 李榮昊, 앞의 책.

22) 車文燮, <壬亂以後의 良役과 均役法の 成立>(《史學研究》 10·11, 1961).

23) 金容燮, <朝鮮後期 軍役制의 動搖와 軍役田>(《東方學志》 32, 延世大, 1982).

러 가지 형태의 피역 현상이 일어나는가 하면 조금이라도 역가가 가벼운 곳으로 투숙하려는 현상이 나타나면서 ‘군다민소’의 폐해가 초래되었다.<sup>24)</sup>

영조 26년(1750)에 실시된 均役法은 18세기 중엽 이후 한계점에 도달한 군정의 모순을 대변통이 아닌 소변통의 입장에서 극복하려 한 일시적 개선책이었다. 즉 균역법을 전후한 시기에는 군포를 양반과 양인의 구분없이 戶나 口를 단위로 부과하는 대변통론의 戶布論이나 口錢論도 대두되었다.<sup>25)</sup> 그러나 균역법은 양반 不役論을 고수한 상태에서, 연간 2필의 군포를 1필로 줄이고 절반으로 떨어진 군포 수입을 結作米와 海稅·隱餘結稅·選武軍官布에서 보충케 하는 정책이었다.<sup>26)</sup>

따라서 균역법이 시행된 지 얼마되지 않아 군정의 폐단은 재현되었다. 재력이 있는 부민과 요호들은 군안에 들어가는 것을 싫어했으며, 결국에는 모든 수단을 강구하여 균역으로부터 빠져나갔다. 유학을 모칭하고 勳裔로 위장하거나 군관이 되어 균역을 피하였다. 군안에 등록되어 자신의 균역뿐만 아니라 피역자의 몫까지 이중 삼중으로 떠맡아야 했던 가난한 농민들도 무거운 역을 피해 각급 관청에 투탁하거나, 양반가의 묘지거나 산지기·행랑살이 등으로 균역에서 빠지고 있었다.

한편 균역법 실시 이후의 피역 현상은 개인적 차원을 넘어 집단적 차원에서 구조화되는 현상을 보였다. 즉 균역법 이후의 군포 수취는 《良役實摠》에서 정한 京外 군안의 균액이 점차 고정화되면서, 군총에 의한 총액 징수가 이루어지고 있었다. 그러나 각종 피역으로 闕額이 증가하고, 군포 수입 가운데 증상으로 상납되는 비율이 높아지자, 지방 및 각급 관청은 재정 압박을 받을 수밖에 없었다. 이에 지방 및 각급 관청에서는 여러 가지 명목의 세원을 창출하여 독자적인 재원을 마련해 나갔다.<sup>27)</sup> 校院保率·各廳契房 등은 각 읍단위에서 私設하였던 재정 보완책이었는데, 부담이 다소 적었기 때문에 정규

24) 鄭演植, <17·18세기 良役均一化 政策의 推移>(《韓國史論》 13, 서울대, 1985).

金友哲, <均役法 施行前後의 私募屬 研究>(《忠北史學》 4, 1991).

25) 鄭萬祚, <朝鮮後期 良役變通論에 대한 檢討—均役法成立의 背景>(《同大論叢》 7, 1977).

26) 鄭演植, <朝鮮後期 ‘役摠’의 運營과 良役變通>(서울대 博士學位論文, 1993).

27) 鄭演植, <均役法 시행 이후 地方財政의 變化>(《震檀學報》 67, 1989).

군액으로 편성된 군역민이 여기로 모여들게 되었다. 그 결과 한 읍의 권역이 10중 7, 8에 이르고 군안은 허락될 수밖에 없었다. 여러 형태의 피역과 역가가 싼 혈역으로의 투숙은 결국 황구침징·인징·족징·침징 등의 폐단을 다시 일으켰고, 가난한 농민들은 군안에 남아 군역을 지는 것을 死地에 나가는 것으로 인식하게 되었다.<sup>28)</sup>

이렇듯 19세기의 軍弊는 군포 수취의 신분적 성격, 군적의 허실화 그리고 총액제 운영 방식의 모순에서 비롯되고 있었다. 이에 향촌에서는 중앙에 상납하는 군포를 마련하기 위한 공동납적인 군포 납부 체계가 생겨나고 있었다. 한 마을의 上族과 下族 모두가 원금을 마련하고, 그 이자로 군미와 군포를 납부하는 軍布契나 토지를 마련하여 부담하는 役根田의 방식이 나타난 것이다. 또한 모자라는 군역을 전체 洞民이 채워넣으려는 洞布와 토지에 부과하는 형태인 結布制가 시행되기도 하였다.<sup>29)</sup> 그러나 이러한 군포 납부 방식이 신분제에 입각한 군역 운영의 원리를 완전히 부정한 것은 아니었다. 이는 오히려 군역 부담의 지역적 불균을 심화시키고 서리의 농간을 불러 일으켜, 농민층의 부담을 가중시키는 결과를 초래하였다.

