

I . 토지제도와 농업

1. 토지제도
2. 농업과 농업기술

I. 토지제도와 농업

1. 토지제도

1) 과전법체제의 확립

(1) 고려 말 사전개혁의 방향

고려 후기에는 개인 수조지로서의 사전이 전국적으로 팽창해 있었다. 또한 그 같은 사전을 일정 지역에 집중시켜 경영하는 유형으로서의 농장이라는 것도 널리 존속하고 있었다.¹⁾ 그런데 이들 사전이나 농장은 국가의 제도적 운영에 필수 불가결한 지반으로 편성되어 있는 각종 명목의 토지를 겸병·탈점하여 국가체제의 유지를 매우 어렵게 하였다.

A. 신우 14년(1388) 7월 大司憲 趙浚 등이 상서하기를 ‘근년에 이르러 겸병이 더욱 심해져 간혹한 무리가 주군을 포괄하고 산천을 경계로 하여 그 모두를 祖業田이라 칭하면서 서로 빼앗으니, 1畝의 田主가 5, 6을 넘고 1년의 田租를 8, 9차례나 거두어 간다. 위로는 御分田으로부터 宗室·功臣田과 조정의 문무 양진, 그리고 외역전이라든가 律·驛·院·館田에까지 이르고, 무릇 다른 사람이 대대로 심어놓은 뽕나무와 집까지 모두 빼앗는다’고 하였다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

즉 이 시기에는 국가 각 기관의 수조지라든가 왕실·공신·양반전으로부터 터 군인전, 나아가서는 향리나 진·역리의 외역전 등 국가 말단 행정·교통 기관에 복무하는 자들의 職役田에 이르기까지 모두 권세가가 겸병하여 자기의 사전으로 차지하였다. 당시 그 같은 사전이 전국의 전지 가운데 어느 정

1) 고려 후기 사전과 농장의 문제에 대해서는 여러 학설이 분분하므로, 여기서는 그 자세한 소개를 피한다.

도의 비중을 차지하였는지는 정확히 알 수 없지만, “宗廟·學校·倉庫·寺社·祿轉·軍須田 및 國人 世業의 전민을 호강한 자들이 거의 모두 탈점”한 상태라고 하였으니²⁾ 아마도 전국적 현상으로 광범하게 확대되고 있었던 것으로 짐작된다.

고려 후기의 사전은 우선 조업전이라고도 칭해지면서 국가의 정당한 제도적 수속을 거치지 않고 그 자손에게 사사로이 相傳되는 토지였다. 위에 인용한 사료에서도 권세가는 그가 겸병한 대규모 사전에 대해서 “그 모두를 가리켜 조업전이라 칭하면서 서로 빼앗으니, 1畝의 전주가 5, 6을 넘고 1년의 田租를 8, 9차례나 거두어 간다”고 하였다. 趙浚과 함께 사전개혁을 발의한 趙仁沃, 李行의 상소에서 “각기 그 先世로부터 私授한 전지를 祖業이라 일컬으면서 收食하는 것이 1,000결, 100결에 이른다”, “그 조부의 문권을 가지고서 國田을 100결, 1,000결씩 坐食하는 자가 있다”³⁾고 하였다는 사실을 주의할 필요가 있다. 이들은 모두 사전에서의 수조권을 실현할 수 있는 근거가 곧 조업전이라는 사실을 주장함으로써 확보될 수 있었다는 것을 명백히 말하고 있다.

그런데 이 시기의 조업전은 世業田이라고도 칭하는 것으로서 곧 조상 전래의 소유지를 가리키는 말이었다.⁴⁾ 조상 전래의 수조지로서의 사전이 어떠한 연유로 해서 조업전이라고도 칭해지고 있었는지는 아직 분명히 밝혀져 있지가 않다.⁵⁾ 그러나 그것은 국가와 민생에 다음과 같은 폐해를 자아내고 있었다.

우선 사전은 국가의 제도에 따라 정당한 절차를 거쳐 분급되거나 환수되는 것이 아니라 전혀 개인의 사사로운 수수행위를 통하여 자손으로 상전되고 있었다. 그러므로 사전의 확대는 필연적으로 국가 운용의 물질적 기반을

2) 《高麗史》 권 132, 列傳 45, 辛屯.

3) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田.

4) 姜晋哲, 《高麗土地制度史研究》(고려대출판부, 1980), 186쪽.

金泰永, 《朝鮮前期 土地制度史 研究》(지식산업사, 1983), 35쪽.

李景植, 《朝鮮前期 土地制度 研究》(일조각, 1986), 8~10쪽.

5) 이에 대하여 이 시기에 收租權이 강화되어 家産化함에 따라 ‘본래 所有地를 가리키는 語義인 祖業田으로 지칭되는 데까지 이르게 되는 것’이라고 이해하는 경우도 있다(李景植, 위의 책, 15쪽).

잠식해 들어가는 결과를 초래하였다. 사전 개혁론자들은 사전의 확대에 의한 국가사회의 폐단을 다음과 같이 말하였다.

사전은 私門에는 이롭지만 국가에는 무익하고 … 사문에 이로운 것이므로 검병이 일어나며 국가의 용도가 그 때문에 부족해진다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신창 원년 8월).

棗盛과 供上이 때로는 이어지지 않으며, 사대부로서 王事に 복무하는 자들이 資生 養廉할 길이 없고, 州·縣·津·驛의 구역에 이바지하는 자가 그 田宅을 잃고 … 國用·軍須·祿俸이 나을 곳이라고는 전혀 없이 되었으며, 국고에는 旬月을 지탱할 만한 축적이 없고 군사는 수개월의 식량도 없으며 … 군사로서 적과 싸우러 가는 자는 그 부모처자가 飢寒 流移하고 있다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신우 14년 7월 典法判書 趙仁沃 등 上疏).

뿐만 아니라 사전의 확대는 그 검병·탈점에 따른 토지소송의 번잡함으로 인하여 국가 통치행정의 정상적 운영을 마비시키는 한편, 국가체제 유지의 바탕인 농민경영의 재생산과정 자체를 파탄으로 몰아가고 있었다.

안으로는 관도사·전법사와 밖으로는 수령·안렴사가 그 본직을 폐한 채 날마다 田訟을 처리하는데, 추위나 더위를 무릅쓰고 땀을 씻고 붓을 녹여가며 文券을 조사하고 증거를 검토하며 전호에게 물어보고 古老에게 물어본다. 무릇 관련된 사람들이 감옥과 官庭에 가득 차서 농사를 폐하고 판결을 기다리는데, 여러 달의 문건이 산처럼 쌓여 있고 한 이랑의 생송이 수십년을 끌어가니 침식을 잊고 처리하여도 부족한 것은 사전이 쟁단으로 되어 소송이 번잡해진 까닭이다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

농민이 사전의租를 바칠 적에는 남에게 빌려도 다 충당할 수가 없고 그 빌린 것은 처자를 팔아도 갚을 수가 없으며 부모가 기한에 떨어져도 봉양할 수가 없다. 억울해 울부짖는 소리가 위로 하늘에 사무쳐서 和氣를 感傷케 하여 수재·한재를 불러 일으키니, 이로 말미암아 호구가 텅 비고 왜구가 깊이 쳐들어와 시체가 천 리에 널려 있어도 막아낼 자가 없다(위와 같음).

즉 사전 전주들의 횡령으로 인하여 이 시기 농민의 재생산활동이 무방비 상태로 유린되고 있었으며, 그것은 필연적으로 사회 지반의 공동화를 가져와 외적의 침략 앞에선 속수무책일 수밖에 없는 현실이 초래되고 있었던 것이다.

사전의 횡포는 국가체제 존립의 두 가지 지반인 토지와 농민을 그 바탕에

서부터 무너뜨려가고 있었으므로 결코 그대로 두어서는 안되는 것이었다. 그래서 고려 후기에는 토지와 농민에 대한 국가적인 정리작업을 기획 있을 때마다 시도하였다. 이른바 田民에 관한 여러 차례의 辨整·推刷·推考·整治 등의 사업이 곧 그것이었다. 《高麗史》百官志 기사만을 보더라도 우선 人物推考都監, 火者據執田民推考都監 등의 설치가 여러 차례 있었다. 整治都監은 충목왕 3년(1347)에 설치되어 충정왕 원년(1349)까지 활동한 바 있었다. 田民辨整都監의 경우는 원종 10년(1269), 충렬왕 14년(1288)과 27년(1301), 공민왕 원년(1352), 우왕 7년(1381)과 14년(1388) 등 여러 차례에 걸쳐 설치되었다.⁶⁾

그러면 그러한 사업이 자주 반복되고 있었다는 사실은 무엇을 뜻하는 것인가. 그것은 실상 그 사업이 결코 일관성을 띠고 추진되지는 못하였으며, 동시에 辨整 자체가 결코 온전히 실현될 수 없었다는 사실을 반증해 주는 것이다. 그런데 그 같은 사전의 확대와 변경의 역사에도 일대 전기가 닥쳐오게 되었다. 우왕 14년(1388)의 위화도회군으로 이제 개혁과 사류가 결정적으로 정권을 장악하게 되었던 것이다.

이 해 5월에 위화도에서 회군한 이성계 중심의 개혁과 사류는 6월에 우왕을 축출하고 나이 어린 창왕을 옹립하는 한편, 신망이 두터운 최영을 비롯한 여러 구신들을 제거하여 정권과 군권을 장악한 다음 곧바로 현안의 사전개혁에 착수하였다. 그들이 정권을 운용하는 데 필수불가결한 국가재정의 조달, 휘하 군사의 생계문제를 포함한 軍須의 확보, 그리고 새로운 정권에 복무할 관리들의 생활보장 등의 문제를 해결하기 위해서도 사전의 개혁은 가장 우선적으로 착수하지 않으면 안되는 일이었다. 그래서 개혁과 사류가 창왕의 이름으로 처음 발표한 사전개혁에 관한 교서의 내용은 다음과 같다.

B. 신우 14년 6월 창왕의 교서에 '① 근래에 호강이 겸병하여 田法이 크게 무너졌으니 그 폐단을 구제할 방법을 도평의사사와 사헌부 및 판도사 등은 논의하여 보고하라. ② 料物庫 소속 360 莊·處田으로서 선대에 사원에다 시납한 것은 모두 환수하라. ③ 동북면·서북면에는 원래 사전이 없는데, 만약 사전이라 칭하면서 넘치게 가지고 있는 자가 있거든 도순문사가 통령히 금단하여 다스릴 것이

6) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 諸司都監各色.

며 갖고 있는 文契는 모두 관에서 몰수하라'고 하였다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

즉 B ①은 사전개혁에 관한 구체적 방법을 제시하라는 것인데, 이는 곧 이 해 7월부터 시작되는 대대적인 사전개혁의 발의로 드러나며 계속하여 사전개혁운동으로 전개되었다. ②는 供上用으로 설정된 왕실 직속의 수조지로서 선대 여러 왕들의 시납에 따라 사원의 사전으로 변질해 있는 것을 환수한다는 내용이었다. 사전개혁의 본질은 곧 공전의 확보인데, 그것을 왕실 공전의 추쇄에서부터 우선적으로 착수하는 것은 지극히 명분있는 당연한 일이었다. 「조종의 분전제도」라고 하는 구질서의 회복을 내세움으로써 현실의 사전개혁에서 야기될지도 모르는 혼란과 불안감을 진정시키는 효과까지 기대할 수 있는 것이었다고 생각된다.

③의 사항에 나타난 바 양계 사전의 공전으로의 확보문제도 매우 상징적 의미를 띤 것이었다고 해석된다. 그것은 우선 요동정벌이라는 군사행동을 일으킨 당해년에 현실적으로 북방에 대비할 군수의 확보가 문제되지 않을 수 없었을 것이며, 양계라고 하는 북방지역에서의 공전의 확보를 통하여 그것을 도모하는 일이야말로 가장 적절한 조치였던 것으로 해석된다. 더구나 원래 사전을 설정한 적이 없는 이 지역의 사전은 불법적 존재임이 명백하므로 그 공전으로의 추쇄는 상대적으로 쉬울 수밖에 없는 일이었다.⁷⁾ 그리고 그 추쇄는 여타 지역에서의 사전개혁을 위한 하나의 선행 사례로서의 효과도 충분히 기대할 수 있는 것이었다.

위의 교서 가운데 ②항과 ③항의 내용은 발표와 동시에 곧 착수되고 실현되었을 것으로 보인다. 그것은 무엇보다도 명분이 뚜렷하고 상대적으로 용이하며 또한 상징적 효과까지를 기대할 수 있는 개혁사업이었기 때문이다. 그리고 ①항의 요청에 부응해서는 같은 해 7월에 대사헌 조준, 간관 이행, 판도판서 황순상, 그리고 전법판서 조인옥 등이 사전개혁의 당위성과 필연성을 역설하는 많은 상소문을 제시하였는데, 이들은 모두 당시 만연하고 있는 모든 사회적 화란의 근본 원인이 곧 사전의 무제한적인 팽창에서 기인

7) 실상 북방의 방어에 대비하는 군량의 확보와 불법적 사전의 추쇄문제는 이전부터 주목되어 온 것이었다(《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 屯田).

하는 것이라고 하여 그 개혁을 강력히 촉구하고 나섰다. 이제 고려 말의 사전개혁운동이 본격적으로 시작되기에 이르렀던 것이다.

(2) 사전개혁의 이념

사전개혁의 발의 가운데에서 대표적인 것은 조준의 상소이다. 조준은 위화도회군 직후 이성계의 천거에 따라 知密直司事兼大司憲이 되어 일의 크고 작음을 막론하고 모두 자문하는 처지에 서게 되었는데,⁸⁾ 이 때의 상소에서 그는 사전개혁의 선봉에 서서 그 구체적 개혁의 요항까지를 제시하였던 것이다. 이제 그 개혁안의 요지를 설명하면 다음과 같다.⁹⁾

C-1. 중외의 창고가 모두 비어 군국의 비용이 나올 곳이 없으며 변경의 우환은 예측할 수 없다. 지금 마침 量田의 시기를 맞이하였으니, 규정에 따라 일정한 액수를 급전하기 이전에 모든 전지에 대하여 3년을 한정하여 임시로 公收토록 한다면 군국의 수용에 충당할 수가 있고 관리의 녹봉도 줄 수가 있다.¹⁰⁾

2. 녹과전시는 侍中으로부터 庶人在官者에 이르기까지 품계에 따라 절급하되, 그것을 당해 아문에 배속시켜 당직자가 체식토록 한다.

3. 구분전은 왕자 제군 및 1품으로부터 9품에 이르기까지 시·산을 막론하고 품계에 따라 지급하며 첨설직을 받은 자는 그의 실직에 따라 주는데, 모두 終身에 한한다. 그 처가 수절하는 경우도 조신에 한한다. 현임 외에 전향 및 첨설직으로 수전한 자는 모두 5군에 소속시키며, 그 제외자에게는 다만 군전을 주어 충역한다. 무릇 수전자로서 죄가 있으면 그 전지를 국가에 환납하고, 승급하면 거기에 따라 더하여 지급한다.

4. 군전은 그 재예를 시험하여 주는데 20세에 수전하고 60세에 반납한다.

5. 외역전은 군현의 향리, 진·향·소·부곡·장·처리 및 院·館直의 구분

8) 《高麗史》 권 118, 列傳 31, 趙浚.

9) 《高麗史》 권 78, 志32, 食貨 1, 田制 祿科田.

이 내용에 대한 설명은 金泰永, 앞의 책, 44~52쪽 참조.

10) 이 조항은 당시 개혁과 사류의 사전 개혁운동이 단순한 상소운동으로 시작된 것이 아니라 이미 전국적 양전의 계획까지 세워 놓은 상태에서, 그리고 그 양전과 동시에 전국 공사전을 모두 公收한다는 치밀한 계획하에서 시작되었다는 사실을 명백히 전한다. 동시에 제시된 전법판서 조인옥의 상소에서도 “事機를 놓치지 말고 금년부터 임시로 공사전조를 공수하여 軍食을 갖춘 후에 조종의 分田之法을 회복해야 한다”고 촉구하였다. 공사전조의 일체 공수는 나중에 살피는 바와 같이 이 해부터 수년간 그대로 실현되어 갔다.

전으로서 전례대로 절급하는데 모두 그 종신에 한한다.

6. 城隍·鄉校·紙匠·墨尺·水汲·刀尺 등의 位田은 전례대로 절급한다.

7. 白丁代田은 백성으로 付籍되어 차역에 당하는 자에게 호당 1결씩으로 하고 그 納租를 불허하며, 공사천인으로서 차역에 당하는 자에게도 역시 절급하되 籍에 명백히 기록해 둔다.

8. 寺社田은 정리하여 祖聖 이래의 국가 裨補所로서 경성에 있는 것에는 廩食을 주고 외방에 있는 것에는 柴地를 주며, 密記 이외의 것은 삼국시대 이래 새로 지은 寺社에 이르기까지 주지 않는다.

9. 驛田으로서 馬位·口分田은 전례대로 절급하되 모두 終身에 한한다.

10. 外祿田은 留守·牧使·都護府使로부터 知官·監務에 이르기까지 관품에 따라 정하고, 인구수에 따라 計口하여 녹과전을 절급한다.

11. 공해전은 각 관아의 품질 고하와 吏員의 다소에 따라 지급한다.

12. 무릇 作丁에 있어서는 공전·사전의 구분을 일체 없애고 혹 20결, 혹 15결, 혹 10결씩으로 묶어서 하되 각 군현마다 丁號를 천자문으로 표기하며 전주의 성명을 달아두지 아니함으로써 뒷날 조업전이라고 모칭하는 폐단이 일어날 길을 끊는다.

13. 양전이 끝나 안정된 연후에 법에 따라 分授할 것이며, 공사전조는 매 1결당 미 20두로 하여 민생을 후하게 한다.

14. 전지의 분급과 환수시 1결을 가급하거나 1결을 加受한 자, 수전시 1결을 누락시키거나 환납시 1결을 은닉시킨 자, 부자간에 관에 고하지 않고 사사로이 수수한 자, 父가 죽은 후에도 그 부의 所食田을 반환치 않는 자, 타인의 전지를 1결 이상 탈취하거나 공전 1결을 은닉시킨 자는 모두 사형에 처한다. 양전시에 10負 이상의 전지를 은닉시킨 자는 사형에 처하며, 전지를 누락시킨 경우도 같다. 무릇 田禁을 범한 자는 赦宥의 경우에도 혜택이 미치지 않으며, 版圖司와 司憲府에 그 이름을 올려 그 자손의 臺諫 政曹 仕宦을 불허한다.

이상 趙浚의 1차상소로 흔히 불리우는 창왕 즉위년(1388) 7월의 사전개혁 안에는 토지 지배관계에 관한 다음과 같은 몇 가지 특이한 점이 드러나 있다.

첫째, 여기에는 직역을 가진 개인과는 별도로 국가 기관의 당직자 자체에 대한 급전이 설정되었다. ‘당해 아문에 배속시켜 당직자가 체식토록 한다’는 녹과전시(C-2)를 비롯하여 외록전(C-10), 공해전(C-11) 등이 그것이다. 이들 토지는 당직자가 당직 기간에 한해서만 취식할 수 있도록 설정한 일종의 직전이었다. 그러한 의미에서 성황·향교·지장·목척·수급·도척 등의 위전(C-6)과 역의 馬位田(C-9)도 같은 성격을 띤 것으로 설정되어 있

었다. 이들은 모두 국가 기능의 수행을 위한 기초 재원으로 설정한 것이므로 국유지와 같이 국가의 관리권이 큰 토지로써 충당해야 마땅한 것이었다. 토지를 직역자 개인에 분속시키지 않고 국가기관에 배속시킨다는 것이 그것을 말해준다. 그 같은 토지종목은 고려 전시과에서도 각종의 位田 등 하급 직역에 대해서는 설정된 바 있었으나, 이 녹과전시 및 외록전과 같이 중앙, 지방을 막론하고 고위의 관직에까지 적용한다는 것은 여기에서 처음 제시되었다. 그러므로 이 개혁안은 토지 지배관계에서 국가의 공적 관리권을 매우 강화시키려는 입장에 서 있었던 것으로 판단된다.

둘째, 여기에는 현 직역자는 물론 그가 퇴직하고 나서도 종신토록 취식할 수 있도록 설정한 구분전 계열의 토지를 들 수 있다. 제군 및 1품으로부터 9품에 이르는 時·散의 관인이 취식하도록 설정한 구분전(C-3)과 각 지방 행정·교통기관의 외역전 및 驛子 구분전(C-5, 9) 등이 그것이다. 관인 구분전은 고려 후기에 크게 팽만한 사전과는 다르게 관인 신분의 유지를 위해 국가에서 합법적으로 운용한 토지였다. “전조의 사전은 모두 下道에 있었으며 경기는 비록 達官이라도 다만 구분전 십수 결 뿐이었는데 역시 족히 거기에 의지하여 생활할 수 있었다.”¹¹⁾고 한 사실이 그것을 말해준다. 그것은 관직의 수행을 위한 관인의 생활 재원으로 절급된 것이었는데, 이 개혁안에서도 마찬가지로 성격의 것으로 설정되고 있었다. 그리고 외역전 등으로 설정된 구분전은 물론 국가 말단 행정·교통기관 종사자의 직역수행을 위한 생활자원으로 설정된 것이었다. 그런데 후자인 직역자 구분전은 그 직역이 사실상 세습적으로 수행되어 가는 것이 관행이었으므로 직역과 함께 그 구분전 또한 세습되어 가도록 설정된 것으로 보인다. 여기서의 ‘종신에 한한다’는 제한 규정은 이들 직역적 구분전에서의 토지 지배 관행에 별다른 문제를 일으킬 것 같지는 않다. 그러나 질적으로 큰 비중을 가진 관인 구분전의 경우는 종래까지의 토지 지배 관행이 크게 달라질 것으로 예상된다. 즉 무엇보다도 종래의 구분전은 이미 사실상 조업전화하여 있었음에¹²⁾ 반하여 여기서의 그것은 일반적으로 관인 자신의 종신에 한하며 기껏해야 그 守節妻의 종신

11) 《太宗實錄》 권 55, 태종 3년 6월 계해.

12) 《高麗史節要》 권 25, 충혜왕 후 5년 5월 金海君李齊賢 上書.

까지 한하도록 규정되었던 것이다. 관인 구분전을 종신에 한정하며 그 후의 국가반환을 규정한 내용은 C-12의 조업전을 근본적으로 부정한다는 규정에 비추어서도 명백한 것이며, 다시 C-14의 가혹한 토지관리 규정으로 보아서도 관인 종신 후의 그 구분전 반환은 필연적으로 실현되도록 원칙화하여 있는 것이었다. 그리고 그런 면에서도 이 개혁안은 토지에 대한 국가의 공적 관리권을 대폭 강화시킨다는 원칙을 견지하고 있었다 할 것이다.

셋째, 20세에 군역과 함께 절급받고 60세에 퇴역과 동시에 환납하는 軍田이 설정되었다. 종신에 한하지 않고 국역의 담당기간 동안에 한하여 취식하게 하였다는 의미에서 군전이야말로 직역전의 전형적 유형으로 설정된 것이다. 국가 직역의 전형적 형태인 군역에 대해 지급된 군전은 질적으로나 양적으로 매우 중요한 비중을 차지하였으며 국가의 공적 운용이 요구되는 지목이었다. 그리고 자세한 규정은 보이지 않지만 C-7의 ‘白丁代田’이란 것도 국역담당자에게 절급한다는 내용으로 미루어 직역전의 일종으로 설정한 것이었다고 이해된다. 군인전은 물론 전시과에서도 설정되어 있었으며 전형적으로 전정연립의 적용을 받는 토지였지만, 군인전제도의 붕괴는 고려 후기 사전팽창의 큰 요인이 되었던 것으로 알려져 있다. “選軍給田의 법이 폐하여지면서 겸병이 드디어 일어났다”거나 혹은 “府田이 망하자 府兵 또한 망하였다”는 등의 사실이 당시에 이미 누누히 지적되고 있었다.¹³⁾ 그 제도가 돌이킬 수 없이 무너지고 난 후 새로운 개혁안에서 설정된 전형적 직역전으로서의 군전은 이미 전정연립 원칙과는 전혀 관계없는 별개의 것으로 등장하게 되었다. 즉 여기 군전은 군인으로서의 재예를 감당할 수 있는 자를 선발하여 그가 군역을 담당하는 기간 동안에만 취식하도록 하는, 철저한 국가 관리하에 운용되는 토지로 설정되어 나타났다. 이 개혁안은 군역 이외의 국역을 담당시킬 자에게도 ‘백정대전’ 따위를 설정하는 정도로 무릇 모든 국역자에게는 토지를 절급한다는 원칙을 세워두고 있었지만, 또한 그 수수에 관한 한 국가의 공적 관리권을 한층 더 강화시켜 둔다는 원칙도 표방하였던 것이다.

넷째, 전정연립의 원칙을 폐기할 뿐 아니라 이 개혁안에서는 토지를 파악하는 단위로서 이른바 作定방식 자체에 중대한 변화를 기도하였다. 즉 종래

13) 金泰永, 앞의 책, 23~24쪽.

까지의 足丁·半丁 따위의 작정방식을 폐기하고 각 군현별로 20결, 15결, 혹은 10결씩의 토지를 단위로 묶어 그것을 천자문의 글자 순차에 따라 작정하는 字丁制를 도입하고자 하였던 것이다. 족정·반정제의 실체는 아직도 명백하지 못한 편이지만, 1족정은 17결로 구성되며 그것이 직역전의 절급 단위임과 동시에 전조 수취단위였다는 사실은 알려져 있다.¹⁴⁾ 그리고 C-12의 내용으로 보아 사전의 전정에는 그 田主의 성명이 기재되어 소속관계를 증명해 주고 있었던 모양이다.¹⁵⁾ 그런데 고려 후기에 와서는 직역과 직역전의 연계가 붕괴되어 직역전 모두가 조업전이라는 사전으로 전국에 팽만하기에 이르렀으니, 족·반정제의 운용이라는 것은 전혀 무의미하게 되고 말았다. 작정방식의 새로운 고안은 지극히 당연하고도 필요한 일이었다.

앞서 살핀 바 이 시기의 사전은 그것이 곧 조업전이라는 사실을 文券에 의하여 증빙함으로써 사전으로서의 배타적 권한을 보장받고 있었다. 현안의 사전을 개혁하려는 이 마당에서 이제 작정의 단위를 새로이 조정하는 것은 물론이려니와 개혁 이후에도 그것이 다시 조업전으로 변질될 수 있는 소지를 철저히 끊어버리는 조치는 필수적인 수순이었다 할 것이다.

그래서 개혁과 사류는 각 군현별 字丁制라고 하는 새로운 작정의 방법으로 양전을 추진하면서 거기에는 이제 공전·사전의 구분을 일체 없앤다는 것, 따라서 사전의 전적에 전주의 성명을 기재하는 관행을 아예 제거함으로써 그것이 후일이라도 조업전으로 주장될 수 있는 근거조차 없애버린다는 것, 그리고 새 양전에 따라 새로운 자정제 작정이 안정된 후에 법에 따라 토지를 새로이 절급한다는 원칙을 천명하기에 이르렀다. 그리고 이 원칙을 관철시키기 위하여서는 국가의 공적인 토지 관리권을 더욱 강화시키지 않을

14) 金容燮, <高麗時期의 量田制> (《東方學志》 16, 1975).

尹漢宅, <고려 전서과 체제하에서의 농민신분> (《泰東古典研究》 5, 1989).

그리고 새로운 작정의 단위가 왜 하필 20결, 15결 혹은 10결로 설정되었는지는 명백하지 않다. 나중에 그것이 결국 5결 작정으로 귀착되기에 이른다는 사실을 고려할 때에 아마도 이 시기 생산력의 발전에 따라 직역전 절급의 기본 단위를 축소하여 5결을 최소단위로 하는 작정방식을 도입하려는 의도에서가 아니었는가 생각된다. 과전법에서 軍田의 최소한이 5결로 결정된다는 사실을 상기할 필요가 있다.

15) 이경식, 앞의 책, 84쪽.

수 없었다. C-14에 나타난 바 새로운 토지 운용에 관한 법제를 범한 자에 대한 가혹한 처벌규정이 곧 그것을 뒷받침하는 내용이었다. 그것은 실로 가공하리 만큼 가혹한 처벌규정으로 설정되어 있었다.

개혁과 사류가 고안해 낸 이 새로운 사전개혁안의 기본원칙은 한마디로 무엇이라 할 수 있는 것인가. 이 개혁안은 토지 운용의 전체적 내용을 자세하게 전하고 있지는 않으므로 그 궁극적 의미를 간단히 단언하기는 어려운 바 있다. 그런데 그것은 전국의 토지를 보편적인 국가수조지로 편성해 놓고 다만 그 수조권의 일부를 국가기관 혹은 공직자에게 절급하여 취식하도록 하되 그 모든 것을 철저한 국가의 공적 관리하에 두어 운용한다는 내용이었다. 특히 국가체제 유지의 기본적 사회계층인 군인층에게 직역전으로서의 군전을 절급한다고 설정한 것, 국고가 어느 정도 충실해질 때까지 사전에 대해서도 국가에서 전조를 公收할 뿐 아니라 이후로는 공전·사전의 구분을 일체 혁파하고 전적에는 전주의 이름을 아예 삭제해 버린다는 것, 토지법제를 범하는 경우에 대해 추호의 용서도 없는 가혹한 처벌규정을 설정한 것 등으로 미루어, 이 개혁안은 전국의 토지를 국유로 편성해 두고 다만 직역자에게 응분의 수조지 혹은 면조지를 절급한다는 원칙하에서 추진된 것이 아닌 같다. 그리고 그 같은 원칙론은 역시 개혁과 사류의 주동인물의 하나였던 정도전의 다음의 글에서도 나타나 있다.

D. 옛날에는 전지가 모두 관에 속해 있어 민에게 나누어 주었으니 민이 경작하는 것은 모두 그가 받은 전지였다. ... 전제가 무너진 뒤로 호강이 검병을 하게 되어 ... 전하가 잠저에 있을 때 친히 그 폐단을 보고 개연히 사전의 혁파를 자신의 임무로 맡았으니, 대개 경내의 모든 전지를 취하여 국가에 소속시키고, 民數를 헤아려 授田함으로써 옛날 전제의 율바름을 회복하려 하였다. 그러나 구가 세족들이 그것이 자신들에게 불편하다고 번갈아 비방 원망하고 여러 방면으로 저해하여 民으로 하여금 至治의 은혜를 입지 못하게 하였다(鄭道傳, 《三峰集》 권 7, 朝鮮經國典, 賦典 經理).

즉 개혁과 사류가 추진한 바 사전개혁의 원래 이념은 토지국유와 計民授田의 원칙을 실현하는 이상적인 제도를 창출하려는 것이었지만, 현실적으로는 그것이 결코 실현할 수 없는 일이었다고 정도전은 나중에 술회하였던 것이다.

(3) 사전의 개혁과 과전법의 성립

창왕 즉위년(1388) 7월에 조준의 1차 상소를 비롯한 여러 개혁론자들의 강력한 주장이 제시된 직후, 사전개혁에 관한 중신회의가 도당에서 개최되었다. 정치권력은 이미 개혁파의 수중에 들어와 있었지만, 이 회의에서는 시종 이색을 비롯하여 여러 권문세족 출신 중신들이 개혁을 반대하고, 개혁파 정도전·윤소중 등이 찬성하였으며, 정몽주는 중립의 입장을 취하였다. 다시 백관회의를 열어 논의한 결과 참석자 53명 가운데 개혁에 찬성하는 자는 18·9명이요, 나머지 다수는 모두 반대하였는데 그 반대하는 자들은 모두가 「巨室子弟」였다. 그럼에도 불구하고 이성계를 비롯한 개혁파 사류는 끝내 사전개혁을 추진해 나갔다.¹⁶⁾

그들이 이 때 거실자제들의 반대를 무릅쓰고 추진해 간 사전개혁의 구체적인 절차는 동·서북면을 제외한 남부 6도의 양전과 또한 이 해부터 전국의 공사전조를 모두 公收하는 두 가지 큰 일을 동시에 실현해 가는 것이었다. 먼저 양전의 경우부터 살펴보기로 한다.

E-1. 신우 14년 8월 창왕이 6도관찰사로 하여금 각기 副使와 判官을 동원하여 토지를 고쳐 양전토록 하였다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理).

2. (같은 해 8월) 각도 안렴사를 고쳐 都觀察黜陟使로 하였다. 양광도는 정당문학 成石璘, 경상도는 전평양윤 張夏, 전라도는 전밀직부사 崔有慶, 교주강릉도는 전밀직상의 金士衡, 서해도는 밀직제학 趙云乞로서 모두 대간의 추천을 받아 임용하였는데, 각기 부사와 판관을 동원하여 토지를 고쳐 양전토록 하였다(《高麗史》권 137, 列傳 50, 辛禡).

이 사료는 사전 개혁을 대대적으로 발의한 창왕 즉위년(1388) 8월부터 6도의 양전을 시작하였다는 사실을 전해주는 것이다. 그런데 양전을 단행하기 앞서 각 도의 안렴사를 보다 품계가 높고 권한이 강력한 도관찰출척사로 바꾸었다는 사실을 주의할 필요가 있다. 실상 이 때 안렴사제도를 바꾸어 兩府의 대신으로 임명하는 도관찰출척사 제도로 대신한 것은 고려 지방행정제도의 일대 변전을 의미하는 바, 그것은 이제 각 도 내의 군·관·민 모두를

16) 《高麗史》권 118, 列傳 29, 趙浚.

총체적으로 지배하는 대권을 가진 상급 행정기관의 새로운 설치에 해당하였다는 것이다.¹⁷⁾

각 도의 장관을 파격적으로 격상시켜 전에 없던 큰 권한을 부여하는 지방 행정제도의 개편이 사전개혁을 위한 양전에 즈음하여 단행되었다는 사실은 결코 우연한 일이 아니었을 것이다. 그것은 곧 어떤 세력가의 조업전이라든가 사전에 대해서도 무차별한 양전을 결행하고 무차별한 개혁을 단행하기 위한 대권의 위임과 직접 관련된 제도의 개편이었을 것으로 생각되기 때문이다.

여러 차례의 전민변정사업이 權奸들의 횡방으로 중도 무산되었던 종래의 경험에 비추어, 개혁과 사류는 사전을 개혁하기 위한 기본적 전제로서 6도의 양전부터 단행하였다. 이 때 착수한 양전은 창왕 2년(1389)에 일단 완료되는데, 그것이 장차 과전법시행의 바탕이 되는 기사양전이었다.¹⁸⁾

무릇 양전사업이란 단순히 토지 결부수의 조사만 끝내고 그치는 것은 아니었다. 더욱이 고려 후기 이후로 결부제란 것은 토지의 비옥도를 기준으로 상·중·하 3등의 전품을 책정하고, 그 각 등급의 각 전품에 따라 결부의 實積을 다르게 책정하는 것이었다. 그러므로 어느 전지의 전품이 어느 등급으로 책정되는가에 따라 그 전지의 결부 실적에 변동이 일어나고, 그러한 변동의 연쇄에 따라 종래까지 어느 字丁 단위에 묶여져 파악되어 오던 그 전지의 소속 자정에 변동이 일어나게 되는 것은 지극히 당연한 일이었다.¹⁹⁾ 그 같이 전지의 소속 자정에 변동이 초래되기 마련이므로 가령 어느 전지일지

17) 邊太燮, <高麗按察使考>(《歷史學報》40, 1968; 《高麗政治制度史研究》, 1971, 181~194쪽).

18) 己巳年(1389)은 창왕 원년임과 동시에 공양왕 원년이다. 기사양전이란 말은 “기사년에 양전치 못한 바닷가나 섬의 田地”(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制科田法)라거나 “기사년간에 경기 및 5도전을 모두 양전하여 作丁하였다”(《太宗實錄》권 4, 태종 7년 7월 기해)라 하여 당시에 이미 술어화되어 있었다.