결국 조선 정부는 철종 13년(1862) 농민 저항에 부딪치면서, 군정에 대한 전면적인 제검토를 하지 않을 수 없었다. 이 때 제시된 군정 개혁책을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 양역 대상의 연령을 정확히 준수하여 冤徵이 없도록 한다. 둘째, 중앙정부가 파악하지 못하는 募入軍官은 모두 原籍으로 환원시킨다. 셋째, 교원보술·각청계방은 혁파하고, 모칭유생·가탁훈예는 구별하여 군액에 충당하며, 墓村成戶도 출역토록 한다. 넷째, 原額의 充丁을 기하되 구과(名廩) 혹은 洞布의 이점을 헤아려 군정을 운영한다. 다섯째, 각 읍의 군총과 호수에 따라 군액을 조정한다. 여섯째 폐단 재발시 처벌 규정 등이다.<sup>30)</sup>

조선 정부가 제시한 군정이정책은 두 가지 측면에서 요약할 수 있다. 우선 중앙 정부가 파악하지 못하는 歇役 및 避役의 여러 형태를 모두 폐지함으로

28) 《備邊司謄錄》 24책, 철종 5년 윤7월 13일.

29) 方基中, 〈조선 후기 軍役稅에 있어서 金納租稅의 전개〉(《東方學志》 50, 延世大, 1986).

30) 《壬戌錄》, 〈釐整廳謄錄〉 윤8월 19일.



씨 지방 단위로 지속되어 온 ‘군다민소’의 폐단을 시정한다는 것이다(첫째·둘째·셋째·다섯째). 다음은 군역 부과 방식에 있어서 종래 개별 수취를 원칙으로 하는 구과법과 19세기 후반 이미 상당 지역에서 관행화되고 있던 공동납부 방식으로서의 동포법을 향촌민의 의견에 따라 적용할 수 있는 자율권을 주는 것이다(넷째). 전자는 피역 행위를 봉쇄하고 기존의 군역체제를 재건하려는 것이었으며, 후자는 현실적으로 변동하고 있는 군역 수취방식을 용인하면서 군포 수입의 안정을 꾀하려는 것이었다.

요컨대 철종 13년(1862) 농민항쟁을 계기로 하여 조선 정부가 제시한 군정구폐의 지향은 명분론 고수와 현실 수용이라는 두 가지 측면을 모두 드러내고 있었다. 지방 재원 확보를 위해 마련되었던 사모속·계방 등 일체 명색을 혁파함으로써, 군정에 대한 중앙 정부의 통제를 강화시키고 각종 폐단을 제거하여 기존의 군역제를 고수하겠다는 것은 전자의 측면이며, 구과법을 부분적으로나마 포기하고 일반민의 군포 납부 대응책으로서 이루어지고 있던 동포법을 공식적으로 인정하였다는 점은 후자의 측면일 것이다. 따라서 전체적으로 볼 때 군정이정책은 군역제를 근본적으로 개혁하려는 것은 아니었으며 민란의 수습책으로서도 불충분한 소변통론적 지향을 보이고 있었다. 그러나 그 가운데 동포제의 실시를 공식 인정한 것은 군역이 점차 신분적 부세의 성격을 벗을 수 있는 단초를 마련했다는 점에서 나름대로 의미를 지니고 있었다.

## (2) 정책추진의 실상과 한계

철종 13년 농민항쟁 후 실권을 장악한 대원군은 이정책의 테두리 안에서 군폐를 제거하고자 하였다. 즉 良丁의 査括을 실시하는 한편 수포 방법으로 서 구과와 洞布制를 적극 시행하여, 새로운 발전의 면모를 보인 것이다.<sup>31)</sup>

사관작업은 校院祠宇의 私募保率과 각급 관청의 契房 그리고 사대부의 墓村養戶를 중심 피역처로 인식하여 꾸준히 진행하였다. 그러나 피역자에 대한 사관은 완벽하게 수행되기가 어려웠으며, 따라서 대원군 집권하에서도 군역

31) 金容燮, <朝鮮後期 軍役制釐正의 推移와 戶布法>(《增補版 韓國近代農業史研究》上, 一潮閣, 1984).