19) 量田에 따라 새로이 파악된 결부수에 대변동이 일어난 사례로는 《太宗實錄》권 13, 태종 7년 5월 기사와 金泰永, 앞의 책, 220~221쪽 설명 참조. 양전에 따라 소속 字丁에 변동이 일어난 사례로는 《世宗實錄》권 74, 세종 18년 9월 갑오와 李景植, 앞의 책, 112~113쪽 참조. 심지어 斗落 따위로 전지의 절대면적을 파악하는 관행이 굳어져 가고 있던 구한말에 와서도 光武量田에 따라 전지의 소속 字丁과 字番이 많이 변동하였다는 사실은 裴英淳, 《韓末・日帝初期의 土地調査와 地稅改定에 관한 연구》(서울대 박사학위논문, 1987), 39·151쪽 참조.

라도 그 소유권의 보전을 위해서나 혹은 국가 수세권의 확보를 위해서도 양전에서 소유권자를 확인하고 대조하는 일은 불가피한 것이었다.

기사양전은 특히 고려 말의 사전을 개혁하기 위하여 단행한 것이었던 만큼 그것이 소유관계를 비롯한 토지의 불법적 탈점에 따라 권세가의 사전이나 농장으로 일시 편입되어 있었던 많은 토지가 양전을 통한 소유권자 확인 과정을 거치면서 원래의 소유자에게 반환되었을 것으로 이해된다. 다른 변정 사업에서와는 달리 이 때에 이르러 지방행정제도를 개편하면서까지 전국적 양전을 단행한 의도가 거기 있었던 것이라고 생각된다.

한편 양전이 시작된 창왕 즉위년부터 전국의 공전은 물론 모든 사전에 대해서도 당분간 그 전조를 모두 公收한다는 원칙을 관철시켜 가고 있었다는 사실을 주의할 필요가 있다. 양전과 동시에 결행된 전국의 공사전조를 모두 공수한다는 이 조처야말로 사전개혁의 실제 내용과 직결되는 일이었다. 어떠한 조업전적 사전이라 할지라도 그것이 혁파의 대상인 불법적 존재였다면, 양전을 통해서 그 정당한 소유권자가 확인되었을 것이며, 동시에 그 사전의 전조가 이 해부터 공수되기에 이른다면 그것의 사전으로서의 실체 혹은 내실은 전혀 분해되어 없어져버리는 것이었기 때문이다. 우선 사전조의 공수 과정은 《高麗史》 권 78, 食貨志 田制條에 잘 나타나는데, 다음과 같은 순차를 거쳐 단행되었다.

F-1. (신우 14년, 1388) 7월 대사헌 조준 등이 상소하였다. … ‘지금 마침 양전의 시기를 맞이하였으니, 규정에 따라 일정한 액수를 급전하기 이전에 3년을 한정하여 (모든 전지에 대하여) 임시로 공수토록 한다면 군국의 수용에 충당할 수가 있고 관리의 녹봉도 줄 수가 있다’(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

2. 전법판서 조인옥 등이 상소하였다. … ‘事機를 놓치지 말고 금년부터 임시로 공사전조를 公收하여 軍食을 갖추게 된 연후에 朝宗의 分田之法을 회복해야 한다’(위와 같음).

3. (같은 해) 8월 창왕이 6도관찰사로 하여금 각기 부사와 판관을 동원하여 토지를 고쳐 양전토록 하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理).

4. (같은 해) 8월 (창왕이) 敎하되 ‘사전의 전조를 일체로 모두 공수한다면 반드시 朝臣들의 식량이 어려워질 근심이 있으니, 우선 그 절반만을 공수하여 국용

에 충당키로 한다' 하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

사료 F-1과 2는 앞서 말한 대로 개혁과 사류가 정권을 잡고 문제의 사전 개혁을 발의하면서 이 해부터 진행되는 양전과 함께 전국의 공·사전 모두에 대하여 공수하기를 주장하였다는 내용이다. 그 주장대로 F-3은 양전을 결행한다는 내용이다. 그런데 양전의 결정과 동시에 개혁과의 주장대로 이 해부터 사전조에 대해서도 일체의 公收를 단행한다는 결정 또한 내려졌던 것이 틀림없는 사실이다. 그러나 F-4의 교서내용을 보면, 그 같은 사전조의 전면적 공수 결정이 내려지자 아마도 거실자제들의 큰 반발이 일어났던 모양이어서, 사전조를 전면 공수하는 대신에 그 절반만을 공수하기로 한다는 내용으로 번복하게 되었다.

그런데 사전조의 절반을 공수한다는 조치는 사료에 표현된 대로 '조선들의 식량이 어려워질 근심'을 그 주요한 요인으로 하고서 결정된 것이 아니었다는 사실은 짐작하고도 남음이 있으리라 생각된다. 사전조의 절반을 공수한다는 것은 그 나머지 절반에 대하여 당해 사전의 조업전적 토지지배관계를 재정권이 오히려 확인해 주는 결과를 가져올 것이 틀림없는 일이었다. 그러므로 개혁과 사류는 다시 반격을 시도하고 나섰다.

F-5. 창왕 즉위년(1388) 9월 右常侍 許應 등이 상소하였다. …'근간에 사헌부와 판도사·전법사가 번갈아 상소하여 선왕의 군전제도를 회복하도록 청하자 전하께서 이에 따라 윤허하시니, 사방에서 듣고 좋아하지 않는 자가 없었습니다. 오직 巨家世族의 견병자들이 불편하다 하여 시끄러이 많은 말로 못 사람의 귀를 혼란시키자, 사대부로서 진지를 가진 자들이 한 때 이에 성세를 같이 하더니, 이윽고 宗廟·社稷·道殿·神祠·功臣田과 登科田에 대해서는 공수하지 않기로 하자는 논의가 일어났습니다. 신 등은 여기에는 필시 폐법의 攄트머리를 일으켜 세우려고 唱導하는 자가 있는 것이라 여겼더니, 며칠 되지 않아 과연 (사전조를) 절반만 공수한다는 명이 내려졌습니다. … 국가의 공전을 공도 없으면서 좌식하는 자에게 주어 가지게 한다는 것은 좋은 계책이 아닙니다. 앞드려 생각건대 전하께서는 못사람의 번거로이 떠드는 소리는 버려두고, 군전의 구제를 회복하여 군국의 수용이 모두 여유가 있고 사대부가 수전하지 않는 자가 없이 된다면 국가가 다행이겠습니까'라고 하였다.

6. 창왕이 드디어 사전조 반수의 명령을 폐기하였다.²⁰⁾

20) 이 문단은 F-5 기사에 바로 이어져 있는 것이지만, 설명의 편의를 위해 이와

사료 F-5에 보이는 대로 사헌부 등에서 발의한 군전제도 회복의 상소에 따라 창왕이 윤허하였다는 사실은 곧 이 해 7월의 F-1, 2 등의 주장을 창왕이 그대로 따라 F-3에 나온 대로 6도의 양전을 결행하면서 동시에 사전조에 대한 공수를 단행기로 결정하였다는 것을 뜻한다. 그래서 종래의 사전제도는 이미 폐법이 되어버린 것으로 사료의 문면에 나타나 있는 것이다. 그런데 그렇게 되면 종래 조업전으로 보전되어 온 사전의 내용이 분해되어 그 실체가 없어져버리는 것이므로, 「거가세족의 겸병자」들은 여타 사전소유 사대부들의 성원을 얻어 사전을 보전하기 위한 반격적 책동을 일으키고 나섰다. 이에 따라 우선 종묘전 이하 등과전에 대해서는 공수하지 않기로 한다는 조치가 있게 되었으며, 다음으로는 사전 일반에 대해서도 전조의 절반만을 公收한다는 명령으로 구체화되었던 것이다.

그런데 여기서 사전의 전조 절반을 공수하는데 그쳐서는 개혁과가 추진하는 사전개혁이 결코 실현될 수 없는 일이었다. 문제가 되어온 사전은 국가의 공적 관리를 벗어나 조업전임을 내세우면서 수조권을 행사하는 것이었는데, 비록 절반 정도로나마 그 수조권을 그냥 보유하도록 허용한다면 그것은 곧 전주의 수조권적 토지 지배관계를 다시 공인해 주는 결과로 되는 것이 필연적이었기 때문이다. 양전을 통하여 토지의 정당한 소유자를 점검 확인하는 일, 공전·사전 전체에 대하여 일체로 전조를 공수함으로써 조업전으로서의 사전의 田主權을 일단 해체시키고 모두를 국가 수조지로 확보하는 일, 그리고 양전이 끝난 후 새로운 급전법에 따라 응분의 유자격자에게 수조지를 새로이 절급하는 일, 이 세 가지를 동시에 실현하지 않고서는 문제의 사전은 결코 혁파될 수 없는 일이었다.

그러므로 개혁과 사류는 권문세족 등이 획책하는 사전의 전주권 보유운동을 다시 반격하고 나서지 않을 수 없었다. 즉 “국가의 공전을 공동 없으면서 좌식하는 자에게 주어 가지게 한다는 것은 좋은 계책이 아니므로, 무엇보다도 군국의 수용을 여유있게 하고 국사에 복무하는 유자격의 사류가 응분의 토지를 절급받아야 하는 것”이라는 주장을 펴나갔던 것이다.

그 같은 개혁과의 압력에 따라 국가가 사전조를 절반만 수취하도록 추진

해가던 획책을 권문세족들도 여기서 다시 철회하지 않을 수 없었다. 사료 F-4에서 ‘사전조의 절반만을 공수’하기로 한다는 명령을 내린 지 한달만에 창왕은 다시 그것을 번복하여 사전조 반수의 명령을 폐기(F-6)한다는 입장을 표명할 수밖에 없었다. 결국 개혁파의 주장대로 공·사전 일체에 대한 전조를 전부 공수한다는 방침이 확정되기에 이르렀던 것이다.²¹⁾

그런데 권문세족이 사전을 보전하고자 하는 노력은 이로써 그치지 아니하였다. 앞서 말한 대로 법에 따라 새로이 급전하기 위해 양전을 단행하면서 동시에 사전의 전조를 일체 공수한다는 것은 실상 일체의 조업전적 사전을 혁파하고자 하는 것이었던 만큼 권문세족들의 반발은 그만큼 집요할 수밖에 없었다. 양전과 사전조의 전면 공수를 추진한 지 1년이 지난 뒤에도 그 같은 반발이 계속되고 있었다는 사실은 다음의 글들에서 볼 수 있다.

G-1. 신창 원년(1389) 8월 대사헌 조준 등이 상소하였다. ‘… 하늘이 국가를 도와 聖神한 임금을 탄생시켜 曠世의 적폐를 벗겨내니, (사전의) 복구와 혁파에 관한 이해를 분명히 알 수 있습니다. 그런데도 世臣巨室은 오히려 폐풍을 답습하여, 本朝가 날로 어려워져 반드시 工·商으로 내닫게 될 것이라고 서로 충동하면서 浮言으로 못 사람의 귀를 현혹시킴으로써 사전을 복구하여 부귀를 보전해 가고자 합니다. … 가만히 이르건대 경기의 토지로는 마땅히 사대부로서 왕실을 옹위하는 자들의 전지로 삼아 資生케 함으로써 그 생업을 후하게 하고, 나머지는 모두 혁거하여 供上과 祭祀의 수용에 충당하여 녹봉과 군수의 비용을 넉넉히 할 것이며, 검병과 쟁송의 길을 끊어버림으로써 無疆히 아름다운 제도를 정할 일입니다’(《高麗史》권 78, 志 33, 食貨 1, 田制 祿科田).

2. 공양왕 원년(1389) 12월 대사헌 조준 등이 상소하였다. ‘상평·의창의 법은 구황의 長策이니 … 국가를 운용하는 자가 마땅히 먼저 힘써야 할 일입니다. 지난해에는 한여름에 군사를 일으켰고 거기다 왜구까지 더하였으므로, 耕種에 시기를 놓치고 수확에 節候를 잃었습니다. 금년은 또 수재를 입어 동남지역 군현들이 쓸쓸히 赤立의 상태에 있으니, 구황의 계책을 생각해내지 않을 수 없습니다. 국가가 이미 사전을 혁파하였으므로 이르는 곳마다 축적이 궁핍하게 되었습니다. 원

21) 종래의 연구 가운데에는 사료 F-6을 ‘사전조를 전면 公收하려던 원래의 개혁안을 완전히 폐기한다’는 뜻으로 해석한 경우가 있다(李相佰, 《李相佰著作集》, 乙酉文化社, 1978, 194쪽 및 李成茂, 《朝鮮初期 兩班研究》, 一潮閣, 1980, 297쪽의 주 131 참조). 그러나 이는 사전조 반수의 명령(F-4)을 폐기한 것이므로, 사전조 전부를 공수하기로 확정하였다는 내용이다.

컨대 지금부터 군현마다 상평창을 설치하도록 하되, 풍년·흉년에 그것을 거두어 들이고 나누어주는 법은 한결같이 근일 도평의사사에서 아뢴 대로 할 일입니다. 듣건대 양광도는 이미 상평창을 설치했다고 하니, 마땅히 각 도에서도 이에 따라 시행토록 해야 할 것입니다’(《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 常平義倉).

먼저 사료 G-1을 보면, 우상시 허웅 등 개혁파들이 적극적으로 사전조를 전면 공수키로 확정하고 난 뒤로도 세신거실들의 사전 보전 책동은 끊이지 않고 계속되었던 모양이다. 본조의 成法에 따라 운용되어 온 사전은 그만큼 오랜 내력을 가진 것이었으며, 그 전주들 또한 정치·사회적 실권을 오래 운용해온 권문세족들이었기 때문에 그것을 하루 아침에 혁파한다는 것은 결코 쉽지 않았던 것이다.

그러나 사전의 개혁은 명분이 있는 국가적 사업이었으며 또한 개혁파들은 현실적으로 실권을 쥐고 있는 형편이었다. 더구나 사전의 개혁은 개혁파 사류로서는 정치적 결단을 통한 승패를 가름짓는 대사업이었기 때문에 결코 후퇴할 수 없는 것이었다. 그 같은 사정은 “얼마 안있어 세신거실들이 浮動해 말하여 (사전을) 복구하려고 하자, 조준이 다시 상소하여 이를 논하고 諫官 吳思忠·李舒·李蟠 등 또한 (사전을) 복구해서는 안된다고 상소하여 굳게 주장하자 (이성제가) 이에 따랐다”²²⁾고 하는 당시의 관련 기록에서도 살필 수 있다. 개혁파와 臺諫들은 동시에 상소운동을 벌여 여론을 환기시켜 가면서 권문세족의 사전 복구책동을 반박하고 나섰던 것이다.²³⁾ 그리고 그들은 경기지역에는 供上·軍需 등의 국용 및 朝官들의 수조지 이외에는 사전을 전혀 설정치 않는다는 구체적인 개혁안까지 제시하면서 적극적으로 개혁을 추진해갔다.

한편 사료 G-2에서 ‘국가가 이미 사전을 혁파하였으므로 이르는 곳마다

22) 《高麗史》권 118, 列傳 31, 趙浚에 보이는 이 구절이 반드시 창왕 원년 8월의 기사(사료 G-1)와 직접 관계되는 것인지는 단정하기 어렵다. 그러나 사전 개혁과정의 정황으로 보아 이른바 조준의 2차상소(G-2)와 열전의 이 대목은 맞물려 있다. 또 2차상소인 까닭에 열전에서는 “浚又上疏論之”로 표현한 듯하고, 열전의 “世臣巨室 浮動言 欲復之”라는 구절이 사료 G-1에서는 “世臣巨室 … 相與胥動浮言 … 欲復私田” 등으로 부연 서술되어 있는 듯하다.

23) 앞서 새로운 量田을 단행하기 위하여 각 도의 안렴사를 도관찰출척사로 고쳐 파견할 때에도 臺諫의 추천을 받아 임용하였다는 사실(E-2)이 참조된다.

축적이 궁핍하게 되었으니, 이제 常平倉을 세워 구황의 방편으로 활용하자'고 주장한 내용이 주목된다. 전년도에 사전의 혁파를 위한 양전과 사전조의 공수를 결행한다는 방침을 세워 추진했다는 사실은 사료상으로 확인된 것이지만, 그것의 구체적 진전사실에 관련된 기록은 달리 찾아 볼 수 없다. 그런데 1년이 지난 뒤의 이 상소(G-2)를 보면 사전은 이미 혁파된 것으로 나타나 있다. 그 사이에 무엇이 어떻게 진전되고 있었던 것일까. 그것은 곧 전년(창왕 즉위년) 8월에 6도의 양전을 시작하고(E-2) 이어서 우여곡절 끝에 그 9월에는 사전조를 공수기로 확정하였는데(F-6), 그 1년이 지난 이 해(1389) 12월 당시로서는 양전과 공전조 공수라고 하는 두 가지 일이 계획대로 실현되고 있었기 때문에 사전이 이제 혁파된 상태로 되어 있었다는 사실을 말한 것으로 판명된다.

그리고 사전이 혁파된 후 각 곳 민간의 축적이 모두 궁핍해져 있었다는 사실 또한 여기서 다시 생각해 볼만한 문제이다. 이 해에는 흉년이 들었으므로 축적이 모자라기도 하였겠지만, 한편으로는 사전의 전조를 모두 공수하였기 때문에 私穀의 여유가 없어져 더욱 축적이 궁핍하게 된 것은 아니었을까. 사실 고려시대에는 양반 등 호강자의 私穀이 다시 長利 따위를 통하여 토지를 겸병하는 재원으로 활용되었으며,²⁴⁾ 또한 그 사곡에 의존함으로써 오히려 가난한 농민들의 연명과 생업의 재생산활동이 가능한 것으로 구조화되어 있었다.²⁵⁾ 그런데 이제 전년도부터의 사전조 공수에 따라 그 같은 호

24) 명종 18년 3월 制를 내리되 “각 곳의 부강한 兩班은 빈약한 백성들이 賒貸를 갚지 않는다 하여 古來의 丁田을 劫奪하니 이 때문에 산업을 잃고 더욱 가난해 진다”고 하였다(《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 借貸). 공민왕 5년 6월 敕에 “富戶는 稱貸取息하되 利中生利하여 빈민은 아침에 저녁 일을 도모할 수도 없어 子女를 典賣하니 심히 애처롭다”고 하였다(위와 같음).

25) (공민왕) 11년 밀직제학 白文寶가 劄子를 올려 “빈민은 해마다 數畝를 경작하는데 租稅가 절반이나 되는 까닭에 그 해를 넘기지 못하여 양식이 궁핍해지니, 명년 농사철에는 富戶의 곡식을 빌려서 種子와 農食을 마련한다. 지금 관리들은 民患을 걱정치 않고 富民이 함부로 貸穀하여 利息 취하는 일을 금지하는데, 이후로는 부민들이 貸穀을 넉넉히 하되 예에 따라 子母停息케 하도록 권하기로 하자”고 하였다(위와 같음). 고려 때 뿐 아니라 전근대에서 이른바 私債로 불리우는 장리는 농민 일반의 재생산과정에서 피할 수 없는 제약조건이자 보충수단으로 항구화하고 있었다. “빈민이 그래도 살아갈 수 있는 것은 사채가 있기 때문이다. 세종도 일찍이 혁파해 버리려 하였으나 그러지 못하였다. 사채는 혁파해서는 안되는 것이다”(《成宗實錄》권 104, 성종 10년 5월 임신).

강자의 사곡에 여유가 있을 수 없게 되었으므로 민간의 축적이 궁핍해질 수밖에 없었던 것이다. 그러나 그 대신 사전조까지 공수한 결과 官穀에는 다소의 여유가 생기게 되었으므로, 농민의 재생산활동을 보충하는 관곡 대여제도로써 상평창의 설치를 건의한 것은 아니었을까 생각된다.²⁶⁾

양전과 사전조의 공수를 통한 사전의 개혁에 착수한 지 1년만에 그 사업은 착실하게 수행되어 갔다. 그것은 사전 복구론자들의 방해책동을 배격하면서 경기지역 토지의 새로운 지배관계의 설정 논의(G-1)에서도 읽을 수 있고, 사전에 대한 국가의 公收를 실현함으로써 사전을 사실상 혁파함은 물론 그로써 확보한 公穀을 활용하여 국가가 직접 소농민의 재생산과정을 보호한다는 제도의 수립 논의(G-2)에서도 확인된다.

개혁과는 창왕 원년(1389) 9월 현재로 이른바 양반전을 받을 자격을 확실히 가진 관인들을 종실, 문반, 무반, 그리고 前銜 각 품의 네 가지 부류로 나누어 각기 宗簿司, 典理司, 軍簿司, 그리고 개성부에서 그 자격 여부를 심사 선택하도록 하였다.²⁷⁾

이제 사전의 혁파는 물론이요, 새로운 토지 절급에 관한 법안이 구체적으로 마련되어 가고 있었던 것이다. 비록 무자격자일지라도 조업전임을 증빙하는 문권을 가지고 국가 법제의 보호를 받으면서 1,000결, 100결씩이나 되는 대규모 사전의 전조를 취식하던 사전은 이미 존속할 수 없게 되었다.

개혁과는 마침내 이 해 11월에 창왕을 몰아내고 공양왕을 옹립하기에 이르렀다.²⁸⁾ 공양왕을 옹립한 직후 조준 등은 전제개혁에 관한 이른바 3차 상소를 올렸는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.²⁹⁾

첫째, 거경관인의 사전은 경기지역에 한해서만 절급한다는 원cll을 다시

26) 실상 이 때 설치된 것은 常平倉이 아니라 義倉이었다(《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 常平義倉 및 권 117, 列傳 30, 成石璘). 의창이 조선 일대의 환곡제도로 계승된 것은 물론이지만, 농업생산력이 일정 발전단계에 이르러서야 소농민들의 재생산 보충장치가 長利 따위 개인의 사적 보호장치보다도 환곡과 같은 국가의 공적 보호제도 중심으로 전환한다는 사실 또한 유의할 만한 사실이다.

27) 《高麗史》 권 137, 列傳 50, 辛禡.

28) 昌王은 舊臣들의 의사에 끌려 개혁파의 주장을 잘 따르지 않았으므로 우유부단한 성격의 공양왕을 옹립하여 괴뢰로 삼았다는 견해가 있다(《李相伯著作集》 제2권, 92쪽).

29) 《高麗史》 권 78, 志 33, 食貨 1, 田制 祿科田.

확인하여 강조하는 한편, 여타 지역의 토지는 대개 국가수조지로 확보하되 다만 거기에도 각지의 유력한 군사들에게 절급할 군전의 설정은 허용한다는 원칙을 표명하였다. 「사전 경기의 원칙」이 강조되었던 것은, 전통적으로 고려의 사전이 주로 외방에 설치되었고 이를 매개로 하여 간헐한 호강들이 토지 검병을 자행하여 왔으므로, 새로운 수조지로서의 사전을 절급하게 된다면 그것은 곧 소유권과 수조권을 겸유한 종래와 마찬가지로의 사전으로 확보되며 검병의 근거지로 활용될 수 있을 뿐 아니라 혹 거기에 다시 조업전적 사전으로 복구될 수 있기 때문이었다. 다만 군전의 경우는 대부분 외방 거주자인 군사들에게는 그것을 당연히 자기 거주지에다 절급하는 것이 오히려 가장 합리적인 토지제도이기 때문이었던 것으로 이해된다. 그러므로 군전은 직역전이라기 보다는 외방에 거주하는 품관 따위 유력한 군사요원들의 우대를 위해 설정했던 것으로 생각된다.

둘째, 전년도 이래 추진해 온 소위 기사양전이 이 때에 이르러 일단 완료되었으며, 그 결과 확보한 6道の 結總이 50만 결 가량인데, 이를 국가 재정의 용도별로 분속시키는 작업이 구체적으로 진행되고 있었다. 즉 供上을 위해서는 3만 결을 4庫에, 국용을 위해서는 10만 결을 우창 즉 豐儲倉에 분속 시키고,³⁰⁾ 백관의 녹봉을 위해 10만 결을 좌창 즉 廣興倉에 귀속케 하였으며, 또 중앙 거주 관원층에게는 경기의 토지 10만 결을 절급하기로, 그리고 나머지 17만 결은 軍人·津尺·院主·驛·寺院田과 향리의 외역전 및 지방관의 廩給·衙祿田으로 절급한다는 계획을 추진하였다.

그런데 제1차 상소에서 특히 강조되었던 토지국유의 이념이 3차 상소에서 거의 보이지 않는 점이 주목된다. 거기서는 국가기관의 운용을 담당할 당직자에게 절급하는 직전의 형태라든가, 혹은 국가의 직역자에 대한 직역전 위주의 토지절급이 우선시되고 있었다. 가령 국가 직역 가운데서도

30) 사료 G-2에서는 우창 즉 풍저창에 분속시킨 10만 결을 공상용으로 표기하였다. 풍저창은 “국가는 풍저창을 설치하고 무릇 祭祀·賓客·田役·喪荒의 용도가 다 여기에서 나오니, 이를 일러서 國用이라 한다”(《朝鮮經國典》賦典 國用)는 것과 같이 국용을 위한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 이 국용은 국왕이 직접 혹은 국왕의 명으로 거행하는 제사·손님 접대·수렵, 그리고 구황 따위의 용도를 말한다(《周禮》天官冢宰 小宰 참조). 전근대 유교적 지배이념에서 국용과 공상의 구분이 애매한 대표적 사례의 하나라고 생각된다.

가장 기본적이라고 할 수 있는 군역의 경우 담당자의 ‘才藝를 시험하여 주는데 20세에 수전하고 60세에 반납한다’³¹⁾고 설정한 것이 그 같은 사례에 속한다. 그러나 이 3차 상소에서는 군전을 외방에 설치한다는 원칙만을 표방하였을 뿐, 그것을 철저히 직역전으로 절급한다는 내용은 전혀 보이지 않는다. 결국 군전은 과전법체제하에서 군역과는 무관하게 외방 각지의 유력자인 閑良官吏層을 신분적으로 우대하는 성격을 띤 것으로 정착되었던 것이다.³²⁾

조준의 1차 상소와 3차 상소 사이의 시간적 차이는 불과 1년 반 정도인데 그 사이에 어떠한 연유가 있어서 토지국유의 이념이 그렇게 퇴색되었던 것인가. 이는 개혁파의 새로운 집권에 따라 한때 고조되었던 개혁의 열기가 어디까지나 소유권 위주라고 하는 토지 지배관계의 현실적 관행에 부딪쳐 점차 원래의 이념으로부터 변질된 결과로 이해된다.

그런데 비록 토지국유의 이념을 관철시킬 수는 없었지만, 세신거실들의 유언과 선동을 통한 집요한 책동에도 불구하고 개혁파는 사전경기의 원칙을 견지하면서 전제개혁의 골격을 다듬어가고 있었다. 바로 다음 달인 공양왕 2년(1390) 정월에는 각 품 관인에 대하여 田籍을 나누어 주기에 이르렀다.³³⁾ 그리고 같은 해 9월에는 종래의 공사 전적을 모두 수도의 시가에 모아서 불태우고 말았다.³⁴⁾ 이 때 불태워 없앤 전적은 물론 기사양전을 통하여 정당한 소유관계를 확인받아 새로 작성된 것이 아니라, 구래의 공·사 전적이었다. 그것을 모두 불태움으로써 개혁파는 지난날의 토지지배관계를 전면적으로 부정하는 대신,³⁵⁾ 기사양전에서 정당한 소유권을 가진 것으로 확인된 토지에 대해서만 그 소유권을 인정하며, 또한 이번의 전제개혁 과정에서 새로 절급하는 토지에 대해서만 그 수조권 혹은 면조권을 인정하는 입장을 취하

31) 《高麗史》 권 118, 列傳 31, 趙浚.

32) 이 사실은 당해 항목에서 설명하기로 하겠다.

33) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년.

34) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 공양왕 2년 9월.

35) “僞辛逆亂之徒와 喪田失職之輩가 (공양왕의) 좌우에 늘어붙어서 流言으로 浸潤케 하여 殿下(이성계)를 가리켜 權勢가 重하다 하고 臣 등이 朋黨을 한다고 무함하였다”는 뒷날 조준의 상소(《太祖實錄》 권 2, 태조 원년 12월 임술)를 보면 이 때 舊來의 私田을 빼앗기고 職役을 잃은 권문세족의 동향이 짐작된다.

였다.³⁶⁾ 이 전제개혁의 결과 정립된 과전법 조문에, “경오년(공양왕 2년, 1390) 이전의 공·사 전적은 모두 불태워 없앴으니, 감히 그것을 私藏하는 자는 국법을 훼손한 이로 논하고 재산은 적몰한다”³⁷⁾는 규정을 둔 사실이 곧 그것을 말한다.

이로써 고려를 지탱하는 토지제도로 운용되어 온 사전은 여기서 일단 모두 혁파되었던 것이다.³⁸⁾ 결국 기사양전과 경오년 공·사 전적의 燒毀는 고려말 사전개혁의 획기를 이루는 일이었고, 이미 중앙의 관인들에게 관품에 따라 토지를 절급하고(G-3) 또 구래의 공·사 전적을 모두 불태워 지난날의 사전지배의 근거를 박탈한 다음, 개혁과 사류는 다시 외방의 토지를 각 기관에 분속시키고 각 職役人에게 절급하는 절차를 취하였다. 즉 외방의 토지를 가지고서 지방관 및 지방 각 기관의 직역자에 대한 수조지를 절급하는 한편, 국용 및 녹봉을 위한 국고수조지로 분속하였던 것이다.³⁹⁾ 그리고 다음 해인 공양왕 3년(1391) 5월에는 그 동안 추진해 온 전제개혁의 내용을 과전법이라는 이름으로 공포하였다.⁴⁰⁾ 이미 그 시행 절차를 면밀하게 준비해오던 터이었으므로, 과전법은 공포된 즉시부터 효력을 발생하였던 것으로 생각된다. 그리고 다음 해인 1392년에 조선이 개창되고서도 과전법은 신왕조의 기본 토지법제로 존속되었다. 조선의 개창 직후 중의의 대소 신료·한량·耆老·軍民에게 내린 태조의 교서에 “田法은 일체 전조의 제도를 따르되, 만약 損益할 것이 있으면 主掌官이 논의하여 申聞한 후 시행하라”⁴¹⁾고 하였다는 조처가 그것이다. 그리고 과전법은 다소의 변질을 거치면서도 조선 초기의 기본 토지제도로써 한동안 운용되었던 것이다.

36) 따라서 공양왕 2년(庚午, 1390) 이후 구래 私田租의 公收 조처도 폐지되었을 것이다.

37) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 科田法.

38) 고려의 私田은 개혁과 사류의 상소에 나타난 바와 같이 국가의 토지제도를 완전히 벗어난, 그야말로 모든 사회적 화란의 원흉이었다고만은 생각할 수 없다. 적어도 한 왕조의 기본적 토지제도로써 일정 기간동안 제도적으로 운용되어 왔다는 사실을 고려한다면, 그것의 실체는 좀더 다른 각도에서 추구되어야 할 것이라고 판단된다.

39) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년 11월 계묘.

40) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制.

41) 《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 7월 정미.

(4) 과전법의 내용과 그 운용

가. 토지분급 규정

과전법에 나타난 토지 지배관계의 기본방향은, 전국의 토지를 일단 국가수조지로 편성한 위에 그 수조권을 국가재정의 용도에 따라 각 기관에 분속시키고 다시 중앙·지방의 관인층과 직역인에게 그것을 절급한다는 것이었다. 그런데 그 개혁의 동기가 무엇보다도 조업전적 사전의 혁파와 관련하여 추진되었던 만큼, 결과적으로 국가 수조지가 크게 확대되고 개인 수조지는 크게 축소되었다는 점이 주목된다.⁴²⁾ 비록 민유지가 전체 경지의 대부분을 차지하고 있는 편이지만 그 전체를 국유라는 왕토사상으로 분식하여 국왕의 명의로 그 수조권을 분속하고 절급한다는 면에서 과전법은 고려의 전시과와 같은 것이었다. 그러나 관인층은 물론 모든 직역자에게 수조권을 절급하여 직역을 담당하게 하던 전시과의 경우⁴³⁾보다는 과전법이 토지 지배권의 질과 양 면에서 모두 현저히 쇠퇴되었던 것으로 보인다. 이제 과전법에 설정된 새로운 給田制의 내용과 그 초기의 운용 사실부터 검토해 나가기로 한다.⁴⁴⁾

H-1. 문종 때 정한 바에 따라 경기 군현에 좌·우도를 설치하고, (관인층을) 1품으로부터 9품 산직에 이르기까지 18파로 구분한다.

사전 경기의 원칙을 견지하면서 이 지역에 중앙 거주 관인들의 과전을 10만 결 정도(H-2) 설정하려면 경기지역의 확장이 불가피하였다. 이미 고려 문종대에도 전시과의 재편과 관련하여 이 지역을 크게 확장한 적이 있었다.⁴⁵⁾ 그래서 과전법의 시행을 위한 관련조치로서 공양왕 2년(1390)에는 현재의 경기 13군현을 좌·우도로 분립시키는 한편, 문종대의 구제에 따라 양광·교

42) 祖業田 즉 世業田의 혁파가 곧 科田의 설치로 이어졌다는 당시의 인식을 참작할 일이다(《太宗實錄》권 25, 태종 13년 4월 임신).

43) 金泰永, 앞의 책, 19~20쪽.

44) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 科田法.

45) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府條에 의하면 문종 16년(1062)에 京畿의 통치기구를 개편하고 동 23년(1069)에 양광도의 漢陽 이하, 교주도의 永興 이하, 서해도의 延安이하 도합 41縣을 경기지역에 편입하였다(邊太變, 〈高麗時代 京畿의 統治制〉, 앞의 책, 251쪽).

주·서해도로부터 다수의 군현을 이속시킴으로써 경기지역을 크게 확대하고 좌·우도에 각기 都觀察黜陟使를 두어 다스리게 하였다.⁴⁶⁾

사전을 외방에 절급하면 그것을 빌미로 호강자들이 鄉曲에서 무제한하게 사전을 확대하게 된다는 사실을 감계하여 개혁과 사류는 처음부터 사전경기의 원칙을 끝까지 지켜온 것이었다. 그리고 과전법이 이 원칙을 지켜감에 따라 이제 토지배행태로서 수조권에 입각한 지배관계는 크게 위축됨을 면할 수가 없게 되었다. 비록 사전의 설정을 위한 경기지역의 확장이 있었다 할지라도, 그리고 사전의 일부가 이후 한때 하3도에 이급되는 일이 있었다 할지라도, 과전법체제에서의 사전의 설정지역은 원칙적으로 경기지역에 한정되고 말았으며, 그 원칙은 이 체제가 사실상 소멸할 때까지 계속 지켜지게 되었던 것이다.

H-2. 경기 및 6도의 전지를 일체로 踏驗 量田하여 경기에서는 實田 131,755결과 荒遠田 8,387결을, 6도에서는 실전 491, 342결과 황원전 166,643결을 얻었는데, 결수를 헤아려 作丁하되 丁에는 각기 字號를 붙여서 田籍에 기재한다.

창왕 즉위년(1388)에 시작하여 그 다음 해에 완료한 기사양전의 결과 확보된 토지는 실전 623,097결과 황원전 175, 030결이었는데, 그것이 과전법을 운용할 기본 結總이었다. 실전은 현재 경작 중인 토지를 가리키며, 황원전이란 荒閑·遠陳의 토지로서 사회의 안정에 따라 곧 기경이 예상되는 토지를 가리킨다.⁴⁷⁾

그리고 기사양전의 결과 확보한 전국 토지의 결총을 한꺼번에 말하지 아니하고 그것을 각기 경기와 6도의 것으로 구분하여 논한 이유는 어디에 있었는는가. 앞서 살핀 바 과전법 시행에 즈음하여 경기지역을 크게 확장하였으며 그래서 경기지역의 결총이 여타 지역의 것에 비하여 약 4분의 1에 가까운 다수를 점하게 되었다는 사실을 주의할 필요가 있다. 그것은 아마도 경기

46) 공양왕 2년의 원래 경기는 13현이었는데 이 해의 개편 결과 左道에 25군현이, 右道에 19군현이 배속되기에 이르렀다(《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京開城府). 이후 조선시대에 가셔도 漢城으로의 천도 등 여러 요인으로 경기의 지역 변동이 여러 차례 있었다(《太祖實錄》권 6, 태조 3년 6월 신묘).

47) 이 황원전은 科田 따위로 절급받을 수도 있는 것이었다(H-6 참조).

의 토지를 여타 지역의 토지와 다소 다른 용도로 편성하려는 의도를 반영한 것은 아니었을까. 다음에 살피는 바 일단 사전으로 설정된 토지는 이후 공전으로 편입치 못한다는 규정(H-16)을 참작해 보면, 고려의 사전이 중앙의 통제가 어려운 외방에 설치되어 결국 국가사회의 파국을 초래하기에 이르렀다는 사실을 감계하여 이제 사전을 경기지역에 한정하여 절급하는 원칙을 실현한다는 조처에 따른 것이었다고 이해된다. 즉 경기지역을 크게 확장하고 관인층의 사전을 집중적으로 이 지역에 한하여 절급함으로써 사전의 불법적 확대를 방지함은 물론, 외방에서의 호강의 발호를 억제함으로써 사회정치적으로 중앙집권화를 한층 더 실현한다는 목적에서 그 같은 조처를 취하였던 것으로 보인다.

또한 여기서 새로운 양전을 통하여 확보한 전결의 전적을 작성하는 일에도 변동이 일어나고 있었다는 사실을 주의하여야 할 것이다. 토지의 결부수를 헤아려 일정 단위로 作丁하되 거기에는 천자문의 字號를 붙여 순차대로 전적을 작성한다는 것은 이미 조준의 1차 상소에서 세워 둔 원칙이었다. 다만 그 상소에서 제시한 바 전주의 성명을 전적에 기재하지 않는다는 원칙 역시 이 과전법에 와서 실현되었는지는 의문이다. 그 1차 상소는 위낙 철저한 토지국유의 원칙을 실현하려는 방향에서 추진된 개혁안이었지만, 과전법에 와서는 정작 그 원칙이 실현되지는 못하였기 때문이다. 그러나 수조권자를 표시하는 전주의 성명은 기재하지 않았을지 몰라도, 현실상 所耕田의 소유자 성명을 기재하는 전대 이래의 관행은 그대로 계승되지 않았을까 한다.⁴⁸⁾

그리고 조준의 1차 상소에서는 作丁의 단위를 20결·15결·10결 단위로

48) 조준의 1차 상소에서 田主란 곧 수조권자를 가리킴이 명백하다. 과전법에서도 그 같은 전주의 성명을 기재하지 않고서 사전의 운용은 가능하였으리라고 추측된다. 그러나 所耕田의 소유=경작자의 성명이 이 당시의 田籍에 기재되지 않았는지는 극히 의문이다. 왜냐하면 이 당시로서 토지지배관계는 이미 수조권이 아니라 소유권을 주축으로 하여 운용되었기 때문이다. 그런데 소유권자의 성명을 전적 즉 양안에 기재한다는 법제는 《經國大典》에는 보이지 않고 《續大典》에 가서 나타난다(戶典 量田). 그러나 물론 《경국대전》 등의 법전이 모든 토지지배의 관행을 다 등재한 것은 아니었다. 가령 이 때 현실에서 실행되고 있던 5結 作丁의 사실이 그 같은 사례의 하나다.

조정한다고 제시하였지만, 과전법체제에 와서는 그것이 10결 혹은 5결 단위로 규정되었으며,⁴⁹⁾ 뒤이어 5결 단위로 정착되고,⁵⁰⁾ 과전법체제가 사실상 무너지고 난 후에도 작정방식은 그대로 준행되어 갔다.⁵¹⁾

H-3. 왕년의 공사 전적을 낱낱이 거두어들여 그 진위를 철저히 가려내고 舊例에 따라 損益하여 陵寢·倉庫·宮司·軍資寺 및 사원·외관의 직전과 廩給田, 그리고 鄉·驛吏田과 軍匠·雜色田을 정한다.

이 조항은 국가의 제도적 운용을 위한 토지절급의 기본을 천명한 것이다. 즉 왕실의 능침전과 궁사전, 공상을 위한 우창전, 백관의 녹봉을 위한 좌창전, 군수의 마련을 위한 군자시전, 그리고 사원전과 외관의 직전 및 廩給田, 나아가서는 향리 이하 雜色 직역인에 이르기까지의 職役田을 설정한다는 원칙을 밝혀둔 것이다. 과전법 제정 당시 이들 각 항목의 토지가 어느 정도로 분속되었는지 현재로서는 자세하지 않지만, 과전법체제의 운용과 더불어 다소의 변동과 정리가 일어나게 된 바, 이에 관해서는 당해 항목에서 살피기로 한다.

H-4. 경기는 사방의 근본이므로 모름지기 科田을 설치하여 사대부를 우대하여야 한다. 무릇 경성에 거주하면서 왕실을 보위하는 자는 時·散을 가리지 않고 각기 科에 따라 절급한다.

중앙 거주와 관인층에게는 현직 즉 時任官이나 전직 즉 산관이거나를 막론하고 각기 科等에 따라 구분전을 절급한다는 원칙은 조준의 1차 상소에서 제시된 바 있다(C-3). 다만 고려 후기의 구분전은 앞서 살핀 대로 이미 조업전으로 되어 있었으므로, 과전법에서는 그 세전적 성격을 부정한다는 원칙 아래 그냥 과전이라 하였다. 과전을 절급하는 과등이 앞서 H-1에서 규정

49) 과전법에서 절급한 科田의 최하액이 10결이며, 軍田은 10결 혹은 5결인데, 자손들이 그것을 분할하여 가질 때에도 破丁을 不許한다고 하였으니, 作丁의 단위는 10결 혹은 5결이었을 것으로 판단된다. 조선 태조 2년(1393) 新都와 京畿지역을 다시 量田할 때에도 10결 혹은 5결씩 差等 作丁하였다(《太祖實錄》 권 4, 태조 2년 8월 기축; 李景植, 앞의 책, 84·112쪽 참조).

50) 《世宗實錄》 권 74, 세종 18년 9월 갑오.

51) “陳起를 막론하고 5結이 되면 字號를 가지고 標記한다”(《續大典》 권 2, 戶畵量田)는 5결 1字丁의 作丁 방식은 日帝의 조선토지조사사업 때까지 존속하였다.

한 18과였음은 다시 말할 필요가 없다. 과전법에서 규정한 각 과의 과전 절급규모는 다음과 같다.

〈표 1〉 과전법에서의 과전 절급액

과 등	관	직	절 급 액
제 1 과	在內 大君에서 門下侍中까지		150결
제 2 과	在內 府院君에서 檢校侍中까지		130결
제 3 과	贊成事		125결
제 4 과	在內 諸君에서 知門下까지		115결
제 5 과	判密直에서 同知密直까지		105결
제 6 과	密直副使에서 提學까지		97결
제 7 과	在內 元尹에서 左右常侍까지		89결
제 8 과	判通禮門에서 諸寺判事까지		81결
제 9 과	左右司議에서 典醫正까지		73결
제 10 과	六曹總郎에서 諸府少尹까지		65결
제 11 과	門下舍人에서 諸寺副正까지		57결
제 12 과	六曹正郎에서 和寧判官까지		50결
제 13 과	典醫寺丞에서 中郎將까지		43결
제 14 과	六曹佐郎에서 郎將까지		35결
제 15 과	동·서반 7품		25결
제 16 과	동·서반 8품		20결
제 17 과	동·서반 9품		15결
제 18 과	權務·散職		10결

과전법에서 설정한 여러 토지 종목 가운데서도 관인층에게 절급하는 과전 이야말로 가장 기본적인 분급수조지였다고 할 것이다. 그것은 공신전의 경우와 같이 특수한 공훈과 연관하여 절급되는 것이 아니라, 현직자는 물론 전직자까지를 포괄하는 관인층 일반을 대상으로 절급되는 것이며, 직무에 대한 경제적 반대급부로서가 아니라 기본적으로 그들 지배층의 사회적 처지의 유지와 재생산을 위하여 절급되는 신분제적 토지종목이었다. 그리고 또한 국가수조지 이외의 수조권에 입각한 토지지배의 유형 가운데 단일종목으로서 가장 큰 비중을 차지하는, 개인에게 절급되는 가장 보편적인 수조권적 토지지배의 형태였다.⁵²⁾

52) 科田法 자체가 과전을 기본으로 하는 토지법제라는 뜻이다.

과전을 절급하는 18등의 과는 관인의 관품 고하를 기본적으로 고려하면서 또 대체로 그 職事를 기준으로 하여 분등한 것이었다.⁵³⁾ 과전법은 그런 면에서 고려 문종대 갱정전시과에서의 과등 편성의 원칙⁵⁴⁾을 어느 정도 따르고 있는 편이었다. 따라서 여기서 직사라는 것도 기본적으로 관인의 관품을 기준으로 하고서 배치되는 것이므로, 그 차등이란 미미한 것이었다. 또한 과전법 제정 당시에는 직사 우선의 분등방식이 상당히 채택되었지만, 조선시대에 이르러 관품의 제도적 운영이 자리잡게 되자 세종 13년(1431)에는 드디어 관인의 기본서열을 나타내는 관품 즉 품계 기준의 분지제로 전환하고,⁵⁵⁾ 이후 제도화하여 그대로 준행되기에 이르렀다.

그리고 여기서 또한 살펴야 할 것은 時·散을 가리지 않고 각기 科에 따라 수조지를 절급할 때의 ‘散’의 내용이다. 위의 18과에 나타난 바로는 제2과의 검교시중과 제18과의 산직 이외에는 그것이 배치된 기록이 없다. 檢校職은 워낙 오랜 연원을 가진 것이며⁵⁶⁾ 조선 개국 초에도 특히 검교시중은 國老로서 대우받는 처지에 있었다.⁵⁷⁾ 그것이 높은 과등에 배치됨은 당연한 일이었다.

그렇지만 그만한 대우를 받지 못하는 여타의 산관들은 각기 자신의 전일의 실적에 따른 과의 과전을 절급받았을 것인가, 혹은 제18과의 산직에 일괄 배치되었을 것인가. 본래 과전이란 것이 워낙 사대부를 우대한다는 뜻에서 설치되었고, 또한 “무릇 경성에 거주하면서 왕실을 보위하는 자는 시·산을 가리지 않고 각기 과에 따라 절급한다”는 과전법 조문을 그대로 해석한다면, 전자의 경우에 해당하였으리라고 짐작된다.⁵⁸⁾ 그러므로 제18과의 산직은 流

53) 가령 《高麗史》百官志 職制에 나타난 품계를 보면, 과전법에서의 제6·7·8과는 모두 정3품인데도 밀직부사나 제시판사니 하는 직사의 차이에 따라 각기 상이한 과등에 배치되었음이 그것을 말한다.

54) 姜普哲, 앞의 책, 49쪽.

55) 《世宗實錄》권 51, 세종 13년 정월 을미.

56) 韓祐勣, 〈勳官 檢校考〉(《震檀學報》29·30, 1966).

57) 《太宗實錄》권 7, 태종 4년 정월 무오.

58) 閔賢九, 〈高麗의 祿科田〉(《歷史學報》53·54, 1972)에서는 散官은 일괄 제 18과에 편입되었을 것이라 하였다. 이성무, 앞의 책에서는 流內散職에 대하여 검교시중 이외에는 과전을 절급치 않았다고 하였다. 한편 李喜寬, 〈高麗末·朝鮮初 前衛官·添設官에 대한 土地分給과 軍役賦課〉(《高麗末·朝鮮初 土地制

品 이외의 산직을 가리키는 것이었다고 생각된다.⁵⁹⁾

그리고 여기 규정한 각 품 과전의 액수는 조선 태조 3년(1394)에 가서 다소 축소 절급되면서 첨설직은 모두 실직에 따라 수전토록 하는 것으로 변용을 보이면서 운용되어 갔다.⁶⁰⁾

H-5. 외방은 왕실의 藩屏이니 마땅히 군전을 설치하여 군사를 양성해야 한다. 동서 양계는 예전의 예에 따라 군수에 충당할 것이며, 6도의 한량관리는 資品의 고하를 논하지 아니하고 그 本田의 다소에 따라 각기 군전 10결 혹은 5결씩을 절급한다. … 군전을 절수한 자가 경성에 나아가 종사하게 되면 경기의 전지를 파에 따라 절수하는 것을 허용한다.

조준의 1차 상소에서는 才藝에 따라 선발된 군사에게 20세에 군전을 절급하고 60세에 그것을 환수한다는 이상적인 원칙을 세운 바 있지만, 과전법에 구체화한 군전은 외방 거주자의 한량관리에게 절급하는 것으로 되었다.⁶¹⁾ 여기에서의 「한량관리」는 실상 한량관이며,⁶²⁾ 고려 말기의 내우외환 속에서

度史의 諸問題》, 서강대 출판부, 1987)에서는 전함관의 2품 이상은 科田을, 그 이하는 軍田을 받은 것으로 추정하였으나, 근거의 제시가 약한 듯하다. 그런 데 糧餉을 비축하기 위해 各品 官人에게 米穀을 내도록 한 조선 개국 초의 사료를 보면, “時行 1품은 米 10石, 2품은 9석 … 9品 · 權務는 5斗, 前卿은 1품이 5石, 2품은 4석 … 9품 · 권무는 3두, 受田寡婦는 매 10結에 1石, 無受田 前卿은 1품이 3石, 2품은 2석 … 9품 · 권무는 2두, 庶人 · 公私賤口는 大戶가 3斗”(《太宗實錄》권 18, 태종 9년 12월 계묘)라 하여, 現職 官員인 時行 다음에 散官인 前卿官을 거론하고, 無受田 前卿은 오히려 受田寡婦 다음에 붙여 거론하였다. 受田한 散官에 대해서는 보통으로 취급하고, 無受田 散官은 특수하게 취급하고 있었던 것이다. 여기 무수전 산관의 실체는 잘 알 수 없으나, 가령 ‘私田을 혁파할 당시에 文字를 未納하여 未受田한 자’(《太宗實錄》권 28, 태종 14년 8월 신유)의 경우에 해당하는 특수한 부류였을 것이요, 內心의 긍정 · 부정과는 별도로 일단 田制改革에 응한 일반 前卿官 즉 散官은 자신의 實職에 준한 과전을 절급받았을 것으로 판단된다.

59) 일찍이 이같은 견해를 제시한 선행 연구로는 千寬宇, 《近世朝鮮史研究》(一潮閣, 1979), 184쪽.

60) 《龍飛御天歌》73章 註.

61) 軍田도 조선 태조 3년(1394)의 개정시에 資品을 논하지 아니하고 才藝의 高下에 따라 각기 10결 혹은 5결씩 절급하였다(《龍飛御天歌》73章 註)고 하였으나, 이는 전체 개혁과정에서 제시된 이상적인 이념을 끌어다 분석해둔 것에 불과하다고 이해된다. 《龍飛御天歌》자체가 조선의 개창을 이상적인 사건으로 분석하기 위한 의도적 편찬물이었던 것이다.

62) 같은 科田法 조문에 곧바로 閑良官이라고 표기한 것도 두 곳이나 있다(H-6 및 17).

군공 기타 여러 경로를 통하여 관품을 취득하게는 되었으나 현재로는 職事가 없는 전직·첨설직 등의 관인 신분층을 지칭하는 바, 각 지방에 거주하는 유력자들이었다.⁶³⁾

과전법에서의 군전은 보편적인 군인에게 그 군역의 반대급부로 절급한 것이 아니라 오히려 각 지방에 거주하는 유력한 관인층에게 절급하는 것으로 귀착되고 말았다. 물론 군전을 절수한 한량관도 이른바 赴京宿衛라고 하는 특수한 군역의 의무를 담당하게는 되었지만,⁶⁴⁾ 그것은 군역이라기 보다는 일정 기간 서울에 나아가 왕권을 호위한다는 다분히 정치적인 명분에 관련된 의무일 뿐이었다. “외방의 侍衛軍·騎船軍은 1畝의 전지도 받은 적 없이 오히려 長年 종군하고 있다”⁶⁵⁾는 사실 그대로, 기본적인 군역은 군전의 절급과는 무관한 양인신분 위에 부과되기에 이르렀던 것이다.

결국 과전법은 비록 후기에 가서 제도의 원형은 거의 무너져 시행되지 않았다 할지라도 토지의 지배관계를 매개로 하여 군역을 부과한다는 고려시기 군인전제도의 오랜 관행을 법제적으로 부정해버리는 방향으로 귀착되고 말았다. 현실에서의 토지 지배의 관행을 반영한 결과 그렇게 귀착되기에 이르렀던 것이다. 이제 가장 기본적 국가 직역인 군역을 국가가 절급하는 토지의 지배와는 무관한 차원에서 부과하고 수취하는 시대로 접어들게 되었던 것이다. 물론 鄉·津·驛吏田과 軍匠·雜色田 등 구체적인 국가 기능의 수행을 위한 직역인의 토지는 과전법에서도 우선적으로 설정하고 있었지만(H-3), 그보다 더 기본적이며 보편적인 군역을 토지 지배관계의 매개 없이 수취하도록 규정하였다는 것은 한국 중세 수조권적 토지 지배의 역사에서 중대한 변천이 일어나고 있었음을 나타내는 사실로 해석된다. 그것은 한편으로는 생산력의 발전에 따라 양인층의 사회적 성장이 그만큼 보편적으로 현저하게 되었다는 사실의 반영으로서이며, 또 한편으로는 마찬가지로 생산력의 발전과 더불어 아래로부터의 소유권적 토지 지배관계가 보편적으로 성장하여 그 위에 법제적으로 가설된 수조권적 토지 지배의 관행을 그만큼 퇴조시키기에 이

63) 千寬字, 앞의 책, 52~53쪽.

64) 다음의 사료 H-17 참조.

65) 《太宗實錄》권 11, 태종 6년 5월 임진.

르렀다는 사실을 반영하는 것으로 이해되기 때문이다.

그 같은 변천 아래에서 이 때 절급된 군전도 그 명맥이 오래 갈 수는 없는 일이었다. 그것은 과전법 성립 당시 1차로 절급하는 데 그쳤던 것이며,⁶⁶⁾ 비록 赴京宿衛의 의무와 함께 그것은 한동안 한량관의 子弟로 相傳되어 갔을 터이지만, 그나마 직전제의 성립과 함께 소멸되었다.

그리고 여기서 또한 살펴야 할 것은 “그 本田의 다소에 따라 각기 군전 10결 혹은 5결씩을 절급한다”고 규정한 본전의 내용 그것이다. 규정의 문맥으로 보아서는 본전이 많은 자에게는 10결씩을, 적은 자에게는 5결씩을 절급한다는 뜻이었음에 틀림이 없다. 그리고 본전이란 고려 후기의 조업전적 사전으로서 그 소유권까지를 지니고 있는 토지를 가리키는 것이었다.⁶⁷⁾ 그 사전을 전면적으로 혁파하는 과정에서 과전법이 성립되었지만, 현 정권에 협력하는 중앙 거주 관인층에 대해서는 그 정당한 소유지를 인정함은 물론 다시 전·현직을 막론하고 과전이라는 수조지를 절급하였다.⁶⁸⁾ 마찬가지로 하여 외방 거주 관인층에게는 그들이 지배해 온 조업전적 사전에서 개인 수조지로서의 측면을 혁파하는 대신 그들 조상 전래의 소유지로서의 정당한 소유관계는 인정하지 않을 수 없었다. 그리고 현실적 지배 관행을 참작하여 사전을 원래 많이 지배해 온 자에게는 10결씩, 적었던 자에게는 5결씩의 면조권을 절급하게 되었던 것이라고 생각한다. 거경시위하는 관인층에게는 관직의 고하를 기준삼아 절급하였지만, 각 지방 거주의 관인층에게는 그것이

66) 같은 과전법 조문에 과전이 규정된 액수에 부족하거나 앞으로의 신래 종사자에 대한 과전의 절급을 규정하면서도, “無所任閑良官 不在此限”이라 하여 한량관을 가장 우선적으로 배제한다고 규정하였다(H-6)(千寬宇, 앞의 책, 191~192쪽 참조).

67) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理 충렬왕 11년 3월조에 보이는 本主 있는 토지란 곧 所有主 있는 토지의 이름인데, 권세가는 그 같은 토지를 자기 소유지로 점거하는 일이 허다하였다. 그리고 나아가서는 그것을 이미 本田이라 자칭하고 나서기에 이르렀다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 충목왕 원년 8월). 이같은 토지야말로 향용 祖業田으로 주장되는 것이니, 그것은 소유권과 수조권을 겸유한 것으로 행세하는 토지였다. 본전이 소유지를 지칭하는 것이라는 견해는 姜晉哲, 앞의 책, 185쪽 참조.

68) 科田法 시행 이후로도 조상 전래의 정당한 소유지는 그대로 보존되어 왔으며, 과전은 그 같은 소유지 즉 ‘累代農舍’ 위에 절수될 수가 있었다(《太宗實錄》권 28, 태종 14년 8월 무오).

문제될 이유가 없으며 오히려 토지 지배의 다과가 기준으로 참작되었던 것이다.

실로 과전법이 규정한 군전은 고려 후기에 범람하던 개인 수조지로서의 외방 사전을 전면적으로 혁파하는 대신, 당해 지역의 유력자층에게 최소한의 명목만을 붙여서 유보시켜 준 면조지였다.⁶⁹⁾ 그래서 그들이 외방 거주를 그만두고 서울로 가서 관직에 종사할 경우에는 각기 응분의 과등에 따라 경기의 토지를 과전으로 절수할 수 있도록 규정해 두었던 것이다. 그렇게 볼 때 과전법의 제정 과정에서는 불법적인 탈점이거나 혹은 법제적 근거를 가진 것으로 전수되었거나 간에 수조권에 입각한 개인 수조지로서의 사전은 전면 혁파되어 재편성되었지만, 정당한 소유권을 가진 토지는 그대로 온존되었다는 사실의 일단을 여기서 확인할 수가 있을 것이다.

H-6. 이 신미년에 수전한 것이 科에 부족하거나 신미년 이후 새로 벼슬하여 수전치 못하게 된 자는, 조·부의 文契 유무를 논하지 아니하고, 혹 범죄자의 전지나 혹 후손이 없는 자의 전지, 또는 과외의 餘田을 가지고 科에 따라 체수하되, 소임이 없는 한량관은 여기에 해당되지 않는다. 경기의 荒遠田과 개간전은, 職事에 종사하는 자가 있으면 관에 보고하고 作丁하여 科에 따라 절수한다.

여기에서 신미년은 과전법이 공포된 공양왕 3년(1391)을 말한다. 과전법이 발효되는 당시에 자기의 과등보다 부족하게 수전하였거나 혹은 그 후에 새로 관직에 종사하게 된 관인의 경우에도 수조지를 절급한다는 것은 당연한 규정이었다. 다만 그러한 경우에도 자신의 조상 전래의 田券의 유무에 관계없이, 범죄로 인하여 환수된 수조지, 후사가 없는 관인의 수조지, 과외로 지나치게 많이 받은 여분의 수조지 등으로써 충당하되, 赴京宿衛 따위의 소임이 없는 한량관은 제외한다는 것이었다. 여기에서도 과전법이 職事官 우대의 원칙을 관철해가고 있음을 살필 수 있다.

그런데 여기서 특히 역점을 두었던 것은 ‘祖父의 文契 유무를 논하지 아니

69) 그러므로 閑良官들의 불만이 익명서로 조정을 비방하는 지경에 이르게 되자, 太宗은 “만약 5결, 10결로써는 京城에 머물기(年 100일간 宿衛하는 일)가 어렵다면, 너희들 마음대로 子孫胥姪 등에게 遞給하여 각기 마음을 마로잡을 일이요, 서로 나를 원망하지는 말라”고 하였다(《太宗實錄》 권 12, 태종 6년 윤 7월 계해).

하고' 기왕의 다른 관인이 절수한 수조지를 가지고서 새로운 유자격자가 체수하도록 규정하였다는 사실이다. 이 경우 체수되는 수조지의 종목으로는 과전과 균전을 들 수 있는데, 그것을 체수할 자들 또한 모두가 중앙·지방의 유력한 관인층이었다. 또 여기 보이는 「祖父의 文契」라는 것은 기사양전을 통하여 정당한 자격을 인정받은 조상 전래 소유지의 文券일 수밖에 없는 것이었다.⁷⁰⁾ 그러므로 이 규정은 유력한 관인들이 자기 조상 전래의 소유지임을 병자하여 그 곳마다 수조지로서의 사전을 임의로 절수하는 현상을 금단하고자 하는 의도에서 설정한 것이었다고 해석된다. 즉 사전 확대의 폐단을 미연에 방지하고자 하는 의도적인 규정이었던 것이다.

그런데 사전 확대의 방지책은 사전경기의 원칙과 서로 위배되는 것이 아니며 오히려 相資관계로 운용되어야만 바람직한 편이었다. 그래서 새로운 정권에 복무하는 職事官은 荒遠田·開墾田을 막론하고 경기의 토지에 한하여 국가의 행정적 통제 아래 자기 科대로 과전을 절수할 수 있다는 규정을 덧붙여 두게 되었다. 그것은 사전의 자의적인 확대를 방지하면서 직사관 우선의 원칙을 지켜가는 길이기도 하였던 것이다.

H-7. 무릇 수전자는 그가 죽은 후 처가 자식이 있어 守信하는 경우 全科를 전수하며 자식이 없이 수신하는 경우에는 반감하여 전수하고, 원래 수신하지 않는 경우는 이에 해당되지 않는다. 부모가 모두 죽고 자손이 유약한 경우는 恤養함이 마땅하니 그 父의 과전을 전부 傳受하되, 나이 20세가 되면 각기 자기의 科에 따라 절수하고, 딸은 남편이 정해진 뒤 그 科에 따라 절수하며, 나머지 토지는 타인이 체수하는 것을 허용한다.

이른바 수신전·홀양전에 관한 규정이다. 그것은 멀리 고려 전시과에서의 구분전·한인전 계열을 이어 받았으며, 가까이는 조준의 1차 상소에서의 구분전과도 연관되는 것으로서 이른바 '仕者世祿'의 뜻을 구현한 규정이었다.⁷¹⁾ 전직·현직을 막론하고 관인의 생시에는 과전을 절급하여 사회경제적으로 優容하고 사후에는 그 守節妻에게는 물론 그 유약한 자녀들에게도 성인이 될 때까지 응분의 수조지를 절급해 준다는 이 내용은, 과전법이 관인층의 관

70) 기왕의 祖業田의 私田의 文契는 모두 불태웠으며, 그것의 私藏조차 엄금되었다.

71) 《成宗實錄》권 32, 성종 4년 7월 기미.

직 자체는 세습적으로 지켜가게 할 수가 없어도 관인으로서의 신분 자체는 보전해 갈 수 있도록 하기 위하여 설정해 둔 것으로 이해된다. 그것은 수조권에 입각한 토지지배제도가 지배계급의 보전과 밀접한 관련 아래 운용되어 온 것이며, 수조권적 토지지배가 신분제적 토지지배의 유제였다는 사실을 말해 준다.

가령 父의 과전을 全科 전수한 관인의 子가 20세가 되었는데도 관직을 얻지 못한 채로 있어서 자기 父에 따른 과전을 절수할 수 없는 경우는 어떻게 처리되었을 것인가. 위의 규정대로라면 이 경우는 아마도 餘田으로 판명되어 타인이 체수하도록 처리되었을 것이며,⁷²⁾ 조선 태조 3년(1394)의 田制 損益時の 규정에 따라 그 子는 학생으로 분류되어 5결의 과전을 유보받고⁷³⁾ 나머지는 모두 반납하게 되었을 것이다. 또 무자격자의 과전 보유는 이른바 「진고 체수법」에 따라 유자격자가 그것을 관에 보고하고 체수할 수 있게 규정해 두기도 하였다(1-17). 그러나 실제로는 과전의 환수 혹은 체수는 규정대로 시행되지 못하였다. 고려 후기 사건의 경우와 마찬가지로, “사망한 자의 과전은 繼嗣者가 있으면 응당 체수하는 것”⁷⁴⁾이라든가 “과전은 이미 영영 사여된 토지”⁷⁵⁾라고 하는 인식이 일찍부터 일어나고 있었다. 실제로도 “혹은 妻가 父의 父의 田을 체수하고 혹은 子孫이 父祖의 田을 체수하여 서로 절급하고 改鬻하지 않으니, 이로 인하여 田案이 不明”⁷⁶⁾하게 되었다. 또한 뒷날에 가서도 “과전은 父가 죽고 子가 전수한 경우 飢饉이라 칭하고, 夫의 妻가 전수한 경우 水旱이라 칭하여 대대로 그 租를 받아 먹었다”⁷⁷⁾는 관행이 지적되고 있었다.

그러므로 수신전·휴양전의 규정으로 인하여 한 번 절급된 과전은 회수하기가 어려운 세전적 성격을 띠었던 것이다. 그 같은 세전성은 결국 경기사건의 만성적 부족 현상을 초래하였다. 무자격자의 과전전수는 결국 어떻게든지

72) 다음의 H-11에서도 父沒 후 자식의 科外 餘田 반납 규정이 보인다.

73) 《龍飛御天歌》 73장 註.

74) 《太宗實錄》 권 19, 태종 10년 2월 을유.

75) 당시 戶曹判書 자신의 말로 “且科田 既是永賜與”라 하였다(《世宗實錄》 권 5, 세종 원년 9월 신유).

76) 《世宗實錄》 권 11, 세종 3년 정월 을해.

77) 《成宗實錄》 권 4, 성종 원년 4월 기사.

정리하지 않으면 안되는 과제였던 것이다.

H-8. 군인·향리 및 모든 有役人이 늙고 병들거나 죽고 후손이 없는 경우, 본역을 도피한 경우, 경성에 나아가 종사하는 경우에는 그 역을 대신하는 자가 그 토지를 채수한다.

군인·향리 그리고 모든 유역인은 지배체제를 직접 물리적으로 호위하거나 그 체제의 말단 직역을 맡아 수행하는 자들이었던 만큼 각 현장에서 그들의 존재는 필요 불가결한 것이었다. 그러므로 고려시대에는 그들 실무직역자에게는 대체로 田丁을 연립하게 함으로써 그 역을 항구적으로 확보하고자 하였다. 전정연립제는 고려 말기에 와서는 거의 전면적으로 무너지고 말았으며, 그래서 직역의 부과와 토지의 절수는 전혀 무관한 차원에서 각기 별개로 운용되었던 것이다.

과전법은 이처럼 완전히 붕괴된 전정연립제도를 원래의 것으로 복구할 수는 없었다. 그러나 국가 지배질서의 회복을 위한 전체개혁을 단행하면서 그 질서의 최일선 실무자들에게 최소한의 수조지나마 절급하지 않을 수 없었으므로,⁷⁸⁾ 그 토지를 매개로 그들의 역을 항구적으로 확보하고자 한 규정이었다.

그러나 위 조문에서 규정한 토지 종목 가운데에서 군전은 과전법 성립 당시 1차 절급으로 끝났으며 그것도 군역을 수취하기 위한 매개로서가 아니라 각 지방의 유력자인 한량관을 우대하는 조치로 설정된 것이었다. 정작 군인의 역은 토지 따위 반대급부가 없는 양인신분의 의무 국역으로 전가되었는데, 이는 국역체계상의 큰 변화로서 앞으로 더욱 큰 변화를 초래할 인자를 내포한 것이기도 하였다. 그리고 향리의 외역전과 기타 유역인의 토지도 특수한 것을 제외하고는 세종 27년(1445) 국용전제도의 시행과 함께 정리되어 소멸되었다. 과전법이 규정한 바 토지를 매개로 직역을 확보하는 방식은 실로 낡은 제도에 불과한 것이었다. 그러므로 과전법 자체도 하나의 잠정적이고 과도적인 토지제도에 불과한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

H-9. 경요년에 사여받은 공신전은 科外로 자손에게 상전함을 허용한다.

78) 《三峰集》 권 7, 朝鮮經國典, 賦典 經理.

여기에서의 경오년은 공양왕 2년(1390)을 가리킨다. 이성계를 비롯한 일부 중신은 이른바 廢假立眞의 공이 있다 하여 공양왕 즉위년(1389) 12월에 중흥 공신으로 책봉되고 공신전을 받게 되었는데,⁷⁹⁾ 이것이 과전법에서 자손상전의 특별한 대우를 받는 사례로 규정되었다.

이 경오년 공신전은 조선이 개창되면서 전혀 의미가 없어지고 곧이어 혁파되었을 것으로 추측된다. 그러나 과전법에서 공신전에 대한 자손 상전의 특별한 우대 규정을 둔 것은 이후 공신전의 세습을 공인하는 길을 열어놓게 되었다. 그것은 왕권의 귀추라든가 왕실의 안위와 생사를 함께 하였다는 자들에게 절급하는 科外의 특별한 토지로서, 다소의 변천을 겪으면서도 수조권적 토지 지배의 형태 가운데에서 가장 강력한 유형으로 존속하였다.

H-10. 公・私賤口, 工・商人, 巫覡, 倡妓, 僧尼 등은 그 자신 및 그 자손에게 수전함을 허락하지 않는다.

수조지의 분급제도가 기본적으로 지배층의 계급적 지배체제를 운용한다는 원칙에서 설정된 사실은 앞서 살핀 바 있는데, 이 조문 또한 그러한 실정을 반영한다. 그것은 신분과 직역을 일치시키는 사회체제를 운용해 가고자 하는 의도의 실현이기도 한 것이었다. 승니는 사원전을 절수한 寺社에 기식하기 마련이며, 여타의 천인신분과 천업자들은 각기 그 천역・천업에 종사함으로써 지배체제의 유기적 일부분을 맡아 수행하도록 규정하였던 것이다.

실상 고려 후기의 혼란 속에서는 천인으로서도 왕실에 기생하면서 다수의 토지를 절수 받아 횡행한 사례가 더러 있는데,⁸⁰⁾ 위의 규정은 아마도 그 같은 사실을 감계하는 뜻에서도 설정되었음직한 것이다. 물론 과전법 아래에서도 왕실에 기생하면서 복무한 대가로 수조지를 절수하는 일이 없지는 않았다.⁸¹⁾ 그러나 그것은 어디까지나 원칙에서 벗어난 예외적 사례에 불과하였다.

그리고 여기에서 주의할 것은 ‘수전을 불허한다’는 규정이 그들의 토지 소유까지를 허락하지 않는다는 뜻은 아니었다는 것이다. 이는 어디까지나 수조지의 절수를 두고 말한 것에 불과하며, 그들의 토지 소유의 여부는 그들의

79) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 원년 12월 임자・계해.

80) 《高麗史節要》 권 20, 충렬왕 8년 8월 정축.

81) 《太宗實錄》 권 5, 태종 3년 6월 기해.

사적인 일에 속하는 별개의 문제였던 것이다.

나. 토지관리 규정

과전법에 나타난 토지 관리의 규정들은 물론 분급수조지의 관리에 관한 것이었다. 과전법은 고려 후기에 문란해진 사전을 전면 혁파한 위에 전국의 토지에 대하여 전조를 공수함으로써 일단 국가수조지로 파악하여 국가 기관의 각 처에 분속시키는 한편, 그 수조권의 일부를 관인층을 비롯한 각 유역인에게도 절급하였다.