민의 피역 현상은 계속되었다.<sup>32)</sup>

사괄 작업이 실효를 거두지 못할 경우, 구과에 의한 수포는 불가능했다. 따라서 동포제가 용인되어 시행되었다. 동포제는 이미 19세기 초반 피역 저항에 따른 군적의 허약화와 정해진 액수의 군전과 군포를 수취해야 하는 총액제의 모순을 배경으로 현실에 적용되고 있었다. 즉 동포제는 ‘計名定布 計布定價’하던 군역 수취 방식이 ‘革軍錢 定戶布’하는 방식으로 전환된 것으로서, 양반층에게도 재정적 부담을 지울 수 있었다. 때문에 小民은 동포의 시행을 원했고, 大民은 그에 반대하여 다툼이 일어나고 있었다. 결국 身布로부터 동포로의 전환은 군역의 개별 인신적 수취의 원칙이 깨지고 모든 신분층의 공동 부담형태로 진전될 전망을 지닌 것이었다. 대원군대에는 이러한 동포제가 곳곳에서 군포 수취 방식으로 받아들여지고 있었던 것이다.<sup>33)</sup>

그러나 동포제는 피역이나 移居의 원인을 제거하지 못하면 그 효과를 기대하기 어려웠다. 양반가로의 투탁이나 계방과 같은 피역처가 존재하고, 타읍으로의 이거가 이루어지는 한, 동리내 혹은 동리간 세부담의 불균형은 필연적이었기 때문이다.<sup>34)</sup> 게다가 동포제의 실제 운영에는 대민·중민·소민 등 신분계층에 따라 부담에 차이가 존재하였다.<sup>35)</sup>

이에 대원군은 고종 8년(1871) 신분에 구애없이 균일하게 세를 부담하는 戶布法을 실시하였다.<sup>36)</sup> 이 호포법의 골자는 양반호는 奴名으로 포를 내고, 소민은 직접 출포하는 것이었다.<sup>37)</sup> 대원군의 호포법은 군액을 조정하고,

32) 《高宗實錄》 권 7, 고종 7년 정월 10일.

《日省錄》 고종 7년 정월 10일.

33) 宋亮燮, 〈19세기 良役收取法의 변화—洞布制의 성립과 관련하여—〉(《韓國史研究》 89, 1995).

34) 《日省錄》 고종 4년 9월 17일.

35) 宋亮燮, 앞의 글, 184~191쪽 참조.

36) 戶布法에 대한 연구는 다음이 참고된다.

韓沽勳, 〈大院君의 稅源擴張策의 一端—高宗朝 洞布·戶布制 實施와 그 後弊—〉(《金載元博士回甲紀念論叢》, 1969).

金容燮, 〈朝鮮後期 軍役制釐正의 推移와 戶布法〉(《省谷論叢》 13, 1982).

李鍾範, 〈19세기 후반 戶布法의 運營實態에 대한 검토〉(《東方學志》 77·78·79, 延世大, 1993).

37) 《日省錄》 고종 8년 3월 25일.

양반호에도 세를 부과함으로써, 군역민 개개인이 부담하던 세액의 경감을 가져왔다. 그러나 구래의 軍保布制가 폐기되고 모든 호가 차별없이 호포전을 내는 새로운 부세제도로서의 호포세가 신설된 것은 아니었다. 즉 班民은 奴名으로 포를 내는 재정적 보조 역할에 불과했고, '役'은 여전히 양인이 부담하였기 때문이다. 결국 대원군대의 호포법은 신분 질서와 명분을 지키는 선에서 시행된 것이었다.<sup>38)</sup> 바로 이 점이 조선 후기 군정 개혁의 한계점이었으며, 신분제 성격을 벗어 버린 結戶稅制度로의 전환은 갑오개혁을 기다려야 했다.