그런데 전국 전지의 대부분을 점하는 국가수조지는 사실상의 민유지로서 전통적인 관행에 따라 소유권에 입각한 토지 지배관계로 운용되어 왔으며, 거기에는 양전·수조와 같은 전통적 일반적 관리 이외에는 국가권력이 특별히 간여할 필요가 없었다. 그러나 과전법에 따라 새로이 설정한 분급수조지로서의 사전에 관한 한 사정이 달랐다. 그것은 국가의 권한에 속하는 수조권의 일부를 개인에게 위임한 것이므로 그 균평한 운용을 위해서도 국가의 특별한 관리가 필요하였다. 그것은 한편으로는 경기지역에 사전으로 설정된 토지에 대하여 비록 민전일지라도 “함부로 팔거나 함부로 증여할 수 없다”(H-25)는 규정을 두어 그 소유권의 일부까지 한동안 제약하였다. 그리고 또 한편으로는 수조권적 토지 지배의 관행은 현실적으로 강력한 힘을 발휘하는 것이었으므로, 국가의 입장에서 그것을 가능한 한 제약함으로써 직접 생산자 농민층을 보호하여 그 재생산 과정의 항구화를 실현하고자 노력하였다. 과전법의 토지관리 규정이 새로운 사전의 관리에 관한 내용을 실었던 까닭이 거기에 있었다고 할 것이다.

H-11. 무릇 科가 加해져 受田하고 새로 공문을 작성하는 경우에는 原券에 합하여 한 通으로 할 것이며, 별도로 文券을 만들어서는 안된다. 부모가 受田한 것을 나누어 가질 경우에는 원권을 관에 바쳐서 (관이) 朱筆로 그 위에다 ‘某丁은 某子 某孫이 절수한다’고 標注하고서 이를 말소하고 원권은 그 장자에게 돌려준다. 비록 전지는 적고 자식은 많다 하더라도 破丁하는 것은 허락하지 아니한다. 자기의 전지를 감하여 자손이나 타인에게 증여하는 경우, 父가 죽은 후 그 子의 科外 餘田의 경우, 夫가 죽고 자식이 없어 (夫의 科田이) 減半된 경우에도 위와 같이 원권에는 標注하고 말소한 후 원권은 그 原主에게 돌려준다. 또한 자기의 전지 모두를 타인에게 증여하는 경우에는 관에 보고하고 遞給

토록 할 것이며 원권은 관에 반환한다.

이 규정은 분급수조지의 田券 관리에 관한 내용을 실은 것이다. 즉 ① 원래 파전 따위 일정한 수조지를 절수한 자가 자기 科의 승진에 따라 다시 파전을 가급받은 관계로 토지문권을 새로이 작성하게 되는 경우, 두가지 문권을 꿰매어 1통으로 만들어야 한다. ② 부모가 절수한 수조지를 자손들이 분할하여 수조권을 행사하게 될 경우, 그 原券을 제출하면, 당해 기관이 거기 에다 “某丁은 某子 某孫이 절수한다”고 朱書로 표기하고 해당 전결의 字丁을 원권에서 割減해낸 다음 원권을 장자에게 돌려주는 절차를 밟으며, 비록 절수지는 적고 자손은 많다 하더라도 한 字丁 안에 묶여 있는 地番들을 여러 사람이 분할해 가짐으로써 원래 作丁되어 있는 字丁을 흐트리거나 깨뜨려서는 안된다. ③ 자기가 절수한 수조지를 자손이나 타인에게 증여하는 경우, 흉양전을 收食하던 자가 나이 20이 되어 자기 科 이외의 餘田을 반환하는 경우, 그리고 자식이 없어 夫田의 절반만을 수신전으로 수식하게 되는 경우에도 당해 기관이 위와 같이 표기하고 할감해낸 다음 원권은 그 原主에게 돌려 주어야 한다. ④ 자기의 절수지 전부를 타인에게 증여할 경우에는 당해 기관에 보고하고 遞給하여야 하며 그 원권은 당해 기관에 환납하여야 한다는 내용이었다.

이 가운데 ① 항은 한 수조권자는 1통의 收租文券만을 소지하게 함으로써 수조의 문권이 난립하는 것을 방지하고, 동시에 국가에서도 수조권의 소재를 체계적으로 파악하기가 쉬워 그 절급과 환수에 보다 균형을 기할 수가 있으리라는 의도에서 이같은 규정을 두 것이었다. ② 항은 일단 절수한 수조지를 분할해서 傳受할 때에는 반드시 당해 기관을 통해 응당한 수속을 거치도록 규정함으로써 수조권의 사사로운 분할과 이동에 따른 그 隱漏 따위를 방지하고자 한 조처였다. 그리고 그 분할과 이동에 있어서 破丁을 불허한 것은 字丁의 破碎로 인한 토지 파악의 혼란을 미연에 방지하고 또한 한 자정 안의 다수 地番들이 분할됨에 따라 일어나는 은루 따위를 막기 위한 조처였다. 국가는 모양과 크기가 천차만별인 전지 하나하나를 개별적으로 파악할 수는 없는 일이었으며, 그래서 그것들에다 지번을 붙이고 5결 등 일정 단위로 묶

어 천자문의 순서에 따라 作丁함으로써 그 遺漏를 방지하고자 하였던 것이다. ③ ④항도 마찬가지로 수조지를 傳受 혹은 遞給할 때 모름지기 당해 국가기관의 수속을 거치게 함으로써 그 隱占이라든가 脫漏를 방지하고자 한 것이었다.

그리고 이 규정을 보면 일단 절급된 수조지는 그 분할 收食과 증여가 가능하도록 되어 있었다는 사실을 알 수 있다. 단지 고려 후기의 사전이 사사로이 전수됨에 따라 국가의 통제를 벗어나 있었다는 사실을 거울삼아, 과전법에서는 그것을 반드시 국가기관의 정당한 수속을 거쳐 시행하도록 법제로 규정해 두기는 하였다. 그러나 수조권의 분할과 증여가 가능하였다는 것은 이 시기 수조권에 입각한 토지지배가 아직도 강인한 힘으로 마치 물권처럼 행사되고 있었다는 사실을 말해준다. 그것은 그 같은 수조권이 설정된 토지에 대해서는 오히려 그 擅賣·擅與를 불허하고 있었다는 규정(H-25)과는 매우 대조적이다. 그것은 아마도 전대 이래 오랜 연원의 인습을 좇아 관행되었던 것으로 생각되는데, 토지지배관계에서 지배층의 계급적 속성은 그만큼 강인하였던 것이다.

H-12. 무릇 科에 충족하도록 수전한 자가 부모가 죽은 후 자기의 전지로써 부모의 전지와 바꾸고자 하는 경우는 聽許한다.

자기 과에 따른 응분의 수조지를 그 부모의 절수지와 교환하여 절급받을 수 있다고 규정한 것은 관인층으로 하여금 그 부조의 절수지에 대한 우선적 보유를 보장한다는 내용이었다. 그리고 유력한 부조의 자손일수록 유리한 수조지를 확보하게 되는 길을 열어 주었던 것이다. 이 규정에 따라 관인층은 자기 조상 전래의 소유지 위에다 과전 등 수조지로서의 사전을 절수함으로써 소유권과 수조권의 양자를 동시에 행사하는 토지를 확보하는 길이 더욱 커지게 되었으리라 추측된다. 이른바 「累代農舍」라는 형태는 그러한 연유를 통하여 존속하였던 것이다.

H-13. 범죄자 및 후손이 없는 자의 공문을 그 家人이 은닉하고 관에 환납치 않는 경우에는 그 죄를 통렬하게 다스린다.

범죄를 짓거나 후손이 없는 경우에는 그 절수지를 국가로 환납하여야 한

다는 규정이다. 물론 수조지로서의 사전을 두고 말한 것이었다.

H-14. 무릇 누구든지 寺院・神祠에다 전지를 시납하지 못한다. 어긴 자는 그 자신에게 죄를 준다.

고려 후기에는 사원 등에 대한 시납전이 인민에 해독을 끼치고 나라를 병들게 하는 것으로서 크게 문제시되고 있었다.⁸²⁾ 과전법은 이미 사원 등에 대한 일정한 토지의 절급을 규정하였던 만큼(H-3), 아무나 자의적으로 토지를 시납하지 못하도록 금지한 것이다. 이 규정 또한 수조지를 두고 말한 것이었다. 앞서 살핀 대로 수조지의 일반적 분할 收食이나 증여는 허용되었지만, 그것을 사원 등에는 시납하지 못한다고 한 것은 다분히 유교 이데올로기적 정책의 구현이었다고 할 것이다.

H-15. 경오년(공양왕 2년, 1390) 이전의 공사전적은 모두 다 불태워 없었으니, 그것을 감히 私藏하는 자는 국법을 훼손한 일로 논하고, 그 재산은 적몰한다.

고려 말 전제개혁 과정에서 공양왕 2년에 이미 공사의 전적을 모두 불태워 그 동안 횡행해오던 조업전적 사전을 혁파하였고, 또 과전법의 새로운 분급수조지 제도에 따라 수조지로서의 사전을 분급하였으므로, 그 이전의 사전은 전혀 인정할 수가 없는 것이었다. 그러므로 과전법 시행 이후로는 이법이 규정한 새로운 공전・사전의 제도만이 효력을 가지게 되었다.

과전법에서 새로 규정된 공전은 기사양전을 통해서 보편적 국가 수조지로 편성되었고, 국가의 재정적 용도에 따라 그 수조권이 중외의 각 기관 및 각 公處로 분속되었다. 그리고 사전은 과전・공신전・군전・사원전 따위와 같이 개인 혹은 私處에 수조권이 절급된 토지였다. 고려 전시과에서의 공음전이나 혹은 막대한 규모로 설정되었다고 생각되는 군인전과 그 전정연립 등의 원칙은 이미 소멸한 지 오래 되었다. 과전법에서의 사전은 전시과에서의 경우보다 그 규모에 있어서 크게 축소되었으며, 반면에 국가수조지로서의 공전이 크게 확대되고 보편화되었던 것이다.

그것은 형식상으로는 고려 말의 전제개혁이 개인 수조지로서의 사전을 혁파하고 억제한다는 원칙을 견지함에 따라 일어난 일이었다고 할 것이다. 그

82) 李齊賢, 《益齋亂藁》 권 9 下, 策問.

러나 그 이면에 있어서는 농업생산력의 발전에 따른 토지 소유권의 성장이 관념과 현실 양면에 걸쳐서 커지게 되고, 그래서 토지소유관계가 그 수조관계보다도 현실적 의미를 더 크게 가지게 되었으며, 이제 토지의 소유자 일반이 점차 재생산과정에서의 자립성을 상대적으로 획득해 가면서 국가를 직접 상대하게 되는 처지로 성장하였다는 사실을 반영하는 것이었다.

고려 말의 사전개혁은 불법적으로 범람하는 不輸租의 사전을 혁파하였으나, 그같이 역사적으로 성장해 온 토지의 소유관계까지 변형시킬 수는 없었다. 과전법은 토지소유관계의 그 같은 대세에 따라 토지국유의 이념을 전혀 실현할 수 없었던 것이다. 물론 과전법에서도 수조권에 입각한 토지지배관계는 아직 강인한 힘을 발휘할 수 있도록 규정되고 있었다. 그러나 그것은 보편적인 국가 수조지 즉 민유지 위에 설정된, 복고적인 관행의 법제에 의하여 가설된 토지지배의 형태에 불과하였다. 이 시기 토지지배의 機軸은 이미 소유권에 입각한 그것으로 이행하고 있었던 것이다.

H-16. 앞으로 무릇 사전이라 칭하는 것은 그 田主가 비록 죄를 범하더라도 몰수하여 공전으로 삼는 일은 허락하지 않는다. (죄를) 범했더라도 응당 (전지를) 받을 자는 자기 과에 따라 절수한다.

과전법 시행 당시에 사전으로 설정된 토지는 이후 그 절수자가 죄를 범하여 당해 전지를 몰수하게 되더라도 그것을 공전으로는 편입치 못하며, 또한 가벼운 죄의 경우는 자기 과에 따라 응당 수전하도록 규정한 것이다. 아마도 전국 토지의 일정한 양을 사전으로 보유해 두고 그것을 매개로 관인층의 신분을 보전케 함으로써 지배질서를 유지한다는 것은 과전법의 한 원칙이었음을 알 수 있다. 그것은 관인층의 신분제적 토지 지배관계를 제도적으로 보장하려는 의도에서 설정한 것으로 짐작되는데, 그런 면에서 그것은 또한 전대 이래 사전 지배의 오랜 관행을 반영한 조치이기도 하였다고 생각된다.

그런데 사전의 규모를 축소하지는 못하도록 하는 한편, 앞서 살핀 대로 경기지역의 토지는 직사관의 사전으로 더욱 확대 절급될 수 있도록 규정하고 있었음이 주목된다. 그러므로 과전법에 나타난 분급수조지제의 원칙의 하나는, 외방에서의 사전의 확대를 금단하되 경기지역에 한해서는 어느 정도 변

통의 여지를 남겨 두었다는 것이다. 그러나 조선 초기로 들어가 국가 행정력이 정비되면서 결국 경기지역에도 사전의 규모를 점차 축소해 가게 되었다.

H-17. 杖 이상의 죄를 범하여 謝貼을 수취당한 자, 期功 이상의 친척과 혼인한 자, 한량관으로서 부모의 喪葬·질병 이외에 이유없이 三軍總制府에 나아가 숙위하지 않은 자 100일이 된 자, 判禁 이후 동성과 혼인한 자, 수신전을 받고서 재가한 자, 전지를 가지고 있으면서도 공문을 작성하지 않은 자, 자신이 죽고 처자가 없는 자의 경우, 그 전지는 타인이 陳告遞受함을 허용한다.

즉 범죄로 告身을 회수당한 자, 가까운 친척과 혼인한 자, 한량관으로서 赴京宿衛의 의무를 게을리한 자, 동성 혼인자, 수절하지 않은 관인의 처, 절수지가 있으면서도 공문을 작성치 않은 자, 죽은 후 처자가 없는 자의 수조지에 대한 陳告遞受의 규정이었다. 사전을 절수할 관인의 수에 비하여 사전의 절대 액수가 항상 부족한 상태에 있었던 한편, 국가로서는 환수해야 할 사전의 구체적인 실상들을 자세히 알아내기가 어려웠기 때문에, 위와 같은 사례가 생기면 그것을 먼저 발각하여 신고하는 자에게 우선적으로 절급하는 법제를 세웠던 것이다.

진고체수법은 인간의 이기심리를 이용함으로써 사전의 불법적 隱漏과 그 확대를 방지하는 요법이었으나, 그런 만큼 수조지 절급의 균형을 기하기는 어려웠다. 그것은 관인층의 도덕적 품위마저 손상케 하는 방향으로도 운용되었다. 그러므로 태종 17년(1417)에는 위와 같은 사례가 생기더라도 타인의 陳告 대신 그 친척이 진고하게 하는 한편, 그 분급도 호조가 직접 관장하는 제도로 바뀌는 등⁸³⁾ 변천을 겪으면서 한동안 운용되었다.

H-18. 신미년에 수전한 뒤 과외로 冒受하거나 공사전을 침탈하는 자는 율에 따라 決罪하고 그 절수한 과전은 타인이 체수함을 허용한다. 만약 증거도 없이 타인의 奸盜 등의 일을 妄告하거나 雷電·猛獸·水火·盜賊으로 인하여 피해가 일어난 것을 지목하여 죄명으로 삼아 타인의 절수지를 탈취하려 하는 경우에는 통렬하게 금단하여 다스린다.

과전법이 시행된 공양왕 3년(1391)을 새로운 分地制의 원년으로 삼아, 그

83) 《太宗實錄》권 33, 태종 17년 3월 정미.

이후 수조지를 과외로 모수하는 자와 공사전을 침탈하는 자에 대한 처벌을 규정한 것이며, 동시에 타인의 범죄를 무고하거나 자연 재해가 일어난 것을 지목하여 죄명으로 삼아 타인을 무고함으로써 그 절수지를 침탈하려는 자에 대한 금단규정을 설치해둔 것이다. 조준의 1차 상소에서는 토지 국유의 이념을 실현하려는 의도에서 이러한 경우는 사형에 처하고 그 자손에 대해서까지 청요직의 서용을 금고하는 혹독한 규정을 설정한 바 있었다. 과전법은 그 같은 토지 국유의 이념을 구현할 수는 없었지만, 관인들 사이의 불법적 과전쟁점 혹은 그 쟁탈의 경우에 대비하여 최소한의 처벌 규정을 설정하지 않을 수 없었던 것이다.

H-19. 경기지역 공사전의 四標 안에 荒閑地가 있으면 백성들의 樵·牧·漁·獵을 聽許한다. 금단하는 자는 그 죄를 다스린다.

이 규정은 산림·초지·천택·수렵장 등의 황한지에 대한 농민들의 전통적 공동체적 이용을 개방한다는 내용을 규정한 것이다. 그것은 물론 전통적 관행에 불과하였을 터인데도 불구하고 새로운 전법에서 새삼스러이 규정하는 이유가 따로 있었던 듯하다. 즉 경기지역에는 관인층의 사전이 집중적으로 절수되어 있고, 사전의 전주는 물론 일반 농민층보다 호강한 자들이었다. 그러므로 그들은 흔히 그 주변의 다른 지면에 대해서까지 배타적 지배권을 행사함으로써 불법으로 사전 자체를 확대시키는 한편 국가와 농민에게 큰 해독을 끼치기가 일쑤였음이 고려 후기의 현실이었다.⁸⁴⁾ 위의 규정은 그래서 도 필요한 것이었다.

뿐만 아니라 산림·어렵지 등 황한지에 대한 공동체적 이용은 소농민경영의 재생산 기반의 유지를 위해서도 필요불가결한 조건이었다. 그런 만큼 그것은 전근대사회에서는 원시 이래의 보편적 관행으로 존속되어 오던 것이었다. 그 같은 황한지의 공동체적 이용이야말로 불안정한 재생산과정에서 부침하고 있는 중세 농민생활의 최후의 의지처이기도 하였던 것이다.

H-20. 기사년에 양전하지 못한 바닷가나 섬의 전지, 양전에서 누락된 전지,

84) “跨州抱郡 山川爲標”라고 누누이 지적되는 고려 후기 私田의 경우를 상기할 일이다.

양전을 법대로 하지 않아서 餘剩된 전지, 새로 개간한 전지는 각 도 도관찰사가 매년 편의대로 관원을 보내어 踏驗作丁하여 田籍에 續書하고 主掌官에게 보고하여 軍需에 충당한다. 여러 사람이 합부로 점유하는 것을 허락하지 않는다. 위반자는 죄로 다스린다.

기사양전에서는 왜구의 침해로 인하여 서남해안 지역을 양전하지 못하였으며, 또한 그것은 이 시기 농법의 발전과 양전제의 변동이 진행되는 과정에서 약 1년 사이의 단기간에 졸속히 수행되었기 때문에 필연적으로 脫漏・餘剩田을 많이 남겨놓게 되었다. 과전법이라는 전국적 토지법제를 시행하기 위해서는 전국의 전지 모두를 파악하여 그 법제에 따라 운용해야 하는 것이 당연한 일이었다. 그러므로 새로 개간되는 토지와 함께 여러 가지 사유로 기사양전에서 빠뜨려진 전국의 모든 경지는 각 도 단위로 양전하여 田案에 올려 파악하되, 이제 새로 확보한 토지는 국가수조지로 편성하여 군수에 충당하도록 할 것이며, 개인의 擅占을 막는다고 표방한 것이었다. 여기에서 천점을 막는다는 것은 물론 그것의 사전화를 막는다는 말로서 곧 외방에서의 사전의 확대를 방지한다는 일관된 원칙의 표명이었다. 또 그것을 군수에 충당한다는 것은 조준의 3차 상소에서 보이는 것처럼 기사양전에서 파악한 田結로써는 군수 확보의 여지가 전혀 없다고 하는 현실적 요청에 따른 것이었다.

다. 조세 및 田主・佃客관계 규정

H-21. 무릇 공사전의 전조는 水田 1결마다 糙米 30두로 하며 旱田 1결마다 잡곡 30두로 하고, 그 이외에 횡령하는 자가 있으면 贓律로 논한다.

여기서 규정한 결당 30두라는 조액은 이른바 全實 연도의 최고액을 말한 것이며, 공전의租는 중앙과 지방의 국고로, 사전의 조는 그 절수지로 수납되는 것이었음은 더 말할 필요가 없다.⁸⁵⁾ 조준의 1차 상소에서는 당시 토지생산량의 1/10조로서 1결당 20두를 설정한 바 있으나, 정작 과전법에 와서는 그것이 30두로 규정되었다. 어느 편이 1/10에 가까운 수조액이었는지는 단언

85) 이에 관한 사실은 이 책 I-1-3) 〈전세제도의 개편〉에서 구체적으로 살펴기로 하겠다.

하기 어렵지만, 그 동안 전제개혁에 관한 논의가 개혁파의 주도로 진전되어 왔다는 사실을 고려할 때에 과전법의 경우가 더욱 거기에 가까운 것이 아니었는가 한다.

고려 전시과에서는 공전과 사전에 각기 다른 수조율이 적용되었다는 학설이 분분하지만, 후기에 와서는 적어도 법제상으로는 공·사전 모두 1/10로 되어 있었던 것으로 확인된다. 그러나 사전의 경우는 특히 법외의 횡령뿐 아니라 오히려 田主의 난립에 의한 중첩 수조가 보편화되어 농민을 할거적으로 수탈하였다. 과전법은 그 같은 조업전적 사전을 일단 모두 혁파하고 새로운 급전법에 따라 수조지를 새로이 절급하는 한편 1/10조율을 엄격히 적용함으로써 전주의 난립이라든가 무단횡령을 방지하고자 하였다. 실로 “조종의 取民은 1/10에 그쳤다”⁸⁶⁾라고 하는 것이 개혁파 사류의 기본 인식이었던 것이다.

H-22. 능침·창고·궁사·공해·공신전을 제외하고 무릇 전지를 절수한 자는 모두 세를 납부하는데 수전 1결은 백미 2두, 한전 1결은 황두 2두로 한다. 구경기는 料物庫에 납부하고 신경기 및 외방은 풍저창·광흥창에 분납한다.

사전에서도 그 전조의 일부를 세로서 국고에 납부하게 하는 규정은 고려의 전시과에서도 운용되고 있었지만, 그것은 1결에 기껏 7승 5홉 정도로서 그야말로 전세라고 하는 명목을 세워둔 것에 불과하였다.⁸⁷⁾ 그런데 과전법에서는 전시과에서 보다 그 세액이 더 많아지게 되었음이 특징이다. 그것은 국가수조지에서의 전조가 1/10인 것과 마찬가지로 과전의 전주 등으로부터 국가가 수취하는 세도 그 전조의 1/10로 되어야 하는 것이 천하고금의 通義라고 하는 보편적 원리의 적용과 관련된 일이기도 하였다.⁸⁸⁾

그런데 능침·창고·궁사·공해전은 모두 왕실 및 국가기관의 수조지이며 거기에서는 이미 규정에 따라 전조를 수취하는 까닭에, 또 공신전은 사전 가

86) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신우 14년 7월 大司憲 趙浚 等 上書.

87) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

88) 《太宗實錄》 권 3, 태종 2년 2월 무오.

1結 稅 2斗는 그 租 30斗의 1/15에 불과하므로 엄격히 1/10은 아니다. 다만 30斗는 2石이므로 그렇게 명목을 끌어다 붙였으리라고 생각된다.

운데서도 유일하게 과외로 자손에게 대대로 이어 전하는 특권이 부여된 가장 강력한 수조권적 토지 지배의 유형이었으므로, 각기 세의 규정을 적용하지 않기로 한 것이다. 그러나 국가 지배체제가 더욱 정비된 조선 태종 2년(1402)에 가서는 공신전도 면세의 대상에서 제외되었다. 이에 공신전·과전·군전 등 모든 사전에 대해서도 천하 고금의 通義인 1/10세를 징수한다는 원칙이 실현되어 갔던 것이다.⁸⁹⁾

이들 모든 분급수조지에 대해서도 1결 2두라고 하는 얼마 안되는 稅나마 규정해 둔 것은, 무릇 조세의 근원적 수취권은 언제나 국가가 보유한다는 원칙을 지켜가기 위한 표현이었던 것으로 이해된다. 즉 왕토사상 혹은 토지 국유사상의 의제적 표현이었다고 풀이된다.

H-23. 만약 대군을 조발하여 糧餉이 부족하게 되면 공사전을 불문하고 경비의 다소에 따라 임시로 액수를 정해서 公收하여 支用하고, 무사하게 되면 그친다.

과전법은 또한 국가 비상시의 경우 사전조의 공수에 관한 권한을 발동할 수도 있다는 규정을 두었다. 그 같은 권한의 발동 근거는 물론 토지국유라는 전통적 의제적 관념에 있었던 것으로 이해된다. 그같은 관념은 이미 사전개혁의 과정에서 현실로 관철되기도 하였다. 그리고 조선을 개창한 이후에도 여러 차례에 걸쳐 논의된 바 있으며 또 실제로 행사되기에 이르렀던 것이다.⁹⁰⁾

H-24. 田主가 佃客의 所耕田을 빼앗으면 1負에서 5負까지는 笞 20으로 하고 매 5負마다 1등을 더해서 杖 80에 이르기까지 죄를 주고 職牒은 환수하지 않는다. 1결 이상의 경우에는 그 字丁을 타인이 체수하는 것을 허용한다.

과전법은 아직도 수조권적 토지 지배의 강인한 인습을 반영하고 있었다. 그것은 무엇보다도 토지의 소유자를 마치 단순한 경작자인 양 佃客으로, 그 소유 및 경작지를 소경전으로, 그리고 그 토지에 대한 수조권자를 전주라고 규정한 사실에서 잘 드러난다. 그것은 물론 과전법에서 비로소 정립된 개념이

89) 《太宗實錄》 권 3, 태종 2년 2월 무오.

90) 《太宗實錄》 권 12, 태종 6년 10월 신묘 및 권 18, 태종 9년 10월 경술·11월 기묘, 그리고 권 26, 태종 13년 8월 임자.

아니며, 토지국유사상에서 비롯된 전통적 의제적 관념⁹¹⁾이 전제개혁이라고 하는 변동기를 맞아 지배층의 의사에 따라 다시 법제적 개념으로 확인되기에 이른 것이었다. 즉 토지의 원래 수조권자는 국왕으로 대표되는 국가이며 따라서 국왕 즉 국가가 田主이지만, 단지 그 수조권을 국왕이 어느 개인에게 절급하였으므로 이에 따라 그 개인이 전주로 행세한다는 관념에서 위와 같은 전주·전객의 관계가 설정되었다고 해석된다. 수조권적 토지지배라는 것 자체가 워낙 전근대국가에서 국왕을 정점으로 하는 관인층의 계급적 지배체제를 유지 운용시켜 가는 중요 지반의 하나였던 것이다.

그런데 1결 이상의 토지 탈점을 「處死」로 설정하였던 조준의 1차 상소에서의 엄격한 처벌 규정이, 과전법에 와서는 당해 字丁의 타인 채수를 허용하는 정도로 완화되기에 이른 사정은 어디에서 연유한 것이었을까. 조준의 1차 상소는 철저한 토지국유의 원칙, 즉 토지의 철저한 국가관리의 원칙을 실현하고자 한 것이었다. 그러나 전제개혁의 논의를 진행하는 과정에서 그러한 원칙은 도저히 관철될 수 없다는 사실을 확인하지 않을 수 없었다. 토지 지배관계는 현실적으로 국유가 아닌 개인의 소유를 기축으로 하여 전개되고 있었으며, 세력이 있는 관인층일수록 그 사회세력의 근원은 이미 그 같은 소유관계를 바탕으로 하고 있었다. 수조권적 토지지배는 비록 왕토사상으로 분식된 국가권력의 강인한 토지 관리권에 근거한 것이기는 하지만, 그것은 사실 그 바탕을 이루는 소유관계 위에다 가설한 부차적인 것일 수밖에 없었다. 따라서 비록 분급수조지로 설정된 토지라 할지라도, 전객이 법에 따른 전주의 수조권의 행사를 침해하지 않는 한, 토지에 대한 사실상의 지배와 관리는 기본적으로 그것의 소유자 겸 경작자인 전객 개인의 소관에 속하는 일이었다.

그러나 수조권이 비록 법제화 관행에 따라 가설된 부차적인 토지 지배권이라 할지라도 그것을 행사하는 자는 세력을 가진 관인층이었다. 개별 농민의 소유지가 그러한 세력가에게 침탈당할 수도 있다는 것은 고려 후기 사전

91) 가령 전시과가 제대로 운용되고 있던 고려 전기에 조세납부자는 분명 토지의 소유·경작자인데도 그것을 전호로 호칭하였다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 예종 3년 2월 判).

의 예에서 증명된 객관적 사실이었다. 위의 조항에 보이는 소경전 침탈 금지 규정은, 공권력을 행사하는 국가로서 그 존립지반인 농민의 자기 소유지 경작권, 나아가서는 그것의 바탕이 되는 토지소유관계를 보호하지 않으면 안된다는 선에서 설정한 것이었다고 이해된다.

H-25. 전객은 자기 소경전을 가지고 別戶人에게 함부로 팔거나 함부로 증여할 수 없다. 만약(전객이) 사망·이사하여 戶絶한 경우라든가 餘田을 많이 점유하여 고의로 荒蕪케 한 경우에, 그 전지는 전주가 임의 처분하는 것을 허락한다.

위의 규정은 일단 분급수조지로 설정된 토지를 그 소유·경작자가 자의적으로 매매나 증여함을 금지하고 있는데, 이는 당시의 토지 지배 관행으로 보아 매우 특이한 사항이었던 것으로 이해된다. 고려시대에도 토지의 매매와 증여는 소유자의 의도에 따르는 것이 이미 오랜 사회적 관행으로 시행되어 오고 있었기 때문이다.

그런데 고려 후기의 관행에 따라 과전법에서도 전주가 수조권을 행사하는 일은 자기 자신이나 혹은 그 대리인이 전객을 직접 상대하여 실현하도록 규정하고 있었다. 그러므로 전주가 모르는 사이에 당해 전지의 전객이 바뀌게 되면 그 수조권의 실현에 지장이 생겨날 수 있었다. 그래서 이 규정은 경작자가 함부로 변동되는 것을 방지함으로써 전주의 수조권을 보호하려는 의도에서 설정한 것이었다. 이 조항의 뒤편에 경작자가 없어지거나 혹은 고의로 진황시킴에 따라 수조권을 실현할 수 없게 되는 경우 전주가 당해 전지를 임의로 처분할 수 있다고 규정한 것도 마찬가지로 취지에서 설정한 조치였다.

과전법은 사회경제적 관행에 역행하는 규정까지 설정해가면서 수조권자인 관인층의 계급적 이익을 크게 배려하였다. 그러나 이 당시 토지의 지배관계는 연작농업의 일반화라고 하는 농업생산력의 일정한 발전을 바탕으로 이미 소유권을 기층으로 하여 전개되고 있었다. 소농민 경영의 분화가 상대적으로 활발해지게 되는 것은 필연적이었다. 그러므로 개인 소유지의 매매·증여는 법제로써 금단해 갈 수 있는 성질의 것이 아니었으며, 따라서 세종 6년(1424)에 이르러 그 금지 규정은 철폐되고 말았다.

2) 토지 소유형태와 경영형태

(1) 토지 소유관계의 변천

고려 말의 사전은 기사양전 및 그것과 동시에 실시된 私田租 公收의 조처를 경과하면서 사실상 혁파되고, 과전법의 시행으로 사전의 옛 田籍마저 모두 불태웠으며 그것을 사적으로 감추어 두는 일도 처벌받도록 규정되었다. 이제 不輸租의 특권을 향유하던 조업전적 사전은 완전히 혁파되었으며, 전국의 전지는 일단 국가수조지로 편성되고 과전법에 따라 다시 재편성되었다.

사전혁파의 구체적 대상은 고려 말 사전의 전주들이 조업전임을 내세워 자행해오던 개별적 수조권이였다. 사전개혁의 초기단계에서는 그 같은 수조권 뿐 아니라 소유권적 측면에서도 토지국유의 원칙을 관철시키고자 하였으나, 그 원칙은 결국 현실적인 토지 소유관계의 제약으로 실현할 수가 없었다.

그러면 고려 후기에 전국적으로 범람하고 있던 사전의 소유권은 누구에게로 귀속되었을까. 물론 토지의 소유는 대체로 당시의 현실적 지배관계 여하에 따라 그 귀속이 판가름났을 것이다. 구체적 사실을 전하는 사례가 찾아지지 않으므로, 동·서 양계지역에 관한 다음의 사료를 검토해 보기로 한다.

신우 14년 6월 창왕이 교서를 내려 ‘근래에 호강의 검병으로 田法이 크게 무너졌다. … 동북면·서북면에는 원래 사전이 없는 것이니, 만약 사전이라 칭하면서 넘치게 據執하는 자가 있거든 도순문사가 통렬히 금단하여 다스릴 것이며 그 갖고 있는 文契는 沒官하라’고 하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

동·서 양계의 땅은 전조의 말기에 고식책에 얽매어 일찍이 양전 수조하지 못하고, 혹은 日耕으로, 혹은 烟戶로(수조)하고 있으니 전제가 한결잡지 않다. 그중에는 토전을 광점하고 조업전이라 칭하면서 제 마음대로 공민들에게 주거나 빼앗기도 한다(《太祖實錄》 권 2, 태종 원년 7월 경신).

위의 사료는 살펴본 바 개혁과 사류가 창왕을 옹립하고 착수한 사전개혁의 첫 조처였다. 즉 원래 양계지역에는 사전을 설정한 일이 전혀 없으니, 억지로 행세하는 사전은 모두 색출하여 혁파하라는 내용이었다. 그리고 사전개혁의 후속조처에 따라 不輸租의 사전 형태는 양계지역에서도 혁파되었다.

또한 국가의 수조는 일경 혹은 연호를 단위로 하였음을 알 수 있다. 이처럼 불수조 형태의 사전은 혁파되었지만, 그 뒤로도 토지를 광점하고서 조업 전이라 칭하며 횡행하는 지주는 그대로 존속하고 있었다는 사실이 확인된다. 즉 별다른 하자가 없는 한 소유권에 입각한 토지 지배관계는 과전법의 시행 전후를 막론하고 그대로 존속하였던 것이다.

이 양계지역의 경우로 미루어 보아 여타 지역의 토지 지배관계의 변천을 대체로 짐작할 수 있다. 그것은 현실의 소유권을 중심으로 하는 현실적 지배관계 여하에 따라 토지 소유관계의 귀속이 결정되었으리라는 사실이다. 따라서 이전부터 경영해오는 농장이라든가 지주지도 그 소유와 경영에 별다른 하자가 없는 한, 그리고 아마도 개혁파와 적대적 관계에 있지 않는 한, 그 소유권이 그대로 보전되었다.

城州의 서쪽 교외는 황폐하여 사는 사람이 없었다. 政堂文學 安牧이 처음으로 개간하여 田畝를 널리 일으키고 크게 집을 지어 살았는데 … 손자인 璦에 이르러 극히 번성하여 안팎으로 전지를 점거한 것이 무려 수만 頃이요, 노비가 백여 인이나 되었다(成倪, 《慵齋叢話》 권 3).

처음 정당문학 하륜이 경기·전라 양도 감사가 되어, 兵이 農에서 나온다는 옛 뜻에 따라 민호의 간전 다소를 헤아려 부역 차정하는 법을 세웠더니, 백성들은 심히 편하게 여겼으나 권세가로서 田園을 광점한 자는 많이 싫어하였다(《太祖實錄》 권 15, 태조 7년 12월 갑진).⁹²⁾

위의 사료에서 개간을 통하여 농장을 일으킨 安牧은 고려 말 공민왕대의 顯官이었고, 그의 嗣孫 安璦은 고려 말에서 조선 태종대까지 현달한 관인이었다. 그의 농장은 사전의 혁파나 과전법의 시행 및 왕조의 교체에도 불구하고 소유권에 입각한 토지 지배관계를 오히려 발전적으로 지속하고 있었다. 그리고 다음 사료는 여말선초의 그 같은 변동을 겪고 난 뒤에도 경기·전라도에는 전원을 광점하고 있는 권세가로서의 대소의 지주가 존속하고 있었다는 사실을 보여준다. 이러한 상황은 경기와 전라지역에 국한되지 않았던 것으로 생각된다. “畿内の 땅에는 達官들의 別業이 많다”라든가 “하삼도는 토

92) 河崙이 경기 감사가 된 것은 태조 2년(1393)이었다(《太宗實錄》 권 23, 태종 16년 11월 계사조와 그의 卒記 참조).

지가 비옥하고 물산이 풍부하여 朝士의 농장과 노비가 절반을 넘는다”⁹³⁾는 조선 초기의 기록들은, 고려 말 사전개혁과 과전법의 시행을 경과하면서도 별다른 하자가 없는 토지의 소유관계를 그대로 유지하고 있었음을 보여준다.

그렇다면 고려 말엽에 오히려 더 큰 물의를 일으키면서 범람한 비현실적 소유관계 아래에 있던 私田의 소유권은 어떻게 귀속되었을까. 고려 말기에 전국적으로 확대되었다고 하는 사전의 가장 큰 특징은, 그것이 조상 전래의 文券에 의한 조업전으로 행세하면서 개별 수조권을 행사하되 1인 소경전의 수조권자 즉 전주가 여럿으로 난립하고 있었다는 사실이다.

근년에 이르러 검병이 더욱 심해져 간혹한 도당이 주군을 포괄하고 산천으로 경계를 표시하며 그 모두를 가리켜 조업전이라 칭하면서 서로 밀치고 빼앗으니, 1畝의 田主가 5, 6을 넘고 1년의 전조를 8, 9차례나 거두어 간다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田).

전조의 전제는 … 그 법이 더욱 심히 무너지게 되자 세력가들이 서로 검병하여 1인의 소경전에 田主가 혹 7, 8인에 이르기도 하는데, 수조 때에는 사람과 말에 대한 供億, 求請 抑賣하는 물건, 路費, 漕運費 등이 실로 그租의 몇 갑절 정도만이 아니었다(鄭道傳, 《朝鮮經國典》上, 賦典 經理).

고려 말기에 사전의 폐단을 논하는 경우 언제나 가장 절급한 사항으로 거론되는 것은 전주의 난립이었다. 심지어 사전개혁과와는 다르게 그 폐단을 개량하여 사전제도를 그대로 지속시키자는 주장을 폈던 李穡이나 權近같은 경우조차, “그 田主가 1인이라면 다행이지만 혹 3, 4家が 되거나 혹 7, 8가도 있으니 … 백성의 곤궁함은 이 때문이다. … 바라건대 甲寅柱案을 위주로 공문 朱筆을 참작하여 쟁탈자는 그대로 바로잡도록 하자”⁹⁴⁾고 하든가, “근년 이래 전란이 쉬지 않고 수재·한재가 서로 잇달아 백성은 飢色이 들고 들에는 굶주려 죽는 자가 있는데, 더구나 1田에 2, 3의 전주가 있어 각기 그 조를 징수하여 민재를 박탈하니 … 원컨대 지금부터 일체 본국의 전법에 따라 경중에서는 版圖司가, 외방에서는 按廉使가 田訟을 결단하여 승자가 수조토록 하여 1田에 1主만 있게 함으로써 백성이 蘇息하도록 해야 한다”⁹⁵⁾는 것이

93) 《太宗實錄》 권 28, 태종 14년 7월 갑진.

《太宗實錄》 권 124, 세종 31년 4월 계축.

94) 《高麗史》 권 115, 列傳 28, 李穡.

그 개량법의 요체였다. 1인이 소경전을 두고 그것을 사전으로 지배하는 전주가 여럿이 난립하여 서로 전조를 징렴하면서 또한 田訟을 벌였던 것이 이 시기 겹쳐진 사전의 보편적 실상이었다.

고려 말에는 ‘宗廟·學校·倉庫·寺社·軍須田 및 국인 세업의 전민을 호강한 자들이 거의 모두 탈점⁹⁶⁾ 할 정도로 사전이 전국에 널려 있었으며, 사전의 田訟이 너무 복잡하기 때문에 국가의 행정기능이 마비될 지경에 이르렀다.⁹⁷⁾ 전국적으로 두루 존재하던 사전인데도 왜 1인의 소경전을 두고 그 전주는 여러 명이 난립하게 되었는가. 당시의 기록에는 대체로 겹병과 탈점 때문이라고 전하고 있다. 즉 조상 전래의 조업전임을 칭하는 사전을 다른 세력가 또한 조업전임을 내세워 다시 겹병하거나 탈점하기 때문에 그 전주가 여럿으로 난립하였다는 것이다.

그러므로 고려 말에 조업전임을 칭하는 사전의 전주권은 그리 대단하지 않았다고 할 수 있다. 이는 다른 세력가에 의하여 언제든지 겹병이나 탈점될 수 있는 것으로서, 당해 토지에 대한 항구적·구체적 지배권을 행사하는 것이 아닌 한갓 기생적 수조권에 불과한 것이었다. 오히려 토지에 대한 항구적이며 구체적인 관계를 일상적으로 가진 자는 바로 그 토지를 경작하는 농민이었다.

사전의 혁파는 한 토지 위에 난립하고 있던 여러 전주권을 혁파한 것이었다. 그러므로 이제 그 토지의 소유권은 지금껏 여러 전주에게 조를 바칠 수밖에 없는, 그러면서도 그 토지를 평소에 경작하고 있음으로 인하여 항구적·구체적 지배관계를 맺고 있는 佃客⁹⁸⁾들에게 귀속되었던 것으로 보인다.

사전을 혁파한다는 내용은 일차적으로는 그 토지에 대한 수조권을 국가가 확보하여 실현한다는 것이었다. 앞서 살핀 바 공사전조의 일체 공수로 인하

95) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 신우 9년 2월 左司議 權近 等 上書.

96) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田.

표현상의 과장을 감안하더라도 그것이 전국적 현상으로 대대적으로 확대되고 있었음은 인정할 수밖에 없다.

97) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신우 14년 7월 大司憲 趙浚 等 上書.

98) 과전법 조문의 田主·佃客이란 표현은 물론 고려 말기의 田主·佃戶라는 관용어를 이어받은 술어로서, 토지국유의 의제적 관념에서 표현된 것이다.

여 사전에 대한 개별 수조권 즉 전주의 권리가 일체 停罷된 상태에서 기사양전이 단행되었다. 과전법의 시행에 이르기까지 사전에 대한 옛 전주들의 개별 수조를 정파시킨 채 국가의 공수를 실현하게 되자, 국가는 토지를 일상적으로 경작하고 있는 당해 농민을 대상으로 전조를 징수하게 되었다. 그리고 이전의 사전이 혁파되고 새로운 과전법에 따른 수조권을 실현할 때에도 국가 혹은 새 전주가 상대하게 된 것은 역시 당해 토지의 경작자였다. 그래야만 당해 토지에 대한 수조권을 확실하게 실현할 수가 있었던 것이다.

사전의 혁파, 과전법의 제정 과정에서 당해 토지의 정당한 소유·경작자는 기사양전이 단행되는 과정에서 소경전과 그 일상적 경작자와의 대조를 통해서 자기 소경전임을 확인받아 양안에 자기 소유지로 올리게 되었던 것으로 추측된다. 물론 이를 구체적으로 확인할 수는 없지만 그 사실을 유추해 하는 사료가 남아 있다.

(신우) 14년 8월 대사헌 조준이 상소하여 ‘원컨대 지금 양전의 기회를 당하였으니 그 경작전을 심사하여 소경전의 다과로써 그 호를 상·중·하 3등으로 정하고, 良賤의 生口를 분간 成籍하여, 수령은 안렴사에게 바치고 안렴사는 版圖司에 바치게 하여, 조정에서 무릇 징병·조역할 때에 참고할 만한 근거가 되도록 하소서’라고 하였다(《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口).

즉 위화도 회군 직후의 개혁과 정권은 현안의 사전을 혁파하기 위한 양전을 결행하면서 민호의 소경전의 다과를 주요 기준으로 하는 새로운 징병·조역의 호등제를 추진하였는데, 이 계획이 당시에 그대로 실현되었던 것 같지는 않다. 그러나 위의 사료에서 볼 수 있듯이 호등제 문제와는 별도로 양전 과정에서 경작전을 심사하는 일, 그래서 개별 농민호의 소경전의 다과를 판별하는 일 등을 거치게 되어 있었다. 더구나 징병·조역 이외에 조세의 납부자를 새로이 판가름하였던 기사양전에서는 경작자와 그의 소경전을 대조 심사하는 일이야말로 반드시 거쳐야 할 절차였다. 무릇 隨等異尺의 방식으로 결부제를 운용하는 전통적 양전에서는 그 전품의 등급에 따라 결부의 실적이 바뀌며, 이에 따라 부세의 부담이 달라지므로 그 같은 대조를 통한 상호간의 확인은 반드시 거치지 않으면 안되는 절차였다.⁹⁹⁾

99) 전통적인 양전의 경우, 가령 조선 후기에도 토지의 매 필지마다 그 납세자와

더구나 기사양전은 현안의 조업전적 사전을 전면 개혁하여 새로운 국가 토지법제를 정립하기 위한 기초작업으로서, 대신급의 대관을 새로운 都觀察黜陟使라는 직함으로 파견함으로써 새 정권, 나아가서는 새로운 국가의 경제적 기초를 확보하려는 것이었던 만큼 개별 토지와 그 소유·경작자와의 대조는 반드시 수반되었을 것으로 여겨진다. 농민으로 하여금 자기 토지의 소유관계나 결부의 수를 명확히 확인시키지 않고서 새로운 정권을 운용하기란 쉽지 않았을 것이기 때문이다. 그래서 결국 사전 속에 토지를 탈점당하고 예농적 존재로 겨우 연명하던 다수의 농민이 이제 그 원래의 자기 소경전을 되찾음으로써 자영농으로 발돋움하게 되었을 것으로 생각된다. 또한 정치적 측면에서 개혁과 사류는 안정적인 정권을 확립하는데 실로 심대한 효과를 기대할 수 있는 관건이었기 때문에 그러한 방향으로 추진해가지 않을 수 없었던 것으로 보인다.

그래서 고려 후기에 등장하고, 과전법 조문에서는 佃客농민의 기본적 소유 및 경작지라는 개념으로 정립되며, 이후 “무릇 공부와 徭役은 백성의 소경전 결부수에 따라 정한다”¹⁰⁰⁾는 등 조선 전기에 많이 관행되는 「所耕田」이라는 용어는, 매우 중요한 역사적 의미를 지녔던 것으로 이해된다. 그것은 사료상으로 고려 후기에 등장하는 당시부터 소유 및 경작지라는 의미를 지니고 있었다.¹⁰¹⁾ 앞서 살핀 바 “세력가들이 서로 겸병하여 1인의 소경전에 전주가 혹 7, 8인에 이르기도 하였다”는 고려 말의 사전에 난립하였던 전주라는 존재가 부정될 때, 당해 토지에 남게 된 권한은 국가의 수조권과 그 수조권 실현의 대상으로서의 소경전을 경작하는 자의 소유권 두 가지 뿐이었으리라고 짐작된다.

의 대조가 이루어지고 있었다는 사실이 확인된다. “守令이 장차 汎繩[尺이 쌓여서 束이 되고 束이 쌓여서 負가 되는데, 줄(繩)로써 채는 것을 이름하여 범승이라 한다]하려 할 때, 백성이 수령 앞에 나와 호소하기를 ‘이 논배미의 稅는 3負나 되니 1負를 감해주기 바랍니다’라고 하였다. 從者에게 물으니 대답하기를 ‘진실로 그러합니다. 이 논배미의 稅가 억울함은 뭇사람들이 다 아는 바입니다’라고 하였다”(丁若鏞, 《牧民心書》 권 4, 戶典 田政).

100) 《成宗實錄》 권 4, 성종 원년 4월 병자.

101) 《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 禁畝 肅穆王 11년 3월 下旨는 그같은 개념의 所耕田이 처음 보이는 적절한 사례이다.

그러므로 과전법의 시행은, 고려 말의 조업전적 사전에 대한 전주들의 난립된 수조형태를 근절하고 자기 소경전을 경작·소유지로 확보하여 국가 혹은 새로운 전주에게 1년 1조만을 바치는 자연농민층을 폭넓게 확보케 하였던 것이다. 과전법이 그 운용과정에서 계속 병작반수의 영농형태를 금단하며 또한 균전론적 시책을 떠나가고 있었던 것도 그 원래의 자연농 확보책을 지켜가고자 하는 자기운동의 일환이었던 것으로 해석된다.¹⁰²⁾

(2) 과전법체제에서의 영농형태

과전법이 운용된 조선 초기 자연농의 보편적 존립현상에 대하여 최근의 연구는 오히려 지주지의 농장경영이야말로 이 시기의 기본적이며 규정적 영농형태였던 것이라고 주장하기도 한다. 즉 노비라든가 挾戶 등을 예속노동력으로 사역하는 지주지의 직영 농장이 중심을 이루고 그 주위에 지주로부터 토지·牛具·종자 등 생산수단 기타를 대여받는 종속적 전호경영이 다수 집적된 복합적 농장형태가 이 시기 농업의 규정적 범주이며 동시에 국가 조세수입의 기본 지반이었다고 한다.¹⁰³⁾ 앞서 살핀 바 북부지역에서 그리고 경기와 하삼도에서 다수 세력가의 지주지와 농장형태의 존속 사실이 확인되므로 이들 전해는 매우 설득력이 있어 보인다.

그러나 만약 그같은 세력가의 지주지가 농업경영의 규정적 형태라면 이 시기 국가체제는 아마도 유지되기가 매우 어려웠으리라 생각된다.

한 고을 안에 巨室 수십 가가 있으면 그 세력이 수령을 능가하고 시비를 전도 시키기에 족하다. 권세가 성하니 아무도 감히 제어할 수가 없다. 용렬한 관리는 또한 위세에 겁내고 오히려 巨室로부터 죄를 입거나 재상에게서 꾸짖음을 당할까봐 두려워하니, 어찌 그들에게 법을 집행할 수 있을 것인가... 이에 열 집의 부역을 한 집에 떠맡긴다(《世祖實錄》권 46, 세조 14년 6월 임인).

각 군현의 품관들이 모두 향리·書員의 용사자로 婢夫를 삼아 짝을 지어 공

102) 金泰永, 〈朝鮮前期의 均田·限田論〉(《國史館論叢》 5, 1989).

103) 李鎬澈, 《朝鮮前期 農業經濟史》(한길사, 1986)에서 제시한 이른바 大農經營說 및 李榮薰, 《朝鮮後期 社會經濟史》(한길사, 1988)에서 제시한 이른바 主戶-挾戶說이 대표적이다. 특히 전자에서는 “조선 전기 가장 발전적인 농업경영형태는 바로 大農의 농업경영이었다”고 주장하고 있다.

모하되, 무릇 자기의 徭賦雜役을 촌민들에게 분담시키며 백성을 속이고 약자를 침해하니 그 해악이 여러 가지이다(《中宗實錄》 권 80, 중종 30년 11월 병자).

즉 일국의 드러난 巨室로부터 향촌의 품관 토호에 이르기까지 이 시기의 세력있는 지주 사족들은 국가의 정상적인 수취체제로부터 사실상 벗어나 있는 존재들로서, 자신과 그 예속 호구들이 부담해야 할 응분의 貢賦·徭役들을 여타 촌민들에게 전가시키고 있었다는 것이다. 아마도 이처럼 국가의 기본 부역조차 담당치 않는 거실 세가, 혹은 품관 토호 등 지주사족들을 기본 존립기반으로 하고서는 국가체제를 유지 운용하기가 어려웠을 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 지주지의 직역이 기보적 영농 범주로 보편화되어 있는 상태라면, 과전법이라는 토지분급제도 자체를 운용하기가 사실상 불가능하였을 것으로 보인다. 물론 과전 등은 이른바 ‘累代의 農舍’ 위에 설정된 경우도 있었지만 기본적으로는 일반 농민의 소경전 위에 설정된 것이었다. 그것을 경작하는 전객은 그 수조권자인 전주를 직접 상대하여 납조하면서 자신의 소경영의 재생산에 골몰하고 있었다. 따라서 일상적으로 자행되는 전주의 과도한 수탈에 대한 소농민들의 불평은 대단히 커서, 그 원한으로 인하여 한발 등의 천재가 초래된다는 풍문이 나돌기에 이르렀고, 그에 따라 사전의 일부를 하3도로 이급할 수밖에 없다는 논의가 일어나기도 하였다.¹⁰⁴⁾

그리고 과전의 후신인 職田에서 관수관급제를 실시할 때에는 경기 감사를 통하여 새 제도의 편의 여부를 농민들에게 물어 보아서 동의하는 자가 훨씬 더 많다는 사실을 확인하고서야 그것을 시행하기에 이르렀다고 하였다. 이에 직전으로 설정된 토지를 소유·경작하는 주체가 보편적으로 소농민경영이었다는 사실을 알 수 있다. 그러므로 과전이 설정된 경기지역은 전주가 전조를 수납하고 여타 지역은 국가가 수납하는 차이야 있었지만, 아마도 이 시기 영농형태의 기본 범주가 소농민경영이었다는 사실에는 별다른 차이가 없었을 것으로 생각된다.

더구나 이 시기 국가재정의 주요 항목을 이루고 있던 공납과 역의 부과기

104) 金泰永, 앞의 책, 247~248쪽.

준은 이전의 計丁法으로부터 計田法으로 이행하기에 이르렀다. 앞에서 살핀 바 계전법적 수취제는 그 시험의 단계에서부터 농민들이 ‘심히 편하게’ 여기는 것으로 판명된 제도였다. 그러므로 “무릇 貢賦와 徭役은 백성의 소경전 결부수에 따라 정한다”는 법제는 그 소경전을 경작하는 자영 소농민층의 보편적 존립현상을 전제하지 않고서는 결코 성립하거나 운용될 수 없는 수취제였다. 즉 토지와 가호를 소유한 자영 소농민층의 광범한 성장과 그 보편적 존립을 전제로 하고, 그들을 상대로 보다 더 효율적으로 부역을 수취하기 위하여 고안된 새로운 제도가 이른바 계전법으로 정착하였던 것이라고 생각된다.¹⁰⁵⁾ 거실에서 품관에 이르는 세력 있는 지주사족들은 오히려 그같은 부역을 모피하는 것을 관례화하고 있었기 때문이다.

지역적인 혹은 규모상의 편차야 다양하였겠지만 조선 초기 사회의 기본적인 영농형태는 자영 소농민경영이었던 것으로 판단된다. 그런데 이 시기 사회계층의 다수를 점하는 것은 양민층이었다. 그들은 여타 계층과는 달리 군역이라는 기본 국역을 사실상 의무적으로 전담하고 있었다. 그 다음은 노비층이 다수였으나, 소수의 공노비를 제외한 사노비들은 대개 그 主家에 직접 혹은 그 비호하에 은점되어 국가에 대한 정상적 부역의 부담을 모피하고 있었다.¹⁰⁶⁾ 그러므로 이 시기의 사회는 대체로 국가와 양민 자영농층과의 관계를 기본 축으로 하여 운용되었던 것으로 여겨진다.

그러면 그들의 기준적 영농규모는 대체로 어떠하였는가. 우선 고려 말의 사전개혁론에서는 일정 직역을 갖지 않은 농민에게 代田 1결씩을 免租해줌으로써 그들을 일정 국역에 차정할 자로 책정한다는 규정을 제시한 바 있었다.¹⁰⁷⁾ 또 실제로 고려 말기 왜구의 침략에 대비하여 전라도 연해의 군졸들

105) 아직 휴한농업이 더 일반적일 정도로 토지생산력이 상대적으로 낮은 함길도의 경우, 의연 計丁法을 그대로 시행할 수밖에 없었다는 사실을 참조해야 할 것이다(《世祖實錄》 권 32, 세조 10년 2월 갑신).

106) “무릇 公役이 있으면 모두 公賤과 良民으로 하여금 당하게 하고 私賤에게는 미치지 않는다”(《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 기해).
“지금 公私의 奴婢로서 逃漏隱接해 있는 자가 무려 百萬이나 된다”(《成宗實錄》 권 170, 성종 15년 9월 계축).

107) 代田에 대해서는 休閒田田 혹은 代償田 등의 다른 해석도 있으나 “國俗 造家之地謂家代”라고 했으니, 곧 집 주위의 텃밭을 이르는 듯하다. 텃밭은 비옥한 토지라 하여 대체로 全實收稅가 관행되었다(《世宗實錄》 권 69, 세종 17년 9월 경오).

을 江華·喬桐으로 徙民시켜 항구적으로 수군역을 부과하면서 국가가 그들에게 절급한 토지는 각 호당 1결 50부였다. 관련 사료를 보면 그 1결 50부의 경작에는 雇工·閑民 등 종속노동력이 동원되었으며 그것의 경영을 바탕으로 하고서 戶首 1丁을 중심으로 奉足 2명과 다시 여러 명의 閑役者가 기식하고 있는 상태였다.¹⁰⁸⁾ 이는 마치 당시에 병조가 보고한 바 ‘父는 정군이 되고 아들과 사위는 봉족이 되어 3丁으로써 1正軍을 이루고 있는 戶首’의 전형적 형태¹⁰⁹⁾와 매우 유사한 軍役戶였던 것으로 보인다. 이 시기 토지 1결 50부는 장정 3~4명의 노동력이 투입되어야 하는 경작규모였으며, 그래서 수군 1호의 호수 및 그 아들·사위 등 봉족과 이에 딸린 가족 등 여러 사람의 부양이 가능한 경제적 기반이 될 수 있었던 것으로 판단된다.

“10결 이상을 경작하는 자는 모두 豪富之民이요, 3, 4결을 가진 자도 대체로 적다”거나, “小民의 田地는 불과 1, 2결인 자가 많다”는 것이 이 시기 토지소유의 분화 상황이었다.¹¹⁰⁾ 경상도의 경우 “백성으로서 논을 가진 것은 그 落種의 수가 많아야 1石地를 넘지 못하고, 적은 자는 10두락에도 미치지 않는다”고 하는 정도로 소농민의 경작규모는 영세하였다.¹¹¹⁾ 충청도에서도 “1결의 토지는 한 사람(家戶)이 경작하는 것이 아니다. 한 사람이(전세로) 바치는 것은 불과 몇 되에 불과하다”는 상태였다.¹¹²⁾ 그런데도 “하3도의 경우 각기 소경전의 다소에 따라 혹 몇 되, 몇 말씩을 농민들로부터 거두어 常稅로 삼는다”¹¹³⁾고 하는 바와 같이, 일반 전세의 수납에서조차 소농민이 기본 바탕을 형성하고 있었다.

108) 《世宗實錄》 권 1, 세종 즉위년 9월 을해.

109) 兵曹의 계문에 이같은 형태를 ‘陸地軍丁之例’라고 하였다(《世宗實錄》 권 45, 세종 11년 7월 임신).

또한 이 시기에는 토지·노비 등 재산이 子女均分相續制로 운용되고 있었으며 사위의 처가살이가 보편적이었다.

110) 《世宗實錄》 권 83, 세종 20년 11월 경자 및 권 94, 세종 23년 12월 기유.

111) 《成宗實錄》 권 45, 성종 11년 7월 임신.

結負와 斗落의 관계로 말하자면 湖南의 薄田은 40두락이, 그 上畓은 20두락 정도가 1結이었다고 한다(丁若鏞, 《經世遺表》 권 8, 田制 10, 井田議 2).

112) 《成宗實錄》 권 197, 성종 17년 11월 신해.

113) 《燕山君日記》 권 12, 연산군 2년 2월 계축.

이 때 1結은 田稅는 下下年이라야 4斗였다는 사실을 아울러 참조할 것이다.

이제 이 시기 경작규모에 따른 호등분화 상황에 관한 거의 유일한 자료로 남아 있는 세종대 강원도의 경우를 도표로 만들어 보면 다음과 같다.¹¹⁴⁾

〈표 2〉 세종대 강원도 토지경영규모에 따른 戶等 분화

경 영 규 모	戶 等	戶 數	비 율	戶等別 추정 규모	비 율
50결 이상	大 戶	10호	0.1%	75結×10=750결	1.18%
20결 이상	中 戶	71	0.6	35×71=2,485	3.91
10결 이상	小 戶	1,641	14.2	15×1,641=24,615	38.7
6결 이상	殘 戶	2,043	17.7	8×2,043=16,344	25.7
5결 이상	殘殘戶	7,773	67.4	2.5×7,773=19,433	30.5
계		11,538호	100%	63,627결	100%

우선 위의 호등에 파악된 민호들은 비록 잔잔호로 분류된 소농민의 경우 일지라도 대체로는 이른바 ‘恒産을 가지고 恒心이 있는 자로서 그 군현의 호적에 올라 부역을 제공하는’¹¹⁵⁾ 즉 불완전하나마 자영농적 존재들이었다는 사실을 주의할 필요가 있다.

조선은 고려 말기의 여러 사회적 모순을 개혁하고 재편성함으로써 국가체제의 기초를 확립하였는데, 경제적으로는 다음과 같은 몇 가지 경영형태들의 복합구조를 그 기초로 하고 있었다. 즉 경영주체라는 면에서 볼 때 지주의 농장형, 소농민의 자영형, 그리고 영세소농 혹은 무전민의 병작형이라는 세 가지 형태가 그것이었다. 세 가지는 각기 차원을 달리하는 형태이며, 국가를 직접 상대하는 것은 앞의 두 가지가 중심이 되지만, 그러나 그 모두는 다소간의 상호 규정적으로 얹히면서 전개되었다.

이 시기에는 3, 4결에서 수십 결에 이르는 대토지를 소유한 다양한 규모의 지주가 존속하였고, 그 사회적 성분도 王室・宗親・勳戚・朝官・品官士族・富商大賈・鄉吏, 그리고 私奴에 이르기까지 다양한 편이었지만, 범주적으로

114) 《世宗實錄》권 74, 세종 18년 7월 임인.

戶等 책정의 기준은 이보다 앞서 세종 17년 3월 무인에 이루어졌다. 도표의 호등별 토지소유 추정규모는 각 기준치의 중간을 택하여 계산한 것인데, 어디까지나 추정치에 불과하지만 전체 결수는 《世宗實錄》地理志의 65,980결과 가깝다.

115) 《世宗實錄》권 18, 태종 9년 12월 무오.

는 사족층이 그 핵심이었다.¹¹⁶⁾ 위의 표에 대·중·소호로 분류된 호등은 대체로는 사족지주였으며, 양민의 극히 상층부가 참여하고 있었을 것으로 보인다. 이 시기에는 토지·노비 등 재산이 자녀에게 균분상속되었으므로 특히 지배층일수록 계급내 혼인을 통하여 지주지의 보전을 도모하고 있었다. 대체로는 왕실에 가까운 勢家일수록 그리고 고위 관직을 띤 경우일수록 대토지를 소유하게 되는 편이었으며 동시에 그 소유지도 여러 군현에 분산되어 있는 편이었다.¹¹⁷⁾ 그같은 지주지 경영은 기본적으로 지주의 노비를 중심으로 挾戶라든가 혹은 부근 作人의 일부까지를 노동력으로 사역하는, 지주 자신 혹은 그 대리인에 의한 농장직영의 형태가 일반적이었다. 아직 자연조건이나 노동조직의 한계성으로 인하여 하나의 농장이 일정 규모를 초과하는 대경영의 형태로 전개되기는 어려웠으며, 따라서 대지주의 경우라도 기껏 3, 4결 정도 규모의 농장을 여러 곳에 분산적으로 경영하는 방식을 취하게 되었다.¹¹⁸⁾

한편 위의 표에 6결 이상의 殘戶로 분류된 이들도 기실 자영농으로서는 부농에 속하는 편이었다. 그 신분이 사족이거나 혹은 양민일지라도 그만한 정도의 토지규모라면 다소의 奴婢戶, 雇工이나 婢夫 따위 노동력을 구사하는 자영의 형태를 취하면서, 여지가 있으면 부근의 빈농들에게 병작지로 대여하거나 혹은 그같은 노동력을 직접 사역하여 전체를 농장제적으로 경영하는 방식도 충분히 가능하였을 것으로 짐작된다.

그리고 위의 표에서 가장 큰 비율을 점하고 있는 잔잔호는 일반 농민층을 가리키며, 그 가운데에는 이 시기 전형적인 소농민경영으로서의 양민 자영농이 있었을 것으로 판단된다. 기록에서는 그냥 5결 이하의 소유라고만 분류해 두었으나, 거기에는 물론 1결 미만의 영세농으로부터 4, 5결 정도의 부농가

116) 金泰永, 앞의 책, 제3장 〈朝鮮前期 小農民經營의 推移〉 참조.

117) 가령 세조의 왕위찬탈에 반대하다가 逆謀로 몰려 家産이 적몰된 錦城大君 瑜의 소유지는 6개 道 13개 군현에, 사육신 가운데 成三問의 소유지는 6개 군현에 분포하고 있었다(《世祖實錄》 권 3, 세조 2년 3월 정해 및 권 7, 세조 3년 3월 병술). 또 李退溪의 孫子女가 分衿한 토지는 3,000여 斗落으로서 5개 군현에 걸쳐 분포하고 있었다(李樹健, 〈退溪 李滉家門의 財産 由來와 그 所有形態〉, 《歷史教育論集》 13·14, 1990, 675쪽).

118) 李鎬澈, 앞의 책, 제11장 참조.

지 널리 분포해 있었고, 그것도 영세농쪽이 훨씬 더 많은 비율을 차지하고 있었을 것으로 짐작된다.¹¹⁹⁾ 그리고 재생산과정에서의 자립이 어려운 영세농 일수록 인근의 지주지를 부분적으로나마 병작하지 않을 수 없었으며,¹²⁰⁾ 이에 따라 정도의 차이는 있었지만 예측적 관계를 벗어나기가 어려웠을 것으로 보인다. “풍년에는 徭賦 때문에 괴롭고 흉년에는 徵債로 시달려 가산을 다 팔고 遊離 失所하여 타인에게 기식하는 자가 많다.”¹²¹⁾는 것이 이 시기 영세 소농들의 일반적 상태였다.

그런데 잔잔호층 가운데에서도 이 시기의 사회편제에서 기준적 농민층으로 비정할 수 있는 것은 역시 앞서 강화·교동 수군의 사례에서처럼 1, 2결 정도를 소유 경작하는 양인자영농이 아니었던가 한다. 그것은 호주 부부를 중심으로 그 자식 부부와 女婿 부부 등 3, 4명의 장정을 포함한 혈연가족으로 구성된 가호로서, 자체의 노동력으로 자기 소유지를 경영하는 한 단위의 자영농형태를 이루고, 또한 父가 정군이 되고 아들과 사위는 봉족이 되어 불완전하나마 독자적으로 구역의 기본 단위를 이루기도 하는 존재였던 것으로 여겨진다. 이 시기에도 노비 등 타인 노동력의 노동의욕 내지 노동효율은 매우 저조한 편이었으며, 또 보다 영세한 소농층은 생산수단과 그 도구가 부족하거나 열악함으로 인하여 노동생산성을 제대로 발휘하기가 어려운 편이었다. 따라서 별다른 외부의 교란을 받지 않는다면, 이 정도 규모의 자영농이 야말로 경제적 유인관계로 보아 가장 힘써 경작노동에 종사하게 되는 선진적인 기준이 될만한 영농형태였을 것으로 생각된다. 그러나 물론 이들도 자연적 재해와 국가체제의 침체로 인하여 경우에 따라서는 여지없이 몰락하여 유이민으로 나서기도 하였다.

그런데 위의 표에는 파악되지 않았지만, 이 시기에는 貧農 혹은 無田農들의 竝作 농업도 관행되고 있었다. 이는 지주와 경작자가 토지의 소출을 절반

119) 이들이 軍役을 부담할 경우 대체로는 奉足 즉 保人으로 편제되었을 것이다.

120) 경작 규모와 그 재생산과정의 자립관계는 “지금 산간지역의 농민으로서 一夫一婦가 경작하는 것은 겨우 논 10두락과 밭 1日餘耕이니 합쳐야 種稻 20두락인데도 또한 요족하다. 들이 너른 곳 사람들은 한 농부가 경작하는 것이 거의 종도 30여 두락인데도 역시 굶주리는 자가 있다”(柳馨遠, 《磻溪隨錄》 권 1, 田制 上)는 기록이 참고된다.

121) 《成宗實錄》 권 45, 성종 5년 7월 기사.

씩 나누는 영농 관행으로서, 사료상으로는 조선시대에 와서 비로소 확인된다. 아마도 이 시기에 토지생산력이 발전하고 과전법체제에서 지주의 과도한 수탈을 금단한 결과 조세와 지대 사이에 차액이 항존하게 됨에 따라 자리잡게 된 영농관행이 아니었는가 한다. 다음 기사는 그같은 사실의 일단을 보여준다.

전조의 말기에 민폐가 다단하였는데 我朝에 이르러 점차 혁거되었으나, 민간에는 아직도 나머지 폐단이 있다. … 품관·향리가 토지를 광점하고 유망민을 招納하여 병작반수하니, 그 폐단이 사전보다 심하다. 사전은 풍년이라도 1결에 다만 2석을 수취하는데 병작은 많은 경우 10여 석을 수취한다. 유리자들이 이에 의탁하여 피역하게 되고 영점자들이 이에 의탁하여 그들을 隱接시키니, 부역이 균평치 않은 까닭이 오로지 여기에 있다. … 전지의 병작은 鰥·寡·孤·獨·無子息·無奴婢者로서 3, 4결 이하 경작하는 경우를 제외하고는 일체 금단할 일이다(《太宗實錄》 권 12, 태종 6년 11월 기묘).

즉 병작반수는 아마도 고려 말 사전에서 지대를 수취하던 관행에서 비롯되었다고 생각되는데, 과전법에서는 공사전을 막론하고 수조액을 1결 최고 30두로 묶어 두었으므로, 고려 말의 사전이 혁파되고 공조를 바치게 된 공전으로서의 지주 소유지에서 이제 지대와 공조의 차액을 수탈하는 새로운 병작반수제가 관행되어 갔다는 내용으로 풀이된다. 그러나 앞서 살핀 바와 같이 과전법체제는 농업생산 증대를 도모하기 위한 원리의 하나로 균전론적 시책을 강조하고 있었다. 경작노동력을 보유하지 못하여 차칫 진황시키게 될 경우 이외에는 원칙상 병작반수를 금단하고 있었던 것이다.

그런데 이 병작반수제에는 지주가 유망민을 끌어모아 병작제를 유도하고 나서는 편이며, 병작자는 피역 등 불가피한 사정으로 의탁하게 되었다는 사실이 주목된다. 유망민을 초납하여 병작반수관계를 맺었으니, 지주는 그들에게 토지는 물론 종자·농구·축력, 그리고 처음에는 農糧까지도 대여하여야만 비로소 영농이 가능하였다. 또 그러한 병작관계에서는 병작농의 지주에 대한 경제적 의존도가 높고 따라서 예속성이 강할 수밖에 없었다. 일정한 농업생산력 수준의 제약 아래 결부된 이같은 병작관계야말로 이후 전개되는 병작반수제의 원형이며 또한 그 전형이었던 것이다. 그래서 그것은 조선 전

기까지 아직도 크게 발전하지는 못하였던 것이다. 이와 같은 병작농민은 이른바 「挾戶」의 전형이었으며, 혹은 婢夫·雇工으로도 정착되었을 것으로 추측된다. 그리고 그 가운데에는 금년에 南州의 豪猾家에 숨었다가 명년에는 北郡의 鄉愿家로 옮겨가 버리는 협호적 유망민도 적지 않았던 것으로 보인다.

병작반수제는 국가의 금단에 의해서라기 보다는 당시의 농업생산력으로 말미암아 병작농 자신의 자립도가 매우 낮아 부차적인 영농관행에 머물고 있었다. 15세기에도 “무전민이 거의 10분의 3이나 된다”는 상태였으므로 “토지를 가진 자가 有故하여 耕種이 불가능하게 되면 隣里·族親이 함께 경작하여 (수확을) 나누는 것이 곧 민간의 常事”¹²²⁾로 되어 있는 정도였다.