#### 4) 환정이정책과 정책의 추진

##### (1) 환정의 구조적 문제와 「파환귀결책」

삼정체제의 가장 큰 특징은 환곡이 국가재정의 부족분을 충당하는 세원으로 등장하였다는 점이다. 환곡은 본래 국가의 예비곡을 이용하여 봄에 식량 또는 종자를 대부하고 가을에 元穀과 耗穀을 거두어 농민의 재생산을 보조하는 장치였다. 이 때 모곡(耗條)은 환곡 운영의 자연 감소를 보충하는 방편으로 수취하는 것이었는데, 17세기 초 그 일부가 재정 보충책의 일환으로 會錄되면서, 환곡은 부세화의 길을 걷기 시작하였다.<sup>39)</sup>

이에 17~18세기 중앙과 지방의 각 아문은 기존의 환곡을 늘리거나 혹은 새로운 환곡을 설치 운영함으로써 환충은 급격히 증가하였다.<sup>40)</sup> 또한 이식수입을 늘리기 위해 전체 곡식의 절반은 남겨두고 절반만 분급하기로 되어 있는 半留半分の 원칙이 지켜지지 않고, 환곡이 加分 혹은 盡分되는가 하면,

38) 金容燮, 앞의 글(1982) 참조.

39) 宋贊植, <李朝時代還上取耗補用考>(《歷史學報》27, 1965).

그러나 환곡은 19세기 전반까지 부세적 기능과 함께 진흥적 기능이 함께 존재했음을 주장하는 논자도 있다(文勇植, <19세기 前半 還穀賑恤機能의 變化過程>, 《釜山史學》19, 1990).

40) 환충은 18세기 초 약 500만 석에서 19세기 초에는 약 1,000만 석으로 증가되었다. 오일주, <朝鮮後期 國家財政과 還穀의 賦稅的 機能의 강화>(延世大 碩士學位論文, 1984) 참조.

회복률도 점차 높아져 갔다. 가분과 진분은 자연히 환곡의 분급률을 높이고, 분급률의 증가는 민의 부담을 더하는 결과를 가져왔다.<sup>41)</sup> 환곡이 고리대적 수탈의 도구가 되었던 것이다.

한편 환곡은 군·현 단위의 환총제로 운영되면서 여러 가지 폐단을 낳았다. 원래 要地要路와 僻地와는 설치시부터 환총에 차이가 있었다. 그러나 각 급 아문에서 모곡을 징수할 때 곡가가 높은 곳에서는 돈으로 바꾸어 수용하고 곡가가 낮은 곳에서는 그대로 積置하여, 환곡의 양은 적는데 분급 대상자는 많은 ‘還少民多’와 그 반대 현상인 ‘還多民少’의 불균이 생기게 되었다. 지역간에 불균등한 환총을 변동시키기는 쉬운 일이 아니었다. 이에 ‘환다민소’한 지역의 민은 수십 석에서 많게는 100석에 이르는 환곡을 억지로 받아, 고리로 그 이자를 납부해야만 했다. 이 때문에 19세기에는 환곡으로 유망하는 자가 속출하였고, 미처 거두지 못한 미봉액이 크게 늘면서 환곡은 허위화하였다. 미봉액의 처리를 위해 ‘減價作錢’과 移轉 등의 대책이 시행되었으나, 이는 오히려 폐단만 가중시키는 결과를 초래하였다.<sup>42)</sup>

또한 환곡은 진홀곡과는 달리 환곡을 갚을 능력이 있는 ‘受還戶’와 그렇지 못한 ‘不受還戶’를 가리고 다시 수환호에 등급을 매겨, 이에 따라 환자를 분급하였다. 그런데 환곡의 부세적 기능이 강화되자, 권력과 富力을 갖춘 자는 환곡의 대상에서 빠져나가기 시작했다. 환곡의 분급대상에서 빠지는 頗還層이 증가하자, 환곡은 자연히 상환능력이 없는 가난한 농민층에게 집중되는 폐단을 낳았다. 이에 강제성을 띤 분급 방식이 나타나기 시작했다. 수환호가 아닌 統戶 즉 전체 민호에 환곡을 분급하는 統還과 토지를 대상으로 환곡을 분급하는 결환이 일반화되었다. 환곡의 분급과 수봉을 각 면·리에 자율적으로 맡기는 里還의 방법도 강구되었다.<sup>43)</sup> 그러나 어떠한 방식이든 간에 부호들이 還戶에서 빠짐으로써 부담은 가난한 농민이 떠맡고 있었다. 따라서 거두어들일 수 없는 환곡의 양이 늘어나게 되었다.<sup>44)</sup>

41) 宋讚燮, 《19세기 還穀制 改革의 推移》(서울大 博士學位論文, 1992).