과전법체제에서 비중을 가진 영농 범주를 들자면 지주지 직영의 농장형, 소농민의 자경지 자영형, 그리고 소농민의 借地 병작형이라고 하는 세 가지로 대별할 수 있을 것이다. 그런데 국가경제에서 차지하는 구성비율을 들자면 역시 소농민 자영형이 기본이 되고 지주지 농장형이 그 다음을 점하고 있었던 것으로 이해된다. 그리고 병작농은 이 시기에 아직도 농장이나 지주지의 외곽에서 부수적으로 존립하는 형태가 일반적이었는데, 생산력의 발전과 함께 점차 그 독자성을 높여가고 따라서 그 범주를 확대시켜 가고 있었던 것으로 이해된다.¹²³⁾

그런데 이 시기에는 국가경제의 기반을 이루고 있는 다수 소농민들이 아직도 뿌리박기 어려운 낮은 자립도에서 항구적으로 국가의 還穀이나 지주사족들의 長利 등에 크게 의존하여 연명하고 있었다. 영세 소농민일수록 국가적 수취와 지주 사족의 수탈이라는 일상적 굴레를 벗어나기가 어려웠다. 그러므로 이 시기에는 국가권력의 일차적 담당자인 지주사족층이 양민 자영농을 사회경제적 바탕으로 하는 전형적인 지배체제를 구축할 수 있는 기초조건이 마련되고 있었던 것이라고 풀이된다.

122) 《世祖實錄》권 11, 세조 4년 정월 병자.

123) 李榮薰, 〈土地所有와 農業經營〉(《한길역사강좌》4, 1992).

金泰永, 〈朝鮮前期社會의 性格〉(《한길역사강좌》4).

3) 전세제도의 개편

(1) 과전법에 규정된 양전·수조제

고려의 전시과체제에서는 전지의 肥瘠을 구분하는 田品の 기준이 대체로 休閑의 빈도에 의거하고 있었다. 즉 연작 歲耕의 토지를 상, 1년 휴한의 토지를 중, 그리고 2년 휴한의 토지를 하의 전품으로 파악하였다. 또한 결부제로써 전국의 전지를 파악하되 상·중·하등전을 동일한 기준 척도로 양전함으로써 그 상·중·하등전의 결부의 실적이 동일한 것으로 파악되었다. 그리고 水·旱田 각기 상·중·하의 전품에 따라 수조율을 차등있게 적용하였다. 즉 고려의 전시과체제에서는 同積異稅의 양전·수조제가 운용되었던 것이다.¹²⁴⁾

그런데 전시과체제가 무너지게 된 고려 후기 어느 때부터 그같은 양전·수조의 방식에 중대한 변화가 있었다. 그것은 첫째 전품을 파악하는 기준이 전지의 휴한 빈도가 아니라 그 비척도에 따라 상·중·하의 3등전으로 파악하였다는 사실이며, 둘째 각 등의 전지는 그 양전의 기준 척도를 다르게 설정하여 각기 실적을 차등있게 파악하는 한편 수조를 동일하게 하는 방식으로 바뀌었다는 사실이다. 조금 뒷날의 기록이지만 다음의 사료를 살펴볼 필요가 있다.

우리 나라는 토지의 地品이 같지 아니하여 … 전조에서는 단지 농부의 손가락 돌을 10번 더하여 上田尺으로 삼고, 손가락 돌을 5번, 셋을 5번 더하여 中田尺으로 삼고, 손가락 셋을 10번 더하여 下田尺으로 삼아 3等田을 정하고, 1결의 수조는 모두 30斗씩을 정수로 하였다. 고제와 어긋남이 있으나 개국 이래 그대로 이 법을 써서 다시 양전하고 있다(《世宗實錄》권 49, 세종 12년 8월 무인).

즉 여기서는 전품을 登第하는 기준이 당해 전지의 휴한의 빈도가 아닌 비

124) 金容燮, 〈高麗時期의 量田制〉(《東方學志》 16, 1976).

——, 〈高麗前期의 田品制〉(《韓祐勳博士停年紀念史學論叢》, 1981).

姜晋哲, 《高麗土地制度史研究》(고려대출판부, 1980).

척의 정도를 기준으로 하여 상·중·하등전으로 구분하였으며, 그 양전의 척도도 상·중·하등전에 각기 20:25:30의 차등을 둔 것을 사용하게 되었다. 따라서 이러한 隨等異尺制에 의거함으로써, 그 실적에 차등이 생겨난 各等田에 대한 수조는 모두 동일하게 1결당 30두로 규정하였음을 알 수 있다. 위의 사료에서는 그냥 ‘전조에서’라고 하였지만 그것이 전시과체제에서가 아니라 고려 후기에 와서 그렇게 바뀌었다는 것은 앞서 서술하였다.

그같은 수등이척의 양전제와 異積同稅의 수조제는 물론 과전법이 제정된 당시에 현행되었던 것이며, 그것은 과전법에서 다시 확인·재규정되었던 것이다. 과전법 시행이 바탕이 된 己巳量田은 그같은 수등이척제에 의거한 양전이었으며, 이에 따라 실적을 각기 달리하는 각 등의 전결에 대한 과전법 조문에는 “무릇 공사전의 전조는 수전 1결마다 조미 30두로 하며 한전 1결마다 잡곡 30두로 한다”고 하여 이적동세의 제도를 그대로 규정해 두었던 것이다.¹²⁵⁾

이는 결부제를 기초로 하는 양전·수조제가 고려 후기 어느 때에 이르러 실로 중대한 변동을 겪게 되었다는 사실을 일깨워 주지만, 그 변동의 시기나 배경을 살필 만한 기록이 현재로서는 전혀 찾아지지 않는다. 그런데 그것이 실로 중대한 변동이고 보면 혹 전국적 규모로 시행된 양전 혹은 賦稅法의 개정과 같은 대사업을 전기로 하여 일어나게 된 것은 아니었을까 하는 의문을 갖게 한다. 그렇다면 기사양전 이전의 고려 후기에 그같은 개정이 단행된 것은 언제였는가.

최근에 그것은 충숙왕 원년(갑인, 1314)에 작성된 이른바 「甲寅柱案」에서 개정되었을 것이라고 추단하는 견해가 피력된 바 있다.¹²⁶⁾ 갑인주안은 충선왕이 복위(1308)하면서 착안하여 여러 해에 걸쳐 田民計定使 및 諸道巡訪計定使를 파견하여 당시의 전결을 수괄하고 이를 토대로 부세를 개정하였던

125) 金泰永, 앞의 책, 제4장 〈科田法體制에서의 土地生産力과 量田〉·제5장 〈科田法上の 踏驗損實과 收租〉.

고려 말의 私田 개혁을 주도한 조준의 1차 상소에서는 1결당 20두로 설정한 것이 과전법에 와서는 30두로 증액되었지만 그것 역시 1/10조로 책정된 것이며, 특히 수등이척·이적동세의 양전·수조법에 의거하는 것이었음은 이미 앞에서 살펴보았다.

126) 朴京安, 〈甲寅柱案考〉(《東方學志》 66, 1989).

큰 사업이었다. 그러나 그렇게 보기에 문제되는 것은 역시 그 새로운 양전법의 기준 척도가 농부의 손가락이었다는 사실이다. 수취체제 전반에 걸쳐 국가 사회적 대변동을 초래하게 될 새로운 양전·수조법을 법제화하면서도 겨우 농부의 손가락과 같은 모호하기 짝이 없는 기준 척도를 세울 수밖에 없는 정도로 고려 국가의 행정력이 조잡한 수준에 머물러 있었던 것일까.

잘 알려져 있듯이 고려 후기는 오랜 휴한농법의 시대가 끝나고 連作常耕 농법시대로 접어들게 된 시기였다. 물론 완전한 연작농업은 훨씬 뒷날에 가서야 실현되었지만, 범주적으로는 고려 후기에 성취된 일이었다. 그러므로 이 시기에는 이미 휴한의 빈도를 기준으로 하여 전품을 평가하는 일은 무의미하게 되었다. 이제 토지의 비척도가 전품 평가의 기준으로 될 수밖에 없었다. 그렇다면 비척도에 따라 수조액을 차등있게 규정하지는 아니하고 왜 그 토지의 결부의 실적을 차등있게 파악하는 양전법이 등장하였으며, 또한 그 실적을 차등있게 파악하는 기준척도를 왜 농부의 손가락이라고 하는 조잡하기 짝이 없는 것으로 책정하게 되었던 것인가.

어느 시기에 있어서도 토지생산력이 일정하게 발전하였다고 해서 곧바로 수조율이나 수조액을 올려 책정하는 것은 결코 용이한 일이 아니었을 것이다. 고려 후기에도 1/10 수조율은 엄연히 공인된 것으로 관행되고 있었다. 그렇다면 토지생산력의 발전에 따라 증대된 생산물은 직접생산자의 수중에 그대로 남게 되었을 것인가. 혹 이 시기 양전·수조제의 변동은, 연작농업이 보편화되고 전날의 상등전에서도 수확이 증대됨에 따라, 중전의 결부의 실적을 축소하여 파악하는 새로운 방식을 채택함으로써 증대된 잉여생산물을 수탈하기 위한 하나의 새로운 방편으로 사사로이 등장하게 된 것은 아니었을까. 이 시기 사전의 수조관계를 보여주는 다음의 기록을 검토할 필요가 있다.

검병가의 수조하는 무리들은 兵馬使·副使·判官이나 혹은 別坐라 칭하면서 從者 수십 인, 騎馬 수십 필을 데리고 수령을 능력하고 안렴사를 摧折한다. ... 그가 전지를 답험할 적에는 결부의 高下를 제 뜻에 따라 산출하고 1결의 전지를 3, 4결로 잡는다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신유 14년 7월 大司憲 趙浚 等 上書).

양전·수조법의 변동은 위의 사료에서 볼 수 있듯이, 국가가 행정력을 동원하여 일률적으로 제정한 것이 아니라, 혹 고려 후기 사회혼란의 와중에 전국적으로 범람하고 있던 사전 수조에서 하나의 관행으로 시작된 방식이 점차 사회적으로 널리 관행되어 갔으며, 드디어는 국가의 행정적 차원에서까지도 공인하게 됨으로써 사실상 법제로 정착하게 된 것이 아닌가 추측된다. 그것이 국가적 법제로 온전히 정착하게 된 것은 아마도 과전법에 와서의 일이었다고도 생각된다.¹²⁷⁾

농부의 손가락 척도 즉 指尺을 근거로 하는 양전은 과전법 시행의 바탕이 된 기사양전 이후 조선시대에서도 계속 시행되었다. 기사양전에서는 서·남쪽의 연해지역과 북방의 동·서 양계지역은 전혀 양전하지 못했을 뿐 아니라, 조선 초기에는 사회의 안정과 더불어 新墾田이 점차 증가하고 있었다. 이에 태종 5년(1405)에는 다시 남부 6도를 양전하고 동 13년(1413)에는 동·서 양계 지역을, 그리고 세종 원년(1419)에는 제주지방을 양전함으로써 과전법 성립 28년만에 수등이척의 양전제와 이적동세의 수조제가 전국적으로 시행되기에 이르렀다. 그래서 《세종실록지리지》에 등재된 전결은 무려 1,632,006결로서 고려 말기보다 갑절 이상의 전결을 파악하기에 이르렀다. 그런데 과전법 성립의 바탕이 된 양전법은 그 시행의 과정에서 다음과 같은 문제점들이 드러나고 있었다.

첫째, 조선 초기 영농의 실제로는 중부지역에서도 보리-콩으로 이어지는 연 2모작 윤작방식이 상당히 보편화되어 있었고, 하삼도의 경우는 더욱 그러하였다. 물론 북부지역은 말할 것도 없고 중부지역이라 하더라도 산간지방에서는 아직도 휴한농법단계에 머무르고 있었다. 이렇게 지역에 따라 농업생산력 수준이 다른데도 불구하고 과전법은 남부 6도의 경우를 통틀어 결당 최고 30두 수조를 규정하고 있었으며, 동·서 양계지역은 수조액이 너무 과중하다는 논란이 일어난 끝에 태종 15년(1415)에 가서 결당 20두씩으로 책정하게 되었다.¹²⁸⁾ 더구나 이 시기에는 “상등전은 오직 경상·전라도 등의 1,000

127) 金泰永, 앞의 책, 191~194쪽.

128) “平安·永吉兩道…自今 每一結收二十斗以爲恒式”(《太宗實錄》권 26, 태종 15년 정월 을묘)에서 보는 바와 같이 태종대에 양계지역을 양전한 후 남부 6도보다 1/3이 경감된 결당 20두의 조액으로 조정하여 규정하였다.

결에 겨우 1, 2결, 중등전은 100결에 1, 2결이 있을 뿐이요, 그 나머지 각 도는 다만 중등전이 1,000결에 겨우 1, 2결 뿐이니, 이는 대개 지품의 비척을 나누지 아니하고 모두를 하등전으로 양전¹²⁹⁾하고 있는 상태였다. 즉 당시의 농업생산력 수준에 맞는 좀더 세분된 전품제의 도입이 절실한 과제로 드러나고 있었던 것이다.

둘째, 3등전 각각의 실적이 그 생산력에 비례하는 것으로 책정된 것이 아닐 뿐 아니라 전품의 分等이 각 도 단위로 난립하여 전국적인 통일성이 없었다. 즉 “본국은 고려의 옛 습속을 따라 3등의 전지에 모두 방면의 수를 쓸 뿐 실적을 헤아리지 아니하였고, 토지의 膏瘠은 남·북이 같지 아니한데도 그 전품은 8도를 통계하여 등급을 나누지 아니하고 단지 1도 단위로 등급을 나누었으므로 3등 전지의 고척이 같지 아니하고 납세의 경중이 크게 다르니 富者는 더욱 부유하고 貧者는 더욱 가난하게 된다”¹³⁰⁾는 것이었다. 양전은 실로 토지 한 면의 等差가 아니라 그 한 면을 平方한 토지의 면적을 예상 수확량에 비례하는 것으로 차등을 두어 책정해야만 하는 것이었으며, 더구나 전품의 분등이 전국적으로 통일성을 띠고 있지 않으면 수세의 균평은 기할 수가 없는 일이었다. 과전법에 정착된 양전제는 전국적으로 통일된 전품 분등법에 따라 각 등전의 실적을 실제의 생산량 비례로 책정하지 않으면 안되는 과제를 안고 있었던 것이다.

한편 과전법에서 규정된 수조법도 그 시행과정에서 개선하지 않으면 안될 많은 문제점들이 드러나고 있었다. 전조의 수취율은 수확량의 1/10로서 결당 최고 30두를 규정하였지만, 당시의 불안정한 농업생산력의 사정으로 말미암아 다시 해마다 작황에 따라 구체적으로 수조액을 산정하는 절차 곧 「隨損給損」이라는 것을 적용하였다. 과전법의 규정을 보면 “10分을 率로 하여 損이 1분이면 1분의 조를 감하고 손이 2분이면 2분의 조를 감하며 이같이 감하여 손이 8분에 이르면 그 조를 모두 감면한다.”¹³¹⁾고 하였다.

129) 《世宗實錄》 권 49, 세종 12년 8월 무인.

130) 《世宗實錄》 권 106, 세종 26년 11월 무자.

131) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 踏驗損實.

이 규정은 조선 태조 2년(1393)과 다시 태종대에 가서 다소의 변동이 있었다(金泰永, 앞의 책, 240~241쪽).

그리고 수손급손을 실현하기 위해 각 전지를 매 필지마다 구체적으로 답사 점검하는 일을 「踏驗損實」이라 하는데, 답험손실의 책임자는 공전의 경우 현지의 수령이었으며, 사전의 경우는 그 수조권자인 전주였다. 이는 고려 후기의 관행을 따른 것이었다. 공·사전을 막론하고 그같은 답험손실에 의거하는 수손급손 제도는 일찍부터 많은 폐단을 내포하고 있었다.

우선 사전의 경우는 고려시기 이래 항상 자행되어 온 과중한 수탈을 불식할 도리가 없었다. 수조역은 구체적으로 답험손실의 과정에서 산정되는 것이므로 그것이 수조권자인 전주에게 위임되어 있는 사전의 경우에는 “단지 重斂에 그치지 않고 횡령까지도 일어나는”¹³²⁾ 정도로 과중한 수탈이 자행되는 것은 필연의 일이었다. 그러므로 사전이 집중적으로 설정되어 있는 경기 농민들의 불만과 저항은 실로 커지게 되었으며, 그들의 원한으로 인하여 혹 심한 한발과 같은 자연재해가 엄습한다는 물의가 일어나기도 하고, 이로 말미암아 경기 사전의 절반을 외방으로 이전한다는 결정이 내려지기도 하였다.¹³³⁾

그런데 과전법은 이미 토지에 대한 개별적 소유권의 보편적 성장이라는 역사적 사실을 전제하고 운용되는 국가적 토지법제였으므로, 구래의 유제인 자의성이 강한 수조권적 인습은 구조적으로 용납되기 어렵게 되어가고 있었다. 이에 사전의 답험손실권은 세종 원년(1419)을 기점으로 여타 공전의 경우와 마찬가지로 현지 수령의 책임으로 이관함으로써 공적 답험의 방식으로 전환되어 갔다. 그것은 강인한 수조권적 토지 지배의 역사에서 일대 변천이었으며, 과전법 자체를 부분적으로 부정하는 것이기도 하였다.

한편 공전의 경우도 답험손실은 제대로 운용되지 못하였다. 답험의 절차 자체가 산야에 널리 흩어져 있는 전답의 매 필지를 일일이 답사하면서 그 경작 농민을 상대해야 하는 일이었으며, 또한 그것은 객관적 기준의 설정이 극히 모호하여 답험자의 자의에 일임된 채로 운용되기 마련인 것이었다. 이에 그러한 자의성을 배제하기 위하여 이미 태종 2년(1402)부터 敬差官을 파견하여 점검하게 하는 제도가 도입되었으며, 또 수령 혼자서는 자기 관내의

132) 《太宗實錄》권 30, 태종 15년 8월 갑술.

133) 《太宗實錄》권 31, 태종 16년 5월 신해.

모든 전지를 담험할 수 없는 일이었으므로 지방의 公廉한 품관사족으로 하여금 그 실무를 분담하게 하는 이른바 「踏驗委官」의 제도가 역시 태종대부터 도입되었다.

그러나 경차관제도는 오래 시행해 보아도 별 효과가 없었다. 그 제도가 생긴 지 40년 뒤에도 “경차관의 직임을 띤 자는 먼저 면책의 꾀를 품고 모두 공사의 양편으로 공정하게 하지는 못한다”¹³⁴⁾는 실정이었다. 그리고 담험 위관의 경우는 더욱 많은 폐단을 구조적으로 자아내고 있었다. 우선 공립한 품관사족은 실제로 위관이 되어 나가기를 극력 피하고, 대개 ‘吏典出身者’ ‘鄉曲恒居之人’이나 심지어 ‘日守書員輩’ 등이 그것을 담당하는 편이었다.¹³⁵⁾ 그들은 담험과정에서 허다한 부정을 자행할 뿐 아니라, 문서상의 집계과정에서도 향리 등과 함께 損實을 임의로 조작하였다. 土豪·鄉愿과 鄉吏·書員輩의 중간 부정이 널리 만연되어 갔으며, 한편으로는 소농민경영을 침해하면서 또 한편으로는 국고에 막대한 손실을 입혔다.

이미 연유가 오래된 사전에서 전주의 담험손실권을 국가로 귀속시킬 수 있게 된 조선 초기의 국가권력으로서, 공사전을 막론하고 수조액을 구체적으로 산정하는 절차인 담험손실의 실재를 향리·토호의 사정에 맡겨 운용할 수는 없었다. 그들의 오랜 중간 부정을 막고 국고의 충실을 기하기 위해서도 조선 초기의 안정된 국가 행정력으로서 구래의 양전·수조제는 일대 개혁이 불가피하였으며, 이에 貢法田稅制의 제정이 준비되고 있었던 것이다.

(2) 공법 전세제로의 개편

잘 알려져 있듯이 ‘貢法’이란 원래 여러 해 동안의 토지생산량의 평균치를 기준으로 잡아 1/10에 해당하는 일정한 액수를 과세하는 일종의 정액세법으로서 중국의 夏后氏 때 행하였다는 전설적인 제도이다. 조선 초기에는 담험손실제에서 만연해 온 인간의 자의성의 개입을 배제하기 위해서 정액세법을 정립코자 노력한 결과, 비록 온전하지는 못하지만 정액세법의 원리가 다소

134) 《世宗實錄》권 101, 세종 25년 7월 임오.

135) 《世宗實錄》권 49, 세종 12년 8월 무인 및 권 75, 세종 18년 10월 정묘.

도입된 전세제도를 정립하기에 이르렀다. 이는 착안할 당시부터 이미 貢法이란 명칭으로 사용되었다.

貢法田稅制¹³⁶⁾는 세종의 즉위 초부터 구상하기 시작하였던 것으로 보인다. 세종 21년(1439)에 국왕이 “내가 공법을 시행하고자 한 것은 지금에 이르기 20여 년이 된다”¹³⁷⁾고 토로하고 있음에서 그같은 사실을 알 수 있다. 그런데 세종 9년(1427)의 重試의 策題에서 공법의 구상을 표면화시켜 試問한 것이 사료에 처음 보인다.

예로부터 제왕이 (나라를) 다스림에는 반드시 일대의 제도를 먼저 수립하는 법이다. … 손실담험은 구차히 愛憎에 좇아 高下가 그 손에 달려 있으므로 백성이 해를 입는다. 이 폐단을 구하려면 옹당 공법이나 助法에서 찾아야 할 것이다. 조법은 반드시 井田을 한 뒤라야 행할 수 있으므로 역대 중국에서도 오히려 불가능했다. 하물며 우리 나라는 산천이 험준하고 언덕과 진벌이 뒤섞여 있어 그것을 쓸 수 없음이 명백하다. 공법은 夏書에 실려 있고 周나라 역시 조법을 썼다고 하나 鄉遂에서는 공법을 썼다. 다만 그것은 여러 해 (작황을) 비교하여 平常値를 정하는 까닭에 좋지 않다고 이르는 것이다. 공법을 쓰면서도 이룬 바 좋지 않다는 점을 없애는 길은 어떠한 것인가(《世宗實錄》 권 35, 세종 9년 3월 갑진).

여기서 ‘좋지 않다’고 하는 측면은 공법이 정액제이므로 농업생산이 불안

136) 과전법에서는 租와 稅를 구분하여 사용하였으나, 그것은 私田의 경우에 엄격히 적용되는 술어였다. 여기 공법은 사전의 1/3이 下三道로 이급된 상태에서, 더구나 私田의 담험손실권을 국가로 귀속시킴으로써 개인의 수조권적 토지 지배의 관행이 크게 퇴조한 상태에서 토지의 경작·소유자와 국가와의 수취관계를 새로이 규정하는 것이었으므로, 과전법에서 「租」의 개념에 해당하는 稅目을 일찍부터 「稅」라고도 칭하기 시작하였다. 최초로 공법 수세제다운 방식을 계문한 《世宗實錄》 10년 정월 기해조의 “農事豐歉 分爲三等以聞 因之收稅可矣”에 보이는 ‘稅’, 또한 최초의 정액세법으로서의 공법의 형태를 갖추어 공표한 19년 7월 丁酉條의 이른바 詳定貢法 節目的 “以各道與田品之等第 定收稅之數”라는 데서 나타난 ‘稅’, 그리고 田制詳定所가 확정한 공법의 원리를 설명한 세종 26년 11월 戊子條의 “一結五十七畝收稅 亦依此二十分而稅一 上上一年一等田稅 三十斗”라는 표현, 특히 공법을 확정 반포한 후 收稅 방법의 과도기적 변동을 규정한 세종 27년 7월 乙酉條의 “京中各司及外方田稅貢案 其道田品 畢分揀後 以九年 田稅多寡 更加磨勘成籍”이라고 하여 ‘田稅’를 독립술어로 사용하게 된 사실 등을 참조할 것이다. 그런데도 ‘조’와 ‘세’는 한동안 혼용되다가 이윽고 ‘稅’ 혹은 ‘田稅’라는 말로 관행되어 갔다. ‘田稅’라는 술어는 특히 공법의 성립 이후에 관용된 말이다. 또한 貢法 節目的의 논의 과정에서는 수조권자가 아닌 ‘佃客’ 즉 納稅者=소유자를 ‘田主’라고 표기하고도 있음이 주목된다(《世宗實錄》 권 78, 세종 19년 7월 정유).

137) 《世宗實錄》 권 85, 세종 21년 5월 경인.

정한 당시로서 풍년에는 관계없지만 흉년에는 정액에 구애되어 반드시 과도한 수탈이 자행된다는 점이였다. 그런데도 여기서는 답험손실제가 안고 있는 인습적 병폐를 극복하기 위해서 결국 유교 경전에서 이상적 제도의 하나로 간주되는 공법을 개선하여 새로운 일대의 제도를 수립하고자 하였음이 주목된다. 고전에 제시된 이상을 살려 제왕의 통치를 실현하고자 하였던 것이다.

이후 공법의 논의는 진척되어 갔다. 重試로부터 10개월 후인 세종 10년(1428) 정월에는 국왕이 질문에 대하여 좌의정 黃喜는 “공법을 따르되 수확의 다소를 비교하여 전지 몇 負에는 米 몇 두인지 미리 그 액수를 정해두고, 해마다 가을이면 각 도 각 군현으로 하여금 농사의 풍흉을 審檢하여 3등급으로 나누어 啓聞토록 하여, 거기에 따라 세를 징수함이 좋다”고 하였으며, 호조판서 安純 등도 역시 “그 밖에는 다시 다른 길이 없다”고 하였다.¹³⁸⁾

세종 12년(1430)에는 다시 호조가 제의한 “지금부터 공법에 의거하여 전 1결마다 10두(평안·함길도는 7두)를 정액세로 징수”하는 방안을 국왕이 6조·각사 및 경중의 전함 품관, 각 도 감사·수령·품관으로부터 閭閻의 소민에 이르기까지 모두 그 가부를 물어서 계문토록 하였다.¹³⁹⁾ 그 결과 전국적으로 공법의 시행을 찬성하는 자가 관민 98,657인이며 반대하는 자는 관민 74,149인이었다. 그 가운데 토지생산력이 상대적으로 높은 경상·전라 양도의 경우는 65,864 대 664로 찬성편이 절대 우세하였으며, 반면 함길·평안 양도의 경우는 1,410 대 35,912로 반대편이 절대 우세하였다. 그리고 특히 현직의 大臣을 비롯하여 다수의 전·현직 고위 관료가 반대하는 편이었다.¹⁴⁰⁾

공법의 논의는 다시 진전되어 세종 18년(1436) 윤 6월에는 田制詳定所를 설치하고 여기서 공법을 전담하여 추진토록 하였는데, 여러 논의를 거쳐 다음 해에는 이른바 「詳定眞法」을 일단 수립하였다. 7개조로 되어 있는 그 절목의 주요 내용은 다음과 같다.¹⁴¹⁾

138) 《世宗實錄》권 39, 세종 10년 정월 기해.

139) 《世宗實錄》권 47, 세종 12년 3월 을사.

140) 《世宗實錄》권 49, 세종 12년 8월 무인.

141) 《世宗實錄》권 78, 세종 19년 7월 정유.

土品에 따라 전국을 3등도로 구분하고 다시 각 등도를 종래의 전품에 따라 3등전으로 구분하되 수세액을 아래와 같이 정한다.

구 분	상전 1결	중전 1결	하전 1결
上等道(경상·전라·충청)	20두	18두	16두
中等道(경기·강원·황해)	18두	16두	14두
下等道(함길·평안)	15두	14두	12두

전분의 등급과 연분의 등급이 더 세분화된 이 상정공법은 세종 19년(1437)부터 전국에 시행하기로 하였으나, 각 지방의 관원들이 그 시행의 불가함을 역설하는 상소가 거세게 들어오고 사간원을 비롯한 여론의 반대가 심하여 결국 그 시행을 중단하지 않을 수 없었다.¹⁴²⁾ 그러나 다음 해인 세종 20년(1438)에는 토지생산력이 상대적으로 높은 경상·전라도에서 우선 시험삼아 시행키로 하였고, 그 다음 해에는 충청도에서도 시행키로 하였으며, 그 뒤로도 상정공법의 미진한 조항들을 계속 수정 보완하여 나갔다.

나아가 세종 25년(1443)에는 5등의 전품제, 9등의 연분제, 그리고 결부제 대신 頃畝制로 고쳐 양전하는 법 등을 골자로 하는 「更定貢法」을 수립하였는데, 이 때 양전의 근거 척도로서 종래의 指尺 대신 周尺을 채택하기로 하였다. 그리고 그 사이 많은 실험과 논의를 거친 끝에 세종 26년(1444)에는 드디어 결부제에 의거하는 전분 6등, 연분 9등의 공법을 확정하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.¹⁴³⁾

① 6등전 각 1결의 양전척(尺·寸·分)과 그 실적은 아래와 같다.¹⁴⁴⁾

142) 金泰永, 앞의 책, 273~276쪽.

143) 공법의 전체 절목과 그 원리는 《世宗實錄》 권 106, 세종 26년 11월 무자조 참조. 이에 대한 자세한 설명은 金泰永, 앞의 책, 306~312쪽 참조.

144) 각 등전 1결의 실적을 尺貫法으로 표시하면 다음과 같다(단위 : 坪)

제1등전	제2등전	제3등전	제4등전	제5등전	제6등전
2,753.1	3,246.7	3,931.9	4,723.5	6,897.3	11,035.5
2,986.6	3,513.2	4,259.8	5,423.0	7,466.5	11,946.4

위의 수치는 朴時亨의 논문에, 아래 수치는 朴興秀, 〈李朝尺度에 관한 研究〉(《大東文化研究》4, 1967)에 제시된 것이다. 양자간의 차이는 周尺 1尺의 길이를 20cm 전후로 서로 달리 잡았기 때문에 생겨난 것이다.

제1등전	제2등전	제3등전	제4등전	제5등전	제6등전
4·7·7	5·1·8	5·7	6·4·3	7·5·5	9·5·5
38畝	44畝 7分	54畝 2分	69畝	95畝	152畝

② 수세는 소출의 1/20로 한다. 9등연분제에 의거한 각 등전 1결의 전세는 아래와 같다.

상상년	상중년	상하년	중상년	중중년	중하년	하상년	하중년	하하년
20두	18두	16두	14두	12두	10두	8두	6두	4두

③ 각 도의 감사는 그 관하 각 군현이 審定한 연분을 보고하되, 각 군현 단위로 종합하여 10분을 기준으로 全實을 상상년, 9分實을 상중년 … 2분실을 하하년으로 잡아 수전과 한전을 각기 年分等第하여 某縣의 수전은 某等年이며 한전은 某等年이라고 啓聞한다. 1분실은 면세한다.

④ 正田 내의 진황전은 모두 매년 可耕之地인데 혹 전지를 많이 점유한 까닭에 번갈아 진황시키거나 혹은 게을러서 경작하지 않는 까닭에 전지가 많이 진황되니 심히 불가한 일이다. 부분 陳田이나 全陳田 모두 수세한다.

⑤ 續田 내의 진황전은 수령이 경작자의 告狀을 받아 親審한 후 감사에게 보고하고 감사 首領官이 다시 그 수를 사실대로 조사한 후 啓聞하여 면세토록 한다.

⑥ 災傷田의 경우 片斷災傷을 제외하고 못 사람이 다 아는 連伏 10결 이상의 全損田은 수령이 친심하여 감사에게 보고하고 감사가 啓聞한 후 다시 敬差官을 파견 조사하여 재상의 분수를 계문하고 王旨를 받아 감세한다.

즉 공법은 각 군현 단위로 수전·한전별로 연분을 단일하게 책정함으로써 일종의 지역단위 比定法的 정액세법의 원리를 도입하게 된 것이었다. 이른바 중간부정이 많이 줄어들 수 있는 전기가 마련된 셈이었다. 그리고 正田이나 續田을 막론하고 이제 진황은 용납되기가, 災傷田은 감세받기가 매우 어렵게 되었다. 권농정책이 한 가지로 해석되는 것이지만, 당시의 생산력 수준으로 그것은 결국 농민의 유망을 재촉하는 요인으로 작용하게 되었다.

그리고 損實수조시의 각 등 전결과 특히 종래 넓은 면적으로 책정되었던 山田들이 공법에서는 어떻게 편성되었는가를 도표화하면 다음과 같다.¹⁴⁵⁾

145) 특히 山田은 이제까지의 공법 논의에서 전혀 도외시되어온 편인데, 공법의 확정 후 다음 해 7월에 가서야 6等田制 속으로 편성되었다(《世宗實錄》권 109, 세종 27년 7월 을유). 이에 관한 설명은 金泰永, 앞의 책, 310~312쪽 참조.

〈표 3〉

손실수조시		공법수세시	
전 품	1결의 실적	전 품	1결의 실적
상등전	25.4畝	제1등전	38畝
중등전	39.9묘	제2등전	44.7묘
하등전	57.6묘	제3등전	54.2묘
山下田	115.2묘	제4등전	69묘
山腰田	172.8묘	제5등전	95묘
山上田	230.4묘	제6등전	152묘

위의 표에서도 알 수 있듯이 종래 전국 전지의 절대다수를 점하고 있던 하등의 많은 전지가 제1·2·3등전으로 편입되고, 종래 넓었던 結積의 산전이 상대적으로 축소된 결적의 제5·6등전으로 편성됨에 따라, 결국 전체적으로 결의 실적을 축소시킴으로써 전국의 결총을 대폭적으로 증대시켰을 것으로 판단된다. 그러므로 손실수조시의 1/10조로서의 결당 최고 30두에 비하여 공법에서는 1/20조로서 결당 최고 20두를 규정하였다는 것은 사실 그대로라고는 할 수 없는 것이었다. 이미 공법의 시험적 실시를 통해서도 수세액이 대폭 증대하는 결과로 나타났음은 객관적 사실로 판명되었다.¹⁴⁶⁾ 그리고 그 일차적 원인은 공법의 정립 과정에서 기준 토지생산량을 과다하게 책정하였다는 사실에 기인한 것으로 이해된다.¹⁴⁷⁾

(3) 공법전세제의 전개

공법은 새로운 기준에 따라 전분을 6등급으로 세분하는 한편 새로운 척도에 의거하는 양전을 통하여 각 전등의 전결을 파악한 다음에야 시행할 수

146) 《世宗實錄》 권 105, 세종 26년 8월 경오.

147) 세종 25년부터 충청도 淸安에서 실험한 기준 토지생산액은 57畝地(구 下等田 1結의 實積)에서 上上年 제1등전의 所出은 米 40石(벼 80석), 제6등전의 그것은 米 10石으로 산정되었는데, 이를 종래의 損實收租時의 평상 소출과 비교해 보면 過多한 산정이라는 것이 드러났다. 세종 자신도 이것이 다소 과다한 산정인 듯하다고 이해하였다(《世宗實錄》 권 105, 세종 26년 8월 경오). 이 기준생산량의 과다한 산정이야말로 공법의 시행과정에서 年分이 결국 下下로 떨어져 가는 궁극의 원인이 아니었던가 한다.

있는 것이었으므로 처음의 의도보다는 시행이 늦어지게 되었다. 그래서 세종 26년(1444) 공법의 확정으로부터 많은 논란과 수정을 거쳐 45년이나 지난 성종 20년(1489)에 가서야 전국적으로 시행되었는데, 그 경과를 표로 나타내면 다음과 같다.¹⁴⁸⁾

〈표 4〉 공법 시행 경과표

지 역	공법에 의거한 양전	공법의 실시
전 라 도	세조 8년(1462)	세종 32년(1450)
경 기 도	세조 7년(1461)	세조 7년(1461)
충 청 도	세조 8년(1462)	세조 8년(1462)
경 상 도	세조 9년(1463)	세조 9년(1463)
황 해 도	성종 2년(1471)	성종 2년(1471)
강 원 도	성종 7년(1476)	성종 9년(1478) 무렵
평 안 도	성종 17년(1486)	성종 18년(1487)
합 경 도	성종 19년~20년(1488~89)	성종 20년(1489)

공법에서의 6등 전품의 분등과 거기 따른 수등이척의 양전은 원리상으로는 보다 더 객관적 타당성을 띠게 된 것이 틀림없지만, 그 절차에 層節이 많고 까다로워졌기 때문에, 착오라든가 중간 농간이 개입할 여지가 많았다. 가령 공법을 시행한 후 처음으로 실시된 전라도 양전(성종 24년, 1493)의 경우를 보면, “한 군현의 전지가 혹 2, 3천 결이 높고 한 州府의 전지는 혹 3, 4천 결이 늘어났으니, 그 작성된 전적을 살펴보면 명백히 알 수 있는 일”¹⁴⁹⁾이라는 정도로 실착이 커지고 있었다. 각 군현의 양안이 모두 다 冒濫하다는 논란이 일어나자, 성종 자신이 “비록 고쳐 바로잡더라도 폐단은 다시 여전할 것”¹⁵⁰⁾이라고 자포자기할 정도로 양전은 개선의 전망이 없었다. 16세기 중종 때 양전을 논의하는 자리에서 의정부 3대신이 국왕에게 보고하는 다음의 말을 보면, 공법전세제에서도 양전은 크게 개선된 수준에서 운용되지 못하였다는 사실을 알 수 있다.

148) 金泰永, 앞의 책, 314~321쪽.

전라도의 경우 전품의 분등만을 먼저 끝낸 내용을 가지고 옛 田結을 환산하여 공법을 적용한 것이므로 새로운 양전에 앞서 공법이 시행되었다.

149) 《成宗實錄》권 293, 성종 25년 8월 신사.

150) 《成宗實錄》권 57, 성종 6년 7월 계유.

듣건대 양전의 일은 비록 최선을 다하려 하나 그리되지 않습니다. 그러므로 (새 양안이) 오히려 전 양안만 같지 않으며, 또한 正案도 없다고 합니다(《中宗實錄》 권 62, 중종 23년 7월 임오).

한편 공법에서는 권농책의 일환으로 陳田에 대한 면세 절차를 매우 까다롭게 규정해 두었다. 《經國大典》에는 “全災傷田 및 全陳田은 면세하고 續田・加耕田은 기정하는 대로 수세한다”¹⁵¹⁾고 다소 고쳐졌지만, 실제로 면세의 절차가 매우 까다로웠으며 면세되기는 더욱 어려웠다. 가령 16세기 명종 때의 대사간 姜士弼은 당시 농민들이 유리도산하여 그 생명을 보존하지 못하는 세 가지 근본 요인으로서 군역 및各司 選上과 함께 진전 수세에서의 一族 침해 현상을 들었다.

오래된 진전도 그 세를 감하지 않고 비록 유망하여 絶戶되거나 푸나무가 수풀을 이루어도 또한 반드시 一族切隣에게서 징령한다. … 농민으로서 기정하는 자가 겨우 數畝의 토지를 일구기가 무섭게 100결의 세를 독촉한다. 그러므로 호미를 메고 익히 바라보면서 땅을 일구려 하지 않으니, 그 때문에 陳地가 점점 넓어져 끝없이 肅然하게 되었다(《明宗實錄》 권 32, 명종 21년 5월 임인).

즉 농사를 권장하기 위해 설정된 진전 수세의 고식책은 오히려 전지의 진화를 조장하는 악순환을 되풀이하였던 것이다.

한편 공법에서 災傷田은 앞서 살핀 대로 못 사람이 다 아는 連伏 10결 이상의 현저한 災損에 한하여, 그것도 까다로운 절차를 거치고서야 감세하도록 규정하였다. 그러나 가난한 소농민일수록 재상을 입기 쉬운 척박한 조각땅을 경작하는 것이 보편적인 현실이었으므로 《경국대전》에서는 全災傷田은 면세하도록 고쳐 규정하였다. 그런데 재상을 인정해주는 給災의 실무가 현지의 吏胥들에게 맡겨져 운용되고 있었으므로, 가난한 소농민일수록 그 규정을 적용받기란 매우 어려웠다.

감사가 수령을 파견하여 답험하게 하면 수령은 災와 實을 돌보지도 않고 큰 길로 다니면서 委官에게 맡겨버리는데, 위관은 吏胥에게 맡기고 이서 또한 跋涉을 꺼려 여러 마을로 편히 다니면서 답을 잡고 기장을 삶아 농민의 재물과 가축을 축낸다. 하물며 이서는 또 뇌물을 이롭게 여기므로 強猾한 자의 경우는 혹

151) 《經國大典》 권 2, 戶典 收稅.

實이라도 災로 매기고 貧賤한 자의 경우는 혹 災를 당해도 實로 매긴다(《中宗實錄》권 29, 중종 12년 8월 갑자).

즉 가난한 소농민의 조각땅은 재손을 인정받을 길이 거의 없었던 반면에 오히려 세력을 가진 토호 사족에게만 그 혜택이 적용되고 있었던 것이다. 나아가 공법은 처음에 각 군현 단위로 동일한 연분을 적용하기로 규정하였으나, 그것이 너무 소략하다 하여 많은 논란 끝에 단종 2년(1454) 이후 각 面 단위로 연분을 등제하는 법으로 고쳐졌다.¹⁵²⁾

그 이후 9등연분제의 일반적 추세로 말하자면 15세기까지는 현지의 보고 보다는 중앙에서 한 등급 올려서 수세하는 일이 많았다. 그러나 16세기에 이르러서는 전국의 연분이 점차 낮추어 등제되면서 드디어 전국이 대체로 下의 연분으로 고착되어가는 경향을 나타내기에 이르렀다. 이는 민생이 날로 곤궁해지고 요역이 많았던 까닭에서라고 하는 바,¹⁵³⁾ 그것은 곧 지주제의 확대에 따른 그리고 공납·군역 등 부역의 과중함에 따른 소농민경영의 불안정에서 기인하였던 것으로 이해된다.

전국의 전세가 하하로 고착되는 것은 결국 지주사족에게 유리한 세율로 귀결되기 마련이었다. 따라서 전세제도의 측면에서 볼 때 조선 전기에 지주지를 보존하거나 혹은 확대해갈 수 있는 계층은 범주적으로는 지배층에 불과하였다. 신분제적 지배체제에 대응하는 신분제적 지주, 곧 양반지주의 형태가 일반적이었던 것이다.

공법전세제는 양전·수조제에 고질적으로 수반되는 여러 폐단을 불식하기 위하여 여러 의견을 모아 마련한 것이며, 그것은 조선 초기에 성취된 과학기술의 발달에 의하여 보완되고, 더구나 동시기의 안정된 중앙집권적 국가권력에 의하여 적극적으로 추진되어 갔다. 그래서 그것은 당시에 있어서 비교적 객관적인 타당성을 지닌 새로운 전세제로서의 면모를 갖추게 된 것이었다. 그러나 그 실시 현장에서는 그러한 객관적 타당성이 실현되지는 못하였다. 그것은 원래의 법제대로 시행되지 못하고, 의연 奸吏·鄉愿 따위의 중간세력

152) 《端宗實錄》권 12, 단종 2년 8월 정미.

153) 《仁宗實錄》권 2, 인종 원년 6월 임자.

《宣祖實錄》권 5, 선조 4년 11월 정축 및 권 17, 선조 16년 2월 무술.

층에 의하여 농단되는 좀 모호한 전세제로 운용되어 갔다.

그같은 모호한 수취제는 결과적으로 有勢層에 의한 지주제의 전개를 조장하는 방향으로 운용되기 마련이었다. 그래서 공법이 원래 의도하였던 국고의 증수를 실현하기가 어렵게 되어 갔음은 물론, 소농민 보호라고 하는 또 하나의 이상도 좀처럼 실현하기 어렵게 되었던 것이다.

〈金泰永〉

2. 농업과 농업기술

1) 농업생산력의 위치

조선 전기에 농업생산력은 크게 발전하였다. 이러한 농업생산력의 발전은 바로 농업을 둘러싼 여러 환경들, 이른바 자연조건과 농업노동력, 그리고 농업생산을 위한 여러 노동수단과 노동대상의 발전적인 변화를 수반하는 것이었다. 그러므로 이러한 여러 요인들의 다양한 결합 형태를 규명함으로써 우리는 조선 전기 농업생산력의 수준과 위치를 보다 객관적으로 살펴볼 수 있을 것이다. 이제 이 시대 농업생산력의 기본 성격을 규명하기 위하여 당시의 ‘토지와 인구’의 관계를 검토해 보자.

〈표 1〉

조선시대의 토지와 인구

연 도	추정전결 (1천 결)	추정면적(1) (1천 정보)	추정인구(2) (1천 명)	(2)/(1)
1550	1,516(100.0)	4,337(100.0)	9,503(100.0)	2.19(100.0)
1650	1,378(90.9)	3,783(87.2)	9,020(94.9)	2.38(108.7)
1725	1,320(87.1)	3,712(85.6)	12,130(127.6)	3.27(149.3)
1775	1,445(95.3)	4,259(98.2)	14,093(148.3)	3.31(151.1)
1825	1,445(96.0)	4,148(96.6)	15,277(160.8)	3.68(168.0)
1875	1,487(98.1)	4,325(99.7)	15,884(167.1)	3.67(167.6)

* ()는 1550년을 100으로 하여 만든 지수임.

위 <표 1>은 조선시대의 토지와 인구를 추계한 것이다. 이를 보면 1550년에서 1875년에 이르는 기간 동안 토지 면적은 큰 변동이 없었지만, 인구는 69%나 크게 증가하였다. 한 사람당 식량 소비 수준이 동일하였다고 가정할 때, 이러한 인구 증가는 곧 단위 면적당 농업생산력의 증대를 의미하는 것이라 하겠다. 이러한 사정은 조선 전기 농업의 역사적 성격을 명백히 보여준다. 이른바 1550년 경의 농업은 일차적으로 ‘넓은 토지를 비교적 적은 인구가 경작하였던’ 노동생산성 중심의 조방적 성격을 가지고 있었다. 따라서 조선 전기 농업의 미래지향적 발전 방향은 바로 토지생산성 중심의 농업으로 가는 ‘집약화의 길’밖에 없었으며, 물론 그러한 발전 방향은 조선 후기에 이르러 더욱 분명해진다.

이제 그러한 관점에서 조선 전기 농업생산력의 기본 성격을 분석해 보자. 당시의 농업은 넓은 토지 위에 부족한 노동력이 결합한 이른바 노동절약적·토지집약적 성격의 것이었으며 그러한 조건은 축력을 풍부히 구사하는 노동생산력 중심인 대농법의 우위를 보증하는 것이었다. 이러한 사실은 이 시대의 농업생산력을 ‘집약적’이라고만 단정해 온 기존의 통념과는 본질적으로 다른 것이다. 물론 이러한 사정은 이 시대의 농업이 ‘노동생산성에 기초한 농업에서 토지생산성에 기초한 농업으로의 전환’이란 조선시대 농업발전의 기본방향에 있어 출발점 위에 있음을 웅변해 주는 것이라 보여진다.

2) 농업생산력의 추계

(1) 호구당 경작 면적의 추계

조선 전기 농업생산력의 위치와 성격은 많은 문헌 자료들을 동원한 시계열분석(time-series analysis)에서도 그대로 증명될 수 있을 것인가가 문제이다. 이른바 조선 전기에는 그 생산 요소로서 토지보다 노동이 중요시되었으며, 생산력의 성격에서도 토지 생산성보다 주로 노동 생산력에 근거하고 있었음이 검증되어야 하기 때문이다. 그러한 관점에서 여기에서는 아래와 같은 여러 종류의 농업생산력에 관한 시계열의 추정치들이 추계되었다.

다음의 <표 2>는 각 시기별 호구당 실제 경작 면적의 추이를 정리한 것이다. 먼저 이와 같은 실제 경작면적의 추계에 있어 그 계산 단위인구(口)는 자연인구·男丁별로, 그리고 호는 자연호·편호별로 각각 나누어 추정하였다. 왜냐하면 각 시대별 통계를 보여주는 문헌자료에서는 비록 같은 ‘구’란 명칭을 사용하였지만 그 내용에 있어 ‘자연인구를 지칭하는 경우’와 ‘남정을 지칭하는 경우’가 있었으며, 또한 ‘호’에 있어서도 ‘자연호를 지칭하는 경우’와 ‘편호를 지칭한 경우’가 있었기 때문이다. 여기에서는 ‘자연인구 5구에 남정이 1구’였다고 가정하였으며, 편호는 ‘세 자연호가 모여서 한 편호를 이루는 형태’였다고 가정하였다.

<표 2> 호구당 실제 경작면적의 추정

시 기	구 분	실제경작면적지수	
		자연인구당	자연호당
제 1 기			
① 8세기~9세기		509.2	503.9
② 992~1301년		727.6	723.3
제 2 기			
③ 1391~1432년		135.8	162.3
④ 세종년간(1432)		143.4	161.8
제 3 기			
⑤ 淸安縣(1444)		130.5	209.8
⑥ 1444~1543년		100.0	100.0
제 4 기			
⑦ 17세기 전		111.2	74.4
⑧ 18세기 전		82.2	69.3
⑨ 18세기 후		81.6	67.5
⑩ 19세기 전		80.0	68.2

(이호철, 《조선전기농업경제사》, 한길사, 1986, 742~743쪽).

다음으로 여기에서 結負制의 발달과정을 모두 4가지(제1기: 신라~고려후기, 제2기: 고려 후기~1444, 제3기: 1444~1653, 제4기: 1653~1918)로 나누었다. 그리고 토지이용 방식으로는 제1기의 결부제하인 신라시대에는 ‘3년 1작’의

再易田 방식이, 같은 제1기였던 고려시대에는 2년 1작의 1역전 방식이 지배적이었다고 가정하여, 각각 실제로 경작한 토지의 결수를 소유 결수의 3분의 1 또는 2분의 1로 추정하였다.¹⁾ 또한 제2기와 제3기에서는 「1년 1작식」의 常耕田이 지배적이라고 보았다. 제4기의 18세기 이후부터는 根耕法·間種法·水田種麥法 등 보다 고도의 윤작 체계가 보편화되어, 연간 농경지 이용률이 150%에 달하였고 가정하여 실제로 경작한 결수를 소유 결수의 1.5배로 산정하였다. 이와 같이 추정한 각 시기별 ‘실제 경작결수’는 다시 각 시기별로 추정된 결의 면적을 곱하여 환산함으로써, 300평을 단위로 한 ‘실제 경작면적’을 추계해 냈다. 이러한 실제 경작면적은 다시 조선 전기인 제3기의 ‘전국 평균 실제 경작면적’을 100으로 한 모두 4시기의 ‘실제 경작면적 지수’로 최종적으로 추계되었던 것이다.

이와 같이 추정된 시계열 자료인 ‘실제 경작면적 지수’는 1인 및 1호가 경작하였던 면적이 고대에서부터 점차 상승하여 고려 전기 무렵에 가장 높은 위치를 차지하였으며, 그 이후부터는 근대에 이를수록 점차 하락하였음을 보여준다. 이른바 토지에 비해 인구가 극히 희소하여 경작 면적을 무한정 높일 수 있었던 제1기에는 축력에 기초한 대농기구가 등장하면 할수록, 노동생산성이 크게 증대되면 될수록 ‘1인당 실제 경작면적’이 증대되었다. 그러나 이후부터는 국토면적과 기후 및 지형조건에 제한될 수밖에 없었던 농지면적과 증가하는 인구라는 두 가지 조건 때문에 이 지수는 점차 하강할 수밖에 없었으며, 그 결과 농업생산력은 점차 집약화의 방향으로 전개되었던 것이다.

(2) 토지생산성의 추계

한국농업사에서 조선 전기 토지 생산성이 처하였던 위치를 밝혀 보자. 주지하는 바와 같이 토지생산성이란 단위 면적당의 수확량의 추이를 나타내는 지표이다. 그런데 시계열 자료를 통해 우리가 밝힐 수 있는 유일한 토지생산성은 각 시기별 수전에서의 1결당 미곡 생산량에 불과하며, 이는 결부제의 각 시기별 결 면적에 따라 모두 10a(약 300평)당 수확량으로 환산되었다. 또

1) 필자는 견해가 엇갈리는 제1기의 결면적에 대해 김용섭의 견해를 수용하였다.

한 이 추계에서는 각각 최고생산량·최저생산량과 아울러 당시의 평균적 생산량이 추정되었다. 그리하여 마침내 제3기의 공법(1444) 규정에 나타난 10a 당 수확량을 100으로 하여 환산한 ‘數量指數’를 최종적으로 추정하였다.

이 추정치를 살펴보면 한국농업의 토지생산성은 무엇보다 제1기 말에서 제2기에 이행하는 단계에 가장 급격히 상승하였음을 알 수 있다. 그 다음으로는 17세기에서 18세기에 이르는, 이른바 제3기에서 제4기로의 이행과정에서 상승하였으므로 15세기에서 16세기에 이르는 조선 전기에는 이러한 급속한 상승이 검출되지 않는다. 이러한 사실은 결국 조선 전기에는 토지생산성의 획기적인 상승이 없었음을 의미하며, 이러한 사정은 조선 전기가 느린 인구증가에 따라 1인당 경작면적이 축소되는 추세에 있었음에도 불구하고 토지생산성이 완만하게 상승한다는 차원을 결코 넘지 않은 시기였음을 의미하는 것이라 하겠다.

(3) 노동생산성의 추계

앞에서 추계한 실제 경작면적 지수와 토지생산성 지수를 기초로 하여, 한국 농업에서 노동생산성의 흐름을 추계해 보자. 이 연구에서는 하야미(Y. Hayami)와 루텐(Rutten)이 사용한 공식에 따라 노동생산성을 추계하였다.²⁾

$$\frac{Y}{L} = \frac{A}{L} \cdot \frac{Y}{A}$$

이 연구에서는 앞서 추계한 호수 및 구수당 ‘실제 경작면적’ 지수와 ‘토지생산성’ 지수를 사용하여 추계한 두 종류의 노동생산성의 흐름을 추계하였다. 첫 번째의 사례(사례 1)는 토지생산성 지수에 ‘자연인구당’ 실제 경작면적 지수를 곱한 결과이고, 두 번째의 사례(사례 2)는 ‘자연호당’ 실제 경작면적

2) 여기에서 Y=총산출량, L=농업노동력, A=토지라고 할 때, Y/L=노동생산성, A/L=(호당·구당) 실제 경작면적, Y/A=토지생산성으로 정의된다(Y. Hayami and V.W. Rutten, *Agricultural Development : An International Perspective*, The Johns Hopkins Press).

〈표 3〉 토지생산성과 노동생산성의 추이

구분 시기	토지생산성지수	노 동 생 산 성 지 수		
		사례 1	사례 2	평 균
제 1 기				
① 8세기~9세기	11.4	58.0	57.4	57.7
② 992~1301년	16.0	116.4	115.7	116.1
제 2 기				
③ 1391~1432년	94.0	127.7	152.6	140.2
④ 세종년간(1432)	72.4	103.8	117.1	110.5
제 3 기				
⑤ 淸安縣(1444)	75.0	97.9	157.4	127.7
⑥ 1444~1543년	100.0	100.0	100.0	100.0
제 4 기				
⑦ 17세기 전	75.0	83.4	55.8	69.6
⑧ 18세기 전	119.7	98.4	83.0	90.7
⑨ 18세기 후	125.9	102.7	85.0	93.9
⑩ 19세기 전	142.5	114.0	97.2	105.6

(이호철, 앞의 책, 746·751쪽).

지수를 곱한 것이다. 이 두 사례를 평균한 노동생산성의 최종 추정치를 보면 노동생산성은 제2기에서 가장 높았음을 알 수 있다. 신라시대부터 점차 상승하였던 노동생산성은 제2기에서 그 절정에 달하였고, 제3기 이후에는 점차 하락세를 보이다가 제4기부터 조금 증가하였다.

특히 이렇게 계산한 노동생산성과 토지생산성의 흐름을 서로 비교해 보자. 대체로 통일신라에서 조선 초기에 이르는 제1기와 제2기에 이르기까지에는 노동생산성이 토지생산성보다 압도적으로 높았다. 제3기에서는 비록 노동생산성이 토지생산성보다 조금 높았지만 서로 엇비슷한 추세를 보이다가, 제4기 초에 이르러 토지생산성이 노동생산성을 추월하였다. 이처럼 원래 월등하게 높았던 노동생산성은 제4기 초반에서부터 오히려 역전되어 토지생산성이 보다 상위의 위치를 점하였던 것이다. 이같은 사정은, 조선 전기에 있어 농업생산성 발전은 상대적으로 토지생산성보다 노동생산성에 좀더 기초하고 있었으며, 그에 비해 토지생산성은 보다 낮은 수준에 머물고 있었음을 보여

주는 것이라 하겠다.

이처럼 조선 전기의 농업생산력이 토지생산성보다 노동생산성에 더욱 기초하고 있었으며, 그 후 그와 같은 사정이 역전되었다는 사실은 조선 전기 농업생산력의 성격 규명에 적지 않은 의미를 부여해 준다. 이른바 조선 초기에는 직영지적 농장경영에서 나타나는 노동생산성 위주의 대농법이 지배적인 위치를 차지하였지만, 16세기 말 이후부터는 점차 사정이 역전되어 토지생산성 위주의 소농법이 보다 우위를 갖기 시작하였다. 그러나 이후 이러한 상황변화는 임진왜란에 이르기까지 그리 강력하게 전개되지 못하였다는 점에서, 적어도 토지생산성이 급속하게 증대된 18세기 전까지는 노동생산성이 여전히 사회적인 생산력을 대표했던 것으로 생각된다.

3) 농업생산력 발달의 여러 요인

(1) 직접적인 요인

가. 농학의 발달

조선은 농업생산력을 증진시키기 위해 지방에 권농관을 파견하거나 지방관 및 농업경영자에 대한 기술교육을 실시하였다. 조선 전기에는 특히 농서의 편찬 및 보급이 활발하였다. 이 시대 봉건정부가 취한 정책은 대략 다음의 두 가지로 나뉘어진다. 그 하나는 중국 농서를 수집·보급하여 중국의 선진 농법을 우리 것으로 흡수하려는 정책이었고, 다른 하나는 국내 농업선진 지역의 관행기술을 채록하여 농서로 편찬하여 보급하는 정책이었다. 조선 초기에는 주로 전자를 중심으로 추진되었지만, 세종 8년(1429)의 《農事直說》의 편찬과 더불어 점차 우리 실정에 맞는 우리 농서를 보급하는 방향으로 전환되었다.

중국의 선진농법을 흡수하기 위하여 중국 농서를 민간에 널리 보급시키려는 노력은 이미 고려시대부터 시도되었다. 신홍 사족충에 의해 14세기부터 전개되기 시작한 이러한 노력은 특히 충정왕 원년(1349)에 李鼎이 연경에서 구입한 《農桑輯要》를 知陝州事 姜蓍가 간행한 데서 비롯되었다. 따라서

조선 전기에 가장 널리 보급된 중국농서는 《농상집요》와 《四時纂要》가 대표적이다. 또한 태종 15년(1415)에는 《농상집요》 양잠편만을 韓尙德이 이두로 번역한 《養蠶經驗撮要》가 간행되었고, 비록 오늘날까지 전해지고 있지는 않으나 《농상집요》를 이두로 초역한 《農書》도 편찬되었다. 당시 정부가 중국 농서를 통해 주로 참고하였던 기술은 秋耕, 早種, 蟲蝗對策, 養蠶方 등이었는데, 중앙관료나 지방관료들은 이를 표준으로 권농을 독려하고 농사를 지도하였다.

그러지만 이 시대의 우리 농업은 결코 이들 중국 농서에만 의존할 수 없었다. 이미 조선 전기의 농업에서는 중국과는 달리 ‘상경 농법의 확립’이란 커다란 생산력의 구조전환이 일어나고 있었기 때문이다. 그러한 사정은 우리 실정에 알맞은 새로운 기술보급을 그 어느 때보다 강력히 요청하였으며, 그러한 요구가 농학에까지 영향을 미쳐 새로운 우리 농서가 반드시 필요하다는 생각이 일찍부터 제기되고 있었다. 이처럼 우리 농법의 발전과 우리의 기후와 토양조건에 대한 인식이 깊어짐에 따라, 이제 중국 농서는 점차 그 이용 빈도가 줄어들게 되었다. 이는, 《농상집요》만은 여전히 널리 참고되고 있었다고 하지만, 각 처에서 점차 우리 농법과 농업환경에 알맞은 새로운 농서를 필요로 하였기 때문이다.

그러한 현실적인 필요성은 곧바로 국가의 권농정책으로 이어져 1429년 최초의 관찬농서인 《農事直說》이 편찬되었다. 이 농서는 먼저 우리 풍토에서 이미 실험이 끝난 선진지역 老農들의 관행 농법을 충분히 수집하여 편찬한 것인데, 정부는 이렇게 편찬된 농서를 농업 후진지역으로 보급시켜 선진 농법을 확산시키려는 노력을 계속하였다. 정부는 선진 지역의 관행농법을 수집하는 조치로서 하3도의 이른바 「耕種耘穫의 법」·「五穀의 土性所宜」·「雜穀交種의 방법」 등을 수집하여 농학자 鄭招 등으로 하여금 새 농서를 편찬하게 한 뒤, 함경도·평안도 등의 산간 및 한진 농업지대에 이 농법을 확산시켰던 것이다. 그러나 「농사직설」은 그 내용에 있어 주로 主穀만을 중점적으로 서술하여 채소류나 과수·특작 또는 식품에 관한 내용을 전혀 포함시키지 못한 한계를 가지고 있었다. 관찬 농서로서의 「농사직설」이 갖는 그러한 한계점 때문에, 중국농서들이 경우에 따라서는 여전히 권농의 지침서로

사용되고 있었다.

그러한 상황에서 농학자 姜希孟은 당시 경기도 지방의 불안정한 소농민들의 관행농법에 주목하면서 열악한 그들의 경영을 개선하기 위해, 성종 23년(1492)에 최초의 사찬농서인 《衿陽雜錄》을 저술·간행하였다. 또한 그는 농민들의 농사작업을 월별로 서술하였을 뿐 아니라 다양한 작물들의 재배법도 함께 다룬 농서인 《四時纂要抄》도 편찬하였다. 하3도의 선진 농법만을 취급한 《농사직설》과는 달리, 《금양잡록》은 특히 당시 경기도 衿陽縣에서 실제로 행해진 관행농법을 다루었다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 이처럼 《금양잡록》에 수록된 관행농법들은 이 시기의 소농민경영을 이해하는데 무엇보다 소중한 자료가 된다. 또한 《사시찬요초》도 《농사직설》과 《금양잡록》만큼 중요한 농서로서 적어도 18세기 초까지 우리나라의 유일한 원예 농서로서 널리 이용되었다. 특히 이는 우리 농업의 환경과 실정에 맞도록 여러 농서를 참고한 독창적인 농서였다. 그러한 중요성 때문에 비록 사찬 농서이기는 하지만 선조 14년(1581)에 정부는 이들을 합본하여 간행하였던 것이다.

한편 조선 전기에는 중앙정부가 중심이 된 농서편찬 사업 외에도 각 지역의 지방관들에 의한 농서간행 사업도 추진되었다. 대표적인 사례로는 16세기 초의 경상관찰사였던 金安國은 농서와 잠서를 언해하여 간행하였으며, 그의 산하에 있던 안동부사 李偶는 중종 12년(1517)에 기존의 농서에다 새로운 관행농법을 추가한 《農書輯要》를 간행하였다. 한편 《농사직설》을 보완하기 위한 증보작업도 지방관들에 의해 추진되었는데, 그 단적인 예로서 16세기의 昌平縣과 17세기의 龍洲縣에서는 종래 없었던 목면의 경종법, ‘新增種綿’편을 증보한 새로운 판각이 만들어졌다. 이들 농서 외에도 정종 원년(1399) 우마에 관한 의서인 《新編集成馬醫方》, 15세기 초에 朴興生의 《撮要新書》, 그리고 15세기 중엽의 화훼서인 姜希顔의 《養花小錄》 등이 있다.

이와 같은 조선 전기의 농학은 중국 농서를 도입하는 데서 출발하여 이를 번역하여 보급하는 과정을 거쳐 마침내 자체 농서의 편찬과 간행으로 발전해 나갔던 것이다. 특히 우리 농학 발달의 핵이라 할 수 있는 이들 농서의 편찬은 관찬과 사찬이란 두 보완적인 방식을 통하여 급속히 전개되었는데, 16세기에 들어서서 더욱 확산되었다. 결국 이와 같은 농학의 발달은 이 시대

농업발전에 커다란 영향을 주었다.

나. 농업생산기술의 고도화

조선 전기의 농업 생산기술은 크게 수전농법과 한전농법으로 나누어진다. 특히 조선 전기를 통한 농업생산력의 발전은 이들 두 농법에서 모두 나타나고 있을 뿐만 아니라, 그러한 발전은 시비법에서도 두드러진다. 특히 이러한 발전은 《농사직설》·《금양잡록》을 중심으로 한 15세기적인 농법이 《농서집요》로 나타나는 16세기 전반의 농법, 그리고 《농가월령》으로 기술되는 16세기 말과 17세기 초의 농법을 비교 검토함으로써 객관적으로 검출될 수 있을 것이다.

가) 수전농법의 발달

조선 전기 수전 농법에서의 생산 기술발달과정을 먼저 살펴보자. 이미 벼농사에 있어서는 우리의 독특한 기술인 수전 직과 연작법이 15세기 농서인 《농사직설》로 정착되었다. 이 중 가장 특징적인 기술은 이른바 「草茂密處」와 「沮澤潤濕荒地」 등의 황무지를 수전으로 개간하고 숙전화하는 기술이었다. 이처럼 이 시대에는 저습지를 수전으로 개간하는 작업이 널리 진행되었는데, 그 결과 전반적으로는 종래에 비하여 수전 면적이 크게 확산되었다. 그리하여 갯 개간되어 척박한 열등지에는 晚稻가 연작되었을 뿐 아니라, 기후가 가물어 수경법으로 직파가 불가능할 때는 한전 농법을 응용한 乾耕法에 의해서도 벼가 재배될 수 있었다.

이처럼 《농사직설》에서 드러나고 있는 조선 전기의 벼농사 기술은 수전의 새로운 개간과 개간된 수전의 숙전화라는 이 시대 농업상과 연장선상에서 이해되어야 한다. 이른바 輪木 등의 농구들이 동원되어 생산의 외연적 확대에만 주목하는 시비법과 긴밀하게 결합함으로써 이 시기 벼농사의 진면목을 여실히 드러내고 있었던 것이다.

한편 《농사직설》의 移秧法은 수리 및 생산의 기술체계에 있어서도 여전히 미완성이었다. 그 때문에 이양법은 경상·강원의 두 도에서만 한계적으로 행해질 수밖에 없었으며, 그마저도 노동력이 부족한 대농층의 제초문제 해결책이었거나 특수한 토양에서만 어쩔 수 없이 요구된 데 불과하였던 것이다.

더구나 정부는 이앙기에 가뭄이 발생되면 농사를 모두 망친다는 이유로 이를 법으로 금지하고 있었으므로, 이는 더욱 한계적으로만 존립할 수밖에 없었다.

그에 비해 《農書輯要》(중종 12년, 1517)에 실린 16세기 전반의 수전농법은 중국 농서인 《농상집요》의 기술 수준보다 크게 앞서 있을 뿐 아니라, 이미 歲易농법을 극복하였다는 점에서 《농사직설》과 같은 수준이었다고 평가된다. 당시의 벼농사는 부족한 수원을 최대한 활용하기 위하여 수전과 한전을 서로 교대하는 조선 특유의 回換農法이 이루어지는 윤답지대와 水稻만을 매년 경작하는 산곡의 常耕지대로 나뉘어 전개되고 있었다. 윤답지대에서는 매년 전곡과 수도가 서로 돌아가면서 경작되었고, 가물어서 직파가 불가능 할 때는 《농사직설》에서처럼 건경이 행하여졌다. 한편 상경지대는 골짜기여서 수전이 크게 부족하여 세역할 수가 없기 때문에 이앙법이 채택되고 있었다. 이처럼 이앙법은 상대적으로 좁은 골짜기란 지형조건 때문에 부족할 수밖에 없었던 수전을 최대한 활용하기 위해 그 곳에서 흘러나오는 관개수를 기반으로 전개되었다.

그렇지만 이러한 16세기의 이앙법도 오로지 제초문제 때문에 요구되었다는 점에서, 토지생산성만을 높이기 위한 18세기의 그것과 결정적으로 달랐다. 그러나 이 시대 이앙법에서는 《농사직설》의 수준을 앞서는 확실한 기술 진전이 보여진다. 이른바 이 때부터 養苗處와 本畝가 확실하게 구분되어 이앙이 행해졌을 뿐만 아니라, 독특한 우리 농구들이 사용되었기 때문이다. 그러나 16세기 전반의 수전농법은 아직도 부족한 수원 때문에 회환농법과 건경법이 불가피하였으며, 그나마 매년 연작되었던 산곡지대의 이앙법도 오직 ‘雜草茂盛’이라는 상황에만 대비하는 여전한 조방성을 보여주었다.

끝으로 16세기 말의 농법을 담고 있는 17세기 초의 농서인 《農家月令》(광해군 11년, 1619)의 벼농사 기술에 대해 살펴보자. 특히 여기에서는 건파법의 발달상이 두드러져서 파종·복토한 후에 번지의 일종인 ‘柴扇을 끌어 진압 처리할 것’을 지시하였는데, 이는 같은 작업을 ‘足種하라’고 지시한 《농사직설》의 경우보다 훨씬 발달된 형태였다. 또한 여기에서는 密達租라는 건경에 알맞은 새로운 벼 품종까지 소개하고 있다. 그러한 건경법의 발달과 함께 주

목되는 것은 이미 마른 못자리를 만드는 기술인 「乾秧法」이 권장되고 있었다. 그러한 사실은, 16세기 말에서 17세기 초에 이르는 시기에는 직파법에서 이앙법으로의 전환이 보다 더 진전되었음을 보여주는 중요한 증거이지만, 여기에서조차 이앙법은 제초 횟수를 4회에서 2회로 절약할 수 있다는 장점만을 가진 것으로만 평가되고 있다.

이처럼 15세기에 이르러 일단 완성된 《농사직설》의 조방적인 수전농법은 16세기 전·후반으로 전개되면서 점차 발전하였다. 이른바 갓 개간된 넓고 척박한 수전을 대상으로 늪벼(만도)를 직파하며, 가물어서 그것조차 불가능할 때에만 건경을 행하던 15세기의 벼농사법은 이제 16세기 전반에 이르러 부족한 수원을 최대한 활용하기 위해 발작물과 수도를 매년 교대로 경작하는 「회환농법」을 출현시키고 있었다. 더구나 가물에 벼를 재배하는 독특한 우리 농법인 건경법은 더욱 발전하여, 16세기 후반에는 건파된 도종을 신속히 진압하기 위한 새로운 농구와 그에 알맞은 도종을 출현시키고 있었다.

한편 법으로도 금지되고 기술적으로도 미비하였으며, 15세기 이앙법은 16세기 초에는 산곡지대를 중심으로 보다 발전하였으며, 16세기 후반에 이르러 마른 못자리 기술(건앙법)을 새로이 낳을 정도로 더욱 진전되었다. 그렇지만 아직도 조선 전기의 이앙법은 농사에 최대 걸림돌이었던 제초 노동의 절약에만 주목함으로써 오로지 노동 생산성만을 높이기 위한 기술이란 한계를 드러내 보였다. 그렇지만 이러한 수전농법의 다양하고도 지속적인 발달은 이 시대 농업생산성 발전의 중요한 일환이었음은 부인할 수 없다.