42) 金容燮, 〈還穀制의 釐正과 社倉法〉(《東方學志》 34, 延世大, 1982).

43) 梁晉錫, 〈18·19세기 還穀에 관한 연구〉(《韓國史論》 21, 서울大, 1989).

44) 宋讚燮, 앞의 책.

환폐는 상품화폐경제 방식이 이용되면서 가중되었다. 각급 관아가 ‘耗穀作錢’을 통해 잉여를 취하려 한 것이다. 예를 들면 환곡을 거둘 때 정해진 상정가보다 높은 가격으로 거두는 ‘高價執錢’이 행해지는가 하면, 환곡의 작전 과정에서 규정량 이상을 작전하는 加作도 널리 행해졌다. 분급 과정에서도 봄·가을의 곡가 차이를 이용하여, 상정가보다 훨씬 낮은 가격으로 나누어 주는 錢還이 시행되었다. 이는 허유가 심한 상태에서 耗條를 제대로 취할 수 있는 수단이기도 하였다. ‘加作立本’과 ‘移質立本’은 상품화폐경제를 이용한 수취 과정과 분급 과정이 연결되면서, 고리대적 수탈을 강화한 대표적 예로서, 이 시기 환폐의 근원으로 지적되기도 하였다.<sup>45)</sup>

본래 부세의 명목이 아닌 환곡이 부세로 기능함에 따라, 환정은 국가재정에서 점점 다음으로 큰 비중을 차지하면서 없어서는 안될 존재가 되었다.<sup>46)</sup> 그러나 이로 인한 농민의 부담은 일년 농사 수입이 거의 환곡의 부담으로 돌아간다고 할 정도로 극심한 것이었다.<sup>47)</sup>

결국 19세기 환정은 환곡의 진분화·허유화가 심화되면서, 환곡은 분급되지 않고 가을에 이자곡만을 거두는 부세화의 길을 걷게 되었다. 환곡의 이와 같은 운영은 농민경제의 파탄을 초래하였고, 중국에는 철종 13년(1862) 전국적인 농민의 저항에 부딪히게 되었다.

당시 환곡개혁론은 환총의 규모를 줄이고 신규를 작성하여 환곡제 본래의 의미를 살려가자는 개선론도 있었으나, 대부분의 경우에는 운영의 한계점에 다다른 환곡제의 근본적 개혁을 요구하고 있었다. 조선정부의 삼정이정책도 이러한 개혁론 속에서 罷還歸結로 결론지어졌다. 파환귀결은 환곡제를 영원히 폐지하고, 개혁의 걸림돌이었던 모곡 수입의 감소에 대한 급대는 8道 4都의 모든 時起實結에 1결당 2냥씩 거두어 보충하는 것을 골자로 하고 있었다. 아울러 남은 환곡은 일단 돈으로 거두었다가 다시 곡식을 마련하여 유치기로 하였다.<sup>48)</sup>

파환귀결은 이정절목에서 ‘대변통’이라고 자부할 만큼 획기적인 조치였다.

45) 《備邊司謄錄》 24책, 철종 5년 8월 29일.

46) 金玉根, 앞의 책에 의하면 조선 후기의 세입규모 구성비는 결세 46%, 환모 36%, 신역 16%, 잡세 2%였다.

47) 《備邊司謄錄》 19책, 순조 4년 10월 11일 및 24책, 철종 3년 7월 21일.

48) 《壬戌錄》, 《釐整廳謄錄》 임술 윤8월 19일.

빈부와 다과의 구별이 어려운 戶를 대상으로 한 戶斂이 아니라 토지를 대상으로 한 결렴을 택하였기 때문이다. 가난한 농민의 입장에서는 모곡 수취를 통한 불법적인 수탈을 당하지 않아도 되었다. 정부로서도 부과의 대상이 확실한 결렴을 통해 재정 수입을 보장받을 수 있었다. 전정과 군정의 이정책이 소변통론 범주에 머문 것에 비하면, 환정의 파환귀결은 환곡의 문제를 정면으로 해결할 수 있는 대책이었던 것이다.

## (2) 정책추진의 실상과 한계

철종 13년 전국적인 농민항쟁을 겪으면서 조선정부는 환정의 파환귀결이라는 정책을 내놓았다. 이는 조선정부가 환곡의 부세화, 총액제 운영, 환종의 지역간 불균, 신분·빈부 간의 부담 차별, 상품화폐경제에 편승한 폐단 등 18~19세기에 걸쳐 만성화·고질화·대형화된 환정의 폐해가 이미 부분적 이정만으로는 극복할 수 없는 한계점에 다다른 것을 인식하였기 때문이다. 이에 환곡의 耗條가 부세화되는 추세를 그대로 받아들여 토지에 부과하는 파환귀결이 결정된 것이다.

그러나 파환귀결은 다음과 같은 요건이 뒷받침되어야 소기의 목적을 달성할 수 있었다. 첫째, 결렴으로 재정의 보충은 가능했으나 환곡이 담당하는 진휼적인 기능과 예비곡의 역할을 대신할 제도가 필요하였다. 이정절목은 예비곡의 필요성에 유의하여 恒留穀을 두었으나, 향류곡은 분급운동을 하지 않았기 때문에 실제 구빈의 기능은 영원히 폐지시킨 것이었다. 아직 환곡에 의존해야 하는 가난한 농민의 경우 이는 큰 타격이 아닐 수 없었다. 둘째, 파환귀결로 인한 결전의 담세자를 분명히 규정해야 했다. 이정절목은 결전의 부과를 균역법의 예에 따를 것을 명시하고 있다. 균역법의 규정은 결전의 부담을 지주와 작인 간의 지세 부담자로 결정하고 있었다. 따라서 삼남과 같이 지세가 작인에게 전가되는 지방의 농민에게 파환귀결은 환영할 만한 조치가 아니었다. 셋째, 파환귀결은 양전을 비롯한 부세 수취 구조의 전면적인 개혁이 뒷받침되어야 했다. 파환귀결은 결국 결가의 증가를 가져오게 되기 때문이다. 비록 국가가 田三稅 외의 부과를 모두 금지한다고 했으나, 지방재정의 갖가지 명목이 토지에 부과되고 있었으므로 규정대로 실현되기는 어려웠다. 부세

제도 전반의 개혁없이 실행되는 결렬은 오히려 농민항쟁의 원인인 결과 상승을 부채질할 우려가 있었으며, 지주와 작인 모두로부터 불만을 살 수 있었다.

이러한 이유로 파환귀결은 시행 초부터 반대에 부딪혔다. 실제로 파환귀결에 대한 불만이 집단적인 저항으로 나타나기까지 했다.<sup>49)</sup> 결국 파환귀결은 시행 후 3달을 넘기지 못하고, 옛 규정에 의거한다고 결정됨으로써 이전의 제도로 환원되었다.<sup>50)</sup> 그러나 폐단이 많은 환곡제를 그대로 시행할 수는 없었다. 이에 환총을 재조정하여 부분적으로 환폐를 줄이는 「蕩逋均還」정책이 시행되었다.

〈還政揀弊節目〉을 통해 삼남과 관동에 시행된 탕포균환 정책은 각 도 허류곡의 일정 부분을 탕감하고 환총을 재책정한 후, 각 지역의 환총을 ‘戶數多寡 計戶大小’에 따라 재조정함으로써 불균이 없게 하려는 것이었다. 이를 통해 환총이 적지 않게 줄고 지역간의 불균형이 조정될 수 있었지만 신분간의 불균문제 즉 頗戶의 문제는 해결하지 못한 채 한계로 남았다.

대원군 정권에 들어와서도 환곡에 대한 개혁작업은 계속되었다. 환곡의 허류를 탕감하고 토지에 일정한 세를 부과하는 〈蕩還歸結〉의 방식이 그것이다. 충청도의 경우 철종 13년(1862)의 탕포균환조치로 38만여 석이 탕감되고 22만여 석이 實留穀으로 기록되었다. 그러나 그 가운데 분급되는 것은 3만 석에 불과하고 19만 석은 빈 장부였다. 이에 조선정부는 19만 석을 탕감하고 모조의 결렬화 방식을 채택하였다. 평안도의 경우에도 비슷한 조치가 취해졌다. 평안도의 환총 82만 석은 대부분 허류 또는 포흠이었는데, 고종 2년(1865) 〈關西還弊矯揀節目〉이 작성되면서 환곡 운영이 모두 정지되고 토지와 호구에 일정한 세를 거두는 방식이 채택되었다. 평안도의 이같은 대책은 「파환귀결(호)」의 내용을 담고 있는 것이었다. 이처럼 농민항쟁 이후의 환곡 대책은 지역마다 일정한 것은 아니었지만, 충청도와 평안도에서와 같이 환곡 유지의 지향을 보이면서도 토지에 과세되는(歸結) 경향을 보이고 있었다.

그러나 경북궁 영건과 丙寅洋擾 등 재정의 확대가 시급했던 상황에서 조선정부가 환곡의 탕감에서 오는 재정적 손실을 감당하기는 어려웠다. 이에

49) 宋讚燮, 앞의 책.

50) 《承政院日記》2657책, 철종 13년 10월 29일.

대원군은 환곡의 복구와 社倉制를 통해 환곡을 유지 운영하면서 제정의 결핍을 극복하고자 하였다. 대원군은 고종 3년에 內帑金 30만 냥을 경기·삼남·관동 등지에 분배하여 別備穀(丙寅別備穀)을 마련하였다. 병인별비곡은 전역 분급하여 그 모조를 환층에 덧붙이도록 하였다. 그리고 흉년에도 停蕩되지 않도록 하였다. 이어 이듬해인 고종 4년에는 當百錢 150만 냥을 삼남과 황해도에 분배하여 호조 별비곡 50만 석을 마련했다. 그리고 그 모조는 작전 상납하여 호조의 수입으로 충당하였다. 또한 고종 10년에는 평안도에 癸酉別備穀을 마련하고 중앙의 재정으로 활용하고자 하였다. 이러한 별비곡은 사창제로 운영되었다. 사창제 운영의 골자는, 첫째 面民이 그 운영을 맡아 이서가 관여치 못하게 한다는 것과, 둘째 환곡의 분배를 동 단위로 신분과 관계없이 빈부에 따라 균분한다는 점이다.

사창제가 실시된 지역은 병인별비곡·호조 별비곡이 설치된 지역을 포함하였으므로 평안·함경도를 제외한 전국이었다. 그러나 이 사창제는 몇 가지 심각한 문제를 안고 있었다. 첫째 사창곡 설치 과정상의 문제점이다. 즉 정부가 사창곡을 마련하여 분급한 것이 아니라, 각 도별로 돈을 분급하고 그것으로 원곡을 마련하려 하였다. 이 틈을 노려 상정가 이하의 돈을 지급하고 원곡을 채워 넣으려는 고리대적인 불법이 자행되었다. 둘째 신분관계의 긴박이 잔존하였다. 사창제 운영의 책임자인 社首를 大民 중에서 차정한다든가, 원곡 및 모곡을 거둘 수 없게 된 指徵無處의 경우 洞民이 공동 책임토록 규정하는 등 신분제적 요소가 남아 있었다. 셋째 사창제는 본래의 사창제와는 달리 耗條 및 色落條(곡물의 품질 검사와 마질에서 축날 것을 대비해 더 받아들이는 곡물)를 거두는 등 환곡제를 유지하려는 입장에서 운영되고 있었다. 따라서 舊穀과 社倉穀의 이중 운영에서 오는 폐단이 발생하였고, 마침내는 사창곡이 중앙재정으로 직접 획득되기도 했다. 사창제는 대원군이 국가재정의 위기에 직면하여 별비곡을 설치하고, 환곡제 강화의 방향에서 운영함으로써 결국 그의 하야 후인 1880년대에는 거의 소멸하였다.

이렇듯 19세기 후반 환곡제 개혁의 실상은 이정책에서 제시된 파환귀결의 원칙에 비추어 많은 한계를 지닌 것이었다. 그러나 다른 한편으로는 적지 않은 의미를 지니고도 있었다. 즉 환곡의 부세적 기능은 농민들의 저항을 받으



면서 과환귀결의 방향에서 운영되다가 갑오개혁기에 結稅제도로 수렴되었다. 또한 진흥의 역할은 별도의 사환미를 설치하여 운영하는 社還制로 귀결되었다. 결세제도는 환곡을 포함하여 새로이 결세의 수취체계를 세운 것이었으며, 사환제는 환곡의 취모보용 기능을 제거하고 그 운영을 향촌민에게 일임하는 새로운 지방제도의 시행과 맞물린 것이었다.<sup>51)</sup> 요컨대 환곡제는 19세기 후반 몇 차례의 농민항쟁에 부딪히면서 변화하는 가운데 근대 재정제도와 지방제도 확립의 역사적 배경을 이루었던 것이다.

〈李哲成〉

---

51) 宋讚燮, 앞의 책.