나) 한전농법의 고도화

조선 전기 한전농법의 발달을 규명하기 전에 우리는 15세기 우리 농서들에 실린 당시 한전농법의 실상을 파악해야만 한다. 15세기의 한전 윤작체계를 살펴보면 《농사직설》의 단계에서도 이미 건경이란 「1년 2작식」 윤작체계가 행해지고 있었으며, 또 일부 빈농층의 경우 작물이 자라고 있는 기간 중에 같은 한전의 묘간에 다른 작물을 재배하는 간종법이 나타나고 있었다.

이처럼 조선 전기의 한전 작부 체계는 「1년 1작식」·「1년 2작식」·「휴한식」의 세 종류로 구성되었으며 그 지배적인 형태는 「1년 1작식」이었던 것으

로 보인다. 아직도 「2년 3작식」의 근경법과 간종법으로 대표되는 이 시대의 윤작 체계들은 우등지에서만 행해지는 예외적인 존재였다. 또한 《금양잡록》에는 모두 56품종의 한전작물을 상세하게 소개하고 있는데, 이를 분석해 보면 기장과 조·콩·팥·피·밀의 순으로 품종수의 분화가 이루어졌음을 알 수 있다. 이처럼 맥류가 가장 적은 품종분화를 보이고 있는 반면에 두류 또는 高田作物들이 가장 풍부한 품종 분화를 나타내는 것으로 보아, 당시에는 기장·조·피 등의 고전 작물들이 압도적인 비중으로 재배되었음을 알 수 있다.

한편 15세기 한전작물의 파종법은 足種法·條播法·撒播法の 세 형태가 있었지만 당시에 가장 널리 사용된 파종법은 바로 조파법이었다. 이는 곧 조선 전기의 파종기술이 노동생산성에 기초한 조방적인 것이었음을 웅변해주는 것이라 하겠다. 결국 15세기의 한전농법은 「1년 1작」을 중심으로 한 중등전을 중심으로 전개되었으며 중국 화북농법의 畝種法과 연결되는 노동 절약적인 조파법을 중심으로 이루어지고 있었던 것이다.

그러한 15세기 한전농법은 16세기 전반의 《농서집요》 단계에서도 그대로 견지되었다. 《농서집요》에서는 중국 농서인 《농상집요》와 달리 콩과 팥이 연작식 윤작체계에 깊이 개입되어 있지 않았다. 이른바 콩·팥의 경우 早種은 「1년 1작식」으로 春種되었고, 晩種만이 「1년 2작식」의 작부 체계에 맞물려 있었기 때문이다. 그러나 《농서집요》에서는 麻에 대해서 매년 回換할 것을 강조하고 있는데, 이는 《농서집요》나 《농사직설》의 경우보다 매우 발전적인 기술이었다. 이처럼 《농서집요》의 파종법은 그 대본이었던 중국 농서 《농상집요》의 경우와 다르거나 15세기 우리 농서인 《농사직설》과도 다른 독자성을 보여주었다. 뿐만 아니라 이 단계에서는 모든 작물의 파종이 犁耕과 직접적인 관계를 가지고 있었으며, 播種溝를 만드는 단순 작업보다는 反耕이라는 全面反轉耕이 많이 행해지고 있었다. 이러한 사실은 노동절약을 위해 作條犁에 의한 파종구 작성만으로 그친 《농사직설》 단계의 조파법을 크게 능가하는 새로운 기술발전이라 하겠다.

16세기 전반의 경우 「1년 2작식」작부 체계에 가장 깊이 편입된 작물은 바로 콩과 팥이었지만, 이들 두 작물은 전년도의 穀根田에 춘종되거나 오뉴월

에 보리와 밀을 수확한 바로 그 兩麥根田에 만종되고 있었다. 이를 보면 16세기 전반에는 「1년 1작식」 작부체계와 ‘양맥(콩·팥)’이라는 「1년 2작식」 작부체계가 병존하였으며, 이는 아직 작부체계 고도화가 보편화되지 않았음을 의미한다. 이처럼 16세기 전반의 우리 농업은 최소한 「1년 1작식」의 작부체계가 보편화되고 있었다. 특히 《농사직설》에서조차 ‘田多的歲易’이란 말로 휴한을 권하였던 麻田에까지 매년 회환하는 회환농법을 권하였기 때문이다. 이처럼 《농서집요》의 단계에서는 이미 휴한법을 거의 극복하고 있었는데, 이러한 사실은 당시의 농업이 이미 휴한법을 극복한 상경농업의 단계를 완성하였음을 의미한다.

그에 비해 17세기 초의 농서인 《농가월령》을 통해 16세기 말의 한전농법을 살펴보면 사정은 크게 변하였다. 《농가월령》에서는 추맥의 파종이 모두 근경법이나 간종법과 관련되어 있는데, 麥根田에 추맥을 연작하는 《농사직설》과 《농서집요》의 「1년 1작식」 농법이 이미 사라졌기 때문이다. 그러한 사실은 맥작이 반드시 다른 작물의 윤작에 동원되는 「1년 2작」 또는 「2년 3작식」의 작부체계가 발전하고 있었음을 의미한다. 또한 《농가월령》에서는 黍·豆·粟·木麥根田에서 火耕法을 통해 추맥을 재배하는 15세기 《농사직설》의 조방적인 농법이 완전히 整地한 뒤 파종하는 방법으로 발전하였음도 눈에 띈다. 뿐만 아니라 이 단계에는 추맥이 실패했을 때 파종하는 얼보리(凍麥)의 파종법이 다양하게 개발되고 있었다.

또한 조나 콩의 경우에도 파종 및 작무법에서부터 새로운 기술 변화가 나타났다. 《농사직설》에서는 한전에다 두둑(畝)을 만들어 그 두둑 위에다 이들 작물을 파종하고 있었지만, 그와는 달리 《농가월령》에서는 熟治한 후 고랑을 내고 거기에 보리·조·콩·들깨·참깨 등을 파종하였기 때문이다. 또한 맥전에 콩과 조를 간종하는 ‘골고리’란 間種法이 널리 행해지고 있었다. 특히 이 ‘골고리’ 농법은 그 작무법에서부터 기술 혁신을 실현하였다. 이른바 ‘反耕旱田 作小骨巷’이라 하여, 한전을 변경으로 갈아 엮은 뒤 작은 고랑을 만들었다. 그런데 이 작은 고랑은 쟁기가 한번 起耕하여 만든 15세기적인 파종구인 畎이 아니라, 한전을 전면경한 뒤 숙치하고 그 위에다 기경하여 만든 작은 파종구였다. 그런 점으로 보아 이미 16세기 말이 되면 作

畝・整地法에서부터 새로운 기술혁신이 일고 있었음을 알 수가 있다.

이처럼 조선 전기에 있어 한전 농법은 「1년 1작식」 작부 체계가 확립된 15세기부터 끊임없이 발전하여 16세기 말에 이르면 근경과 간종이 일반화되는 단계까지 발전하였다. 특히 그러한 발전은 변경이란 전면변전경의 보편화에 따른 숙치・작무법의 혁신과 점차 집약적인 시비법의 개선에 크게 의존하였다. 16세기 말의 사정을 보여주는 《농가월령》의 집약농법은 그러한 지속적인 한전 농법 발전의 산물이었으며, 결국 그 흐름은 토지 생산성에 주목하는 조선 후기 농법으로 이어지고 있었다.

다) 시비법이 발달

조선 전기 농업기술의 발전은 기본적으로 앞서 고찰한 수전 및 한전 농법 뿐만 아니라 시비법을 통해서도 알 수 있다. 우선 15세기 비료의 존재형태에 대하여 알아 보자. 15세기 농서들을 통해 밝혀진 당시의 비료는 크게 보아 전혀 가공을 하지 않은 것들과 어떠한 형태로든지 일차 가공을 가한 것들이 있었다. 그러나 시비량의 절대적인 부족으로 당시의 토지 비옥도는 전반적으로 척박하였으며, 비록 이러한 초보적인 비료들이 있었다 하더라도 전혀 영향력을 미치지 못하였다.

그러한 사실은 15세기의 시비법에도 영향을 주었다. 수전 농업에서는 客土와 草木肥를 중심으로 한 시비가 행하여졌다. 특히 수전에서는 저습한 토양에 완전히 腐熟되지 않은 비료를 넣어 쟁기질로 골고루 갈아 그 부숙을 촉진하였다. 또한 한전에서도 初耕 전후의 시비법, 그리고 파종시와 파종후의 시비법이 있었지만, 가장 많이 행해진 糞種의 경우까지도 주로 열등지만을 중심으로 시비되었다. 단지 최우등지인 麻田에서만 牛馬糞을 농지 전체에 시비하였는데, 이러한 발전적인 시비법은 17세기 농서인 《농가월령》 단계에서야 더욱 보편화되었다. 결국 15세기에는 비옥한 우등지에는 거의 시비를 행하지 않은 채 척박한 땅에만 여러 종류의 비료를 한계적으로 시비하는 糞種法이 널리 행해졌었다. 아직 당시의 시비법은 경작의 외연적 한계를 넓히는 조방적인 성격을 그대로 나타내고 있었던 것이다.

이러한 조방적인 시비법은 16세기 전반의 《농서집요》 단계에서야 약간의

변화를 보였다. 《농서집요》의 耕地편에서는 《농상집요》가 《제민요술》 말미의 〈雜說〉을 인용한 대목을 번역하면서 새로운 본격적인 厩肥를 전지에다 시비하는 획기적인 내용을 소개하고 있기 때문이다. 특히 《농서집요》 이두문에서는 추수·타작 후에 남은 부산물과 춘하절에 刈取하여 쌓아둔 산야잡초를 매일 외양간에 3寸씩 깔아 두었다가, 매일 아침 우마분과 함께 꺼내 적제한 뒤 12~1월 사이에 적박한 전지에 糞田하는 「糞收貯法」이란 새로운 厩肥 제조법이 실려 있다. 이 시비법은 봄과 여름 사이에 가는 버드나무 가지를 베어 외양간에 깔아두었다가 시비하는 15세기 《농사직설》의 麥糞田法을 더욱 발전시킨 형태임이 분명하다. 그렇지만 다른 한편으로는 ‘反耕으로 草肥·入糞 시비하라’는 대소맥의 경우와 달리, ‘水稻에 불을 질러 기경하는 시비’나 蕎麥의 ‘잡초를 反耕하는 시비’, 참깨(胡麻)의 분종법 등에서는 조방적인 시비법이 여전히 계속되었다. 이러한 사실은 16세기 전반기까지 아무리 중요한 주곡작물이어도 적박한 땅에만 분종하였고, ‘反耕’ 등을 통한 잡초의 비료화가 시비법의 기본 원리를 이루었다는 사실은 아직도 전체 농지에다 시비하는 분전법이 예외적임을 보여주고 있다.

한편 16세기 말의 농법을 보여주고 있는 《농가월령》에서는 무엇보다 그러한 시비법의 한계가 여러 측면에서 깨뜨려졌다. 이 시대에는 이미 한전에서 根耕과 間種이 일반화되어 있었으므로, 토양의 비옥도를 유지하기 위한 시비법의 발달이 필연적이었기 때문이다. 그러한 시대적 요구는 바로 ‘맥전에 대한 糞灰 및 구비 시비’와 ‘녹두의 掩耕’, 그리고 ‘春牟 종자를 위한 雪汁漬種法’ 등으로 나타났다. 이러한 16세기 말의 시비법은 15세기의 그것을 개량하고 더욱 발전시킨 것이었다. 특히 한전 비료의 주종을 이루는 ‘분회’의 재료는 草木灰였는데, 《농가월령》에서는 이를 모으기 위해 아침 저녁으로 아궁이 재를 모으는 방법을 설명하고 있다. 뿐만 아니라 아직도 15세기처럼 지력 유지를 위하여 기장·조를 재배한 한전을 이듬해에 녹두·동배·소두전으로 교대할 것을 권유할 정도로 작부 체계의 합리성을 추구하였다. 한편 《농가월령》에서는 수도작의 비료로 ‘早稻秧基의 비료’ ‘조도·차도·만도를 수경한 수전의 基肥’ ‘모내기한 本畝에의 追肥’ 등에 대해서 설명하고 있다. 조도양기의 비료로서는 구비를 가장 중요시하였는데 비해, 나머지 수전에서

는 초목비가 주로 사용되었다.

이와 같이 16세기의 수전 시비법은 초목비로 사용된 비료의 원재료도 풍부해졌을 뿐 아니라, 이를 인분뇨·厩尿 등과 혼합하여 추비로 만든, 이른바 광의의 구비가 사용되었다는 점에서 그 발전상을 엿볼 수 있다. 특히 《농가월령》 말미의 〈잡령〉에서는 厠間구조의 개량을 통한 인분뇨 수집법을 서술하였다. 이처럼 조선 전기 시비법의 발달 과정은 전반적으로 보아 구비의 발달 과정이었을 뿐 아니라, 벼 농사의 경우는 이앙법의 점차적인 보급에 따른 조도앙기의 새로운 비료 개발을 위해 지속적으로 고양되어 갔음을 보여주고 있다. 결국 이러한 시비법 발전이야말로 바로 조선 전기의 농업발전의 중요한 밑받침이 되었을 것은 자명한 일이라 하겠다.

다. 노동수단의 발달

조선 전기 농업생산을 둘러싼 노동수단으로서는 역축, 농구 등이 있었다. 여기에서는 이와 같은 노동 수단이 조선 전기 전기간을 통하여 어떻게 발전해 왔는가를 여러 농서들을 통하여 살펴보고자 한다.

가) 역축

조선 전기의 가장 주요한 力畜은 바로 ‘소’였는데, 15세기 《농사직설》은 반드시 ‘두 마리의 소’를 한 조로서 작업에 동원할 정도로 풍부한 축력을 전제로 저술되었다. 그에 비해 같은 시대의 경기도 금양현 소빈농층의 농법을 기술한 《금양잡록》에서는 “100家が 사는 마을에 농사 일을 맡을 수 있는 소가 겨우 몇 마리뿐이어서 사람이 소 대신 쟁기를 끌 수밖에 없다”는 사정을 서술하고 있다. 이와 같은 역축 소유의 불균등성은 지속되었을 것이지만, 소의 총수는 조선 전기에서 후기로 이행함에 따라 점차 증가되었을 것이다.

이른바 16세기 전반의 농서인 《농서집요》의 농법도 풍부한 축력을 전제한 것이었으며, 16세기 말의 사정을 전해주는 17세기 초의 농서인 《농가월령》에서도 소의 보유는 농업을 위해서는 사활적 존재로 인식되고 있었다. 그 대표적인 예로 《농가월령》의 〈잡령〉에서는 “농사는 전적으로 소를 키우는 데 달려 있으므로 겨울철에 미리 잘 키우고 보호하여야 한다”고 주장하면서

이 문제를 거듭 강조하고 있었다. 이처럼 역축의 확보와 그에 의존하는 생산력 발달은 축력 이용과 厩肥 제조라는 두 측면에서 이 시대 농업 발전의 중요한 요인으로 작용하였으며, 그 결과 소의 증식과 이용은 점차 더욱 집약화되고 확대되어 나갔던 것이다.

나) 경리와 농구

한편 15세기 농서인 《농사직설》에 ‘耕地’편이 따로 독립되어 있었던 것에서 알 수 있듯이 이 시대의 농업에는 쟁기질이 필수적인 것이었다. 이른바 이 때에는 이미 ‘소에 의한 쟁기질을 전제로 한 농법’으로서의 경법을 논하였다는 점에서 특징적이다. 15세기에 가장 일반적인 경법은 바로 ‘초경-재경’ 작업이었는데, 특히 벼와 9작물이 이러한 방식으로 재배되었다. 그러나 초경만을 행한 작물이나 쟁기질을 전혀 행하지 않은 작물도 역시 많았으므로 아직도 조방적인 경법이 일반적이었다고 하겠다. 그렇지만 ‘足種法’으로 파종한 주곡 작물들만은 예외적이라 할 정도로 집약적인 쟁기질을 하였던 것이다.

15세기에 가장 널리 사용된 쟁기는 바로 파종구 작성에 쓰인 벼(鋤)이 없는 作條犁의 ‘발외(把犁)’였으며, 또한 作畝用 쟁기인 ‘꺾’도 존재하였다. 그리고 때로는 麻田의 ‘縱三橫三’경 등에 사용된 유벽반전려(有鋤反轉犁)도 등장하였는데, 특히 이 ‘보’ 쟁기는 쟁기 날이 좁았고 두 마리 소에 의해 견인되었다. 이와 같은 15세기의 농구 체계는 다양한 牛耕具와 手耕具를 분화 발달시키고 있었다. 그리하여 다양한 쟁기와 축력 농구가 등장한 것에 비해, 소빈농층의 경기작업에서는 ‘싸보’ ‘삶’ ‘ㄱ래’ 등의 빈약한 수경구만이 사용되었다. 이러한 사정은 15세기에는 쟁기 및 농구의 분화·발달이 아직도 불충분하였을 뿐 아니라 여전히 조방적이었음을 보여주는 것이라고 하겠다.

16세기의 농서 《농서집요》에서도 ‘경지’편을 따로 설정하고 이를 다시 “싸끼경호기”라 풀이하였다. ‘경(耕)-파(擺)-노(勞)’ 등의 축력 일관 작업을 한결같이 강조한 중국 농서들에 비하여, 《농서집요》는 《농사직설》과 같이 쟁기질한 다음 우리 고유의 농구인 밀개(推介)·쇠스랑(鐵齒擺) 등으로 熟

治·摩田작업을 행하였다. 그리하여 이 단계에서는 이미 대소맥의 犁耕이 《농서집요》의 수준을 넘고 있었다. 16세기 전반에 있어 가장 치밀한 경법을 행한 것은 麻田이었는데, 여기에는 가로로 세 번, 세로로 네 번 전면경하는, 모두 일곱차례의 전면번전경이 행하여졌다. 특히 이러한 麻田의 경법은 ‘反耕’이라 기록되었는데, 그러한 표현은 대소맥·교맥 등 여기저기에서 나타나고 있어 15세기보다 有辯反轉犁가 더욱 많이 사용되었음을 보여주고 있다. 기타 농구로서는 15세기의 그것과 같은 쟁기·쇠스랑(手秋郎)·밀개(推介)·작도, 씨래(所訖羅)·호미(鋤) 등과 함께 사용되었다. 이처럼 《농서집요》는 역축을 기본동력으로 하는 농구 체계를 갖추고 있었으며 아울러 독특한 우리 고유의 농구들이 적지않게 등장하였다. 특히 번경이란 이름의 유역번전려에 의한 전면번전경의 사용이 널리 행하여졌다는 사실은 여경법의 발달을 확인해 주고 있다. 아직 16세기 전반기에서도 노동수단이 노동 생산성에만 의존하는 조방적 성격을 크게 벗어나지 못하였으나, 마전의 새로운 경법은 보다 높은 수준의 집약적인 여경법이 출현하였음을 보여주는 것이었다.

끝으로 16세기 말의 농법을 보여주는 《농가월령》의 농구에 대해 살펴보자. 먼저 《농가월령》은 ‘正月節 立春’조에 ‘비농기(備農器)’라 하여 ‘기본 농구를 준비하라’³⁾고 이르고 있다. 그러나 이외에도 약간의 농구가 존재⁴⁾하였는데, 이는 15세기의 그것보다 더욱 분화·발전된 형태임이 분명하다. 이들 중 중려는 기경용(起耕用) 쟁기이고 소려는 천경용(淺耕用) 쟁기였는데, 이로 보아 아마 개간용(開墾用)의 대형 쟁기가 있었으리라 추정된다. 여구는 ‘보습’이고 경철은 ‘벼’를 의미하였다. 병대삽은 ‘쌍가래’를 의미하며, 호치파는 ‘쇠스랑’이고 과미는 ‘괘이’, 서흘라는 ‘씨래’, 번지판은 ‘번지에 부착하는 널판’이며, 시선은 ‘시선번지’였다. 이와 같은 다양한 쟁기류와 그 부품들 ‘쌍가래’, ‘시선번지’ 등의 존재는 16세기 말에야 이루어진 농구 체계에 있어 새로운 발전상이었던 것이다.

3) 《농가월령》의 ‘備農器’편에 등장하고 있는 농기구로는 中犁·小犁·犁口·景鐵·并大插·虎齒把·果米·鋤訖羅·翻地板 등이 있었다.

4) ‘備農器’에 등장하지 않은 농구들로서는 대체로 鋤·柴扇·斫·打稻便·飛蓋 등이 본문의 여러 곳에서 발견된다.

16세기 말에 이르면 수전과 한전에서 모두 ‘秋耕으로서의 변경’이 행해졌는데, 이렇게 지력증진을 위한 전면경이 널리 행해지고 있었음은 15세기의 그것과 크게 다른 모습이었다. 또한 천수답에 건파를 했을 때에는 시선번지를 끌어 토양의 모세관 현상을 차단함으로써 수분 증발을 억제하였다. 뿐만 아니라 ‘지력유지를 위한’ 初耕과 ‘作畝 작업을 위한’ 再耕에서도 有鑾犁에 의한 전면반전경이 보편화되었다. 또한 간종법을 위한 경기 작업으로 양무간을 천경할 때는 한 마리 소가 끄는 소형의 作條犁인 소려가 사용되었다. 이처럼 《농가월령》의 단계에서는 토지이용율을 크게 증대시킬 수 있는 근경법과 간종법이 널리 보급되었고, 이를 뒷받침하기 위하여 유벽려에 의한 전면반전경이 널리 사용되었다는 점에서 크게 발전된 양상을 드러냈다.

이러한 사정은 조선 전기의 노동수단이 역축의 점차적인 보급 확대와 더불어 다양한 축력농구와 인력농구의 상호 보완적인 개발로 전개되었다. 특히 이는 쟁기의 다양한 분화와 더불어 전면반전경의 보편화를 지향하는 것이었다. 또한 조선 전기의 노동수단 발달은 제언 개발에서 川防 관개로 전개된 수리시설의 확충과도 깊은 연관을 가졌다. 결국 이러한 노동수단의 발달은 생산 기술의 고도화와 맞물림으로써 이 시대 농업 생산력의 발달을 견인하는 중요한 요인 중의 하나가 되었던 것이다.

(2) 간접적인 요인

가. 인구의 증가

조선 전기 농업생산력의 발전은 ‘인구의 급속한 증가’라는 간접적인 요인에 의해서도 더욱 촉진되었다. 개국과 더불어 조선 정부는 매 3년마다 호구조사를 실시하고 호적을 작성하였다. 조선 초기의 문헌기록에 나타나는 호는 바로 편호였는데, 이 시대에서는 같은 편호라 해도 농업지대에 따라 그 규모에는 커다란 차이가 있었다. 또한 조선 전기에는 적어도 전체 인구의 40% 이상이 노비였으므로, 결국 당시의 농업노동은 노비제와 편호제적인 성격을 강하게 띠었던 것이었다.

조선 전기의 인구자료는 기본적으로 편호 및 남정수로 구성된 호구통계와, 자연호와 자연구를 나타내는 통계 모두 두 종류로 구성되었다. 이른바 전자의 경우는 대략 20만 호와 70만 구였고, 아울러 후자의 경우는 7~80만 호와 3~400만 구로 기록되었다. 그러나 전자의 인구는 조선 후기에서처럼 호적 신고에 근거한 기록이 아니라 부역과 군역 등의 목적으로 각 도로 할당된 호구수였으며, 후자의 그것은 호적신고나 구황미의 배급을 위해 나름대로 조사한 결과였다. 그러나 보다 실제로 더 가까웠을 후자의 경우도 오늘날의 인구학적 관점에서 볼 때 노인·여성 및 아동 인구 등이 누락된 불완전한 통계여서 완전한 인구로 보기는 어렵다.

조선 건국의 해인 1392년의 인구는 대략 555만 명으로 추정하여 왔다. 그러나 최근의 연구는 그보다 많은 약 750만 명을, 그리고 당시의 연평균 인구 증가율을 약 0.15%로 추정하고 있다. 이른바 《세종실록지리지》 경기도 관찰편에서 밝혔듯이 이 통계에 실린 호구가 실제의 10내지 20%에 불과하다면, 1432년의 인구는 약 800만 명이나 될 것이기 때문이다. 더구나 앞서의 연구는 이 시대의 인구 증가율을 조선 후기의 그것보다 2.7배나 높은 0.47%로 추정하였는데, 이들은 조선 전기의 인구증가 속도를 과장하였을 개연성이 크다. 왜냐하면 이는 전근대 사회로서는 지나치게 높은 수치일 뿐더러 보다 높은 농업생산력 상승을 일으킬 정도로 더 급속하였던 조선 후기의 인구증가가 조선 전기의 그것을 능가하였다는 것이 일반적인 관측이기 때문이다.

결국 조선 전기는 ‘多産多死’를 인구 모형으로 하는 중세의 전형적인 인구 성장기였다고 하겠다. 이른바 전통적인 높은 출산율과 높은 사망률로 인해 비교적 낮고 안정적인 인구 성장률을 보인 시기였을 것이기 때문이다. ‘토지에 대한 인구압력’이 느슨하였던 이 시기에 있어 인구 증가는 대체로 수전 농업보다는 한전 농업과 보다 깊은 관련을 맺고 있었다. 벼농사와 비중이 매우 낮았던 이 시기에는 그러한 경향이 분명하였을 뿐 아니라, 더구나 수리 문제에 크게 매이지 않고 조방적인 건조지 농법의 성격을 보인 당시 농업의 모습은 결국 이렇게 낮은 인구 압력의 단적인 결과였던 것이다.

그러나 조선 전기의 인구는 이 시기의 말기인 임란 직전(1592)에 이르러

1,012만 명 내지는 1,410만 명에 달할 정도로 성장하였다. 이제 토지에 대한 인구의 압력은 처음보다 배나 가깝게 높아졌으며, 인구 분포가 불균등했기 때문에 심지어 어떠한 지역은 매우 높은 인구 압력이 작용하기도 하였다. 그 한 예로써 전체 인구의 22%정도가 집중되었던 경상도 지방의 경우는 이미 조선 후기의 그것처럼 생산의 집약화가 나타나기도 하였다. 그러한 사정은 ‘토지에 대한 인구압력’이 매우 낮아 농업의 성격도 토지생산성보다는 노동 생산성을 높이는 데 주력하는 조방적인 모습에서, 18세기 이후에야 본격화될 새로운 집약 농법의 단초가 일부 지역에서 조속하게 나타났던 16세기 말기로의 발전을 의미하는 것이었다.

나. 농지공급의 확대와 개간 및 간척

‘매 20년 개량’이라는 《경국대전》의 규정에 쫓아 줄기차게 추진해온 조선 시대의 양전 사업은 오늘날까지 그 결과를 온전하게 전하지 못하였다. 따라서 당시 전체 농지의 결수를 시계열로 정리할 수 있는 자료는 얼마되지 않는다. 그나마 隨等異尺制로 표기된 이와 같은 전결수조차 20두의 전세를 내는 수세 단위일 뿐, 그 자체가 토지 면적은 아니었다. 오히려 전결수는 수전이 많은 비옥한 지역일수록 점차 실제 면적보다 과대평가되었는데, 그나마 세조 26년(1444)에 이르면 본래의 전분 3등의 隨等異尺·指尺制가 전분 6등의 수등이척제의 結負制로 전환되었다.

그러한 결부제의 전환 때문에 조선 전기의 전결 파악은 크게 두 시기로 나뉘어 전개되었다. 제1기는 고려 말인 1389년에서 세종 26년까지의 시기로써 처음에는 양계지방을 뺀 6도의 총계가 50만 결에 불과하였다. 그러나 세조 14년(1432) 경에는 119만 내지 125만 결로 증가하였을 뿐 아니라, 그 후 양전사업을 통하여 급격히 증가한 그 결수가 바로 《세종실록지리지》에 실린 163내지 171만 결에 달하였던 것이다.

한편 제2기는 전분 6등제의 공법이 제정된 때부터 임진란 전까지의 기간이었다. 여러 차례의 양전 사업에도 불구하고 이 시기의 전결수를 보여주는 통계는 극히 부족한 실정이다. 그러나 이 시기의 전국 결수는 제1기의 결과와 유사하였다. 이른바 《증보문헌비고》田賦考에서 보이는 임진란 전 8도전

결이나 《磻溪隨錄》의 전결 통계가 152만 내지 171만 결이 되었기 때문이다. 다만 도별로 살펴보면 이 두 기간 동안 경상·전라도의 전결은 증가한 데 비해 충청도의 그것은 큰 변화가 없었으며, 다른 도의 경우는 오히려 감소하였다.

가) 농지개간 정책의 추진

앞서 언급된 것처럼 조선 전기의 농지공급은 주로 제1기에 급속히 이루어졌는데, 이는 곧 농지개간의 급속한 확대에 기인한 것이었다. 이 시기의 농지 개간은 정부의 조세 확보를 위해 농지 공급을 확대하려는 개간 정책에 의해 든든하게 뒷받침되고 있었던 것이다. 이러한 개간정책으로는 조세감면, 空閑地나 陳田의 급여, 科田지급, 徙民정책, 屯田설치정책 등이 있었는데, 이를 통해 조선 전기에는 약 163만 내지 171만 결에 달하는 거대한 墾田의 결수를 확보할 수 있었다.

이제 조선 전기에 있어 농지 공급 확대를 초래한 여러 개간 정책의 내용을 살펴보자. 조세감면정책은 정부가 가장 새로 개간된 농지에 대해서 일정 기간 면세 조치를 취하는 방안이었는데, 개간의 필요성이 절실해질수록 면세의 기간은 점차 연장되고 있었다. 또한 개간이 가능한 공한지를 지방관으로 하여금 토지 없는 농민이나 백정·노비들에게 나눠주고 개간을 촉진하는 정책도 시도되었다. 국가적인 수리 사업을 통해 진전의 간전화가 이루어질 때에는 이를 땅 없는 농민에게 균등히 나누어 주어 ‘농지도 개간하고 농민 경제도 안정시키는’ 효과를 거두기도 하였던 것이다. 뿐만 아니라 봉건지배층에게 그 봉사의 대가로 국가가 지급하는 과전은 원래 간전이나 실제 농지를 지급하는 것이 원칙이었지만, 때로는 그 일부를 공한전으로 지급하여 개간을 유도하는 정책을 펴기도 하였다.

한편 당시 농지 개간을 위한 정부의 정책 가운데서 가장 주목되는 것은 바로 사민정책이었다. 본래 이 정책은 북변 방어의 군사적 목적에서 비롯되었다. 그러나 농지 개간 정책의 차원에서 보면, ‘인구는 많되 토지가 부족한(民多地少)’ 하3도 농민을 ‘인구는 적으나 토지는 많은(民少地多)’ 북부 지방으로 대량 이주시켜 이 지역을 개간케 하였다는 사실은 중요한 의미를 가진다.

고 하겠다. 또한 사민정책의 일환으로 양반지배층까지도 그들의 노복을 북부 지역으로 이주시켜 농지를 개간하도록 하는 조치도 취하고 있었는데, 개간의 실적에 따라 벼슬이 오르는 보상이 있었으므로 농지의 개간에 적지 않은 효과를 보였다. 그 외에도 군인 스스로 경지를 경작하여 자신의 군량미를 마련케 하는 일종의 관영농장이었던 둔전을 여기저기에 설치하여 개간을 촉진하는 새로운 정책도 시행되었다. 이처럼 국가에서까지 둔전을 통해 재정 수입을 확보하고자 주력하였으므로, 개간 사업은 널리 확대되었다.

개간에는 다수의 노동력과 축력이 필요하였는데, 노동력이 크게 부족하였던 이 시대에는 축력의 동원이 필수적이었다. 이에 정부는 농우를 증식하여 관급하는 농우정책을 시행하였다. 이와 같이 이 시기 농지 개간의 중심 세력은 바로 봉건국가·양반지배층·부농층 등이었으며, 이들에 의해 조선 전기의 농지 공급은 크게 확대되었다. 인구 밀도가 낮은 이 시기에서는 이러한 대규모적인 개간이 노동 생산성에 주력하는 조선 전기의 독특한 농법을 창출하였을 뿐 아니라, 결국 생산요소 가운데서 토지만을 계속 증투하게 함으로써 전체 농업생산력 발전에도 중요한 영향을 끼쳤던 것이다.

나) 수전의 확대와 농지의 숙전화

앞서 살핀 원장부 결수들은 모두가 경작되거나 전세를 낸 면적이 아니었지만, 이들 전결수는 결국 이 시대 전체 토지 면적의 한 흐름을 보여주는 유일한 지표로서 중요한 의미를 갖는다. 이에 따르면 제1기 초에 급속히 증가하여 마침내 그 한계에 도달한 전결수가 제2기에서는 그대로 정체되었기 때문이다. 이와 같은 전결수의 정체는 발전하는 농업생산력 구조와 비교할 때 특이한 현상이라 할 것이다. 그러나 이러한 현상은 당시의 농업이 넓게 개간된 척박한 토지⁵⁾를 중심으로 숙전화 작업을 진행하는 과정 속에 있음을 단적으로 말해 주는 것이라 하겠다. 이른바 앞에서 살펴본 것처럼 개간 정책으로 이루어진 농지의 급속한 양적 공급은 세종 연간에 이르러 어느 정도 완료되었지만, 농지의 질은 계속된 숙전화 작업과 수전 개발을 통해 계속 향상되었을 것이기 때문이다.

5) 조선 전기에 있어서는 전체 농지의 80%정도가 바로 한전이었다.

이제 조선 전기 수전 농업이 처하였던 위치를 보다 정확히 파악하기 위해 조선시대 전반에 걸친 수전 비율의 흐름을 살펴보자. 조선 전기인 세종 연간(1432년 경)의 수전 비율은 27.9%인 데 비해, 1807년과 1913년의 그것은 각각 36.6%와 52.3%이었다. 그러나 일제가 토지조사사업을 통해 밝힌 1919년 경의 수전 비율은 35.7%였다. 물론 전자는 결수로 파악한 수전 비율이었으나 후자는 면적(町步)으로 파악한 수전이었으므로, 결국 52.3%의 결수로 된 1913년의 수전 비율이 불과 5년 후의 실제 면적 비율로는 35.7%에 불과하였던 것처럼, 세종 연간의 실제 수전결수는 20%남짓하였을 것이다. 이처럼 조선시대 전반에 걸쳐 비록 완만하였지만 수전 비율은 지속적으로 증가하였던 것이었다.

이처럼 당시의 농업은 한전을 중심으로 영위되었으므로 벼농사는 일부 지역에서만 행해지고 있었던 것이었다. 전체 농지는 간전이라 불려질 정도로 급속하게 개간 증식되었는데, 그 면적도 이미 15세기 전반에 이르면 150~170만 결 수준에서 정점에 달하였다. 따라서 15세기 후반과 16세기 전기간 동안 절대 면적의 변화는 두드러지지 않은 채, 수전 면적의 지속적이고도 완만한 확대와 개간지의 숙전화가 진행되었던 것이다. 이러한 사정은 급속한 인구 증가와 결합됨으로써 농업생산력의 발전에 능동적으로 작용하였다. 이른바 15세기 전반의 급속한 농지 공급의 확대와 그 이후의 농지의 질적 개량은 바로 이 시대 농업 발전의 중요한 간접 요인이 되었던 것이다.

4) 농업생산력의 역사적 위치

이상을 종합해 볼 때 조선 전기의 농업 생산력은 지속적으로 성장하였음이 분명하다. 그러나 이러한 성장은 어디까지나 노동생산성 중심의 조선 전기의 농업생산력이 토지생산성에 기초한 조선 후기의 그것으로의 전환이란 성격을 갖는 것이었다는 점에서, 적어도 조선 전기에 있어서는 전자의 모습이 더욱 지배적이었다. 특히 이러한 조선 전기 농업생산력의 위치와 그 역사적 성격은 계량적인 접근을 통해서도 증명될 뿐만 아니라, 생산기술과 노

동기술로 구성된 이 시기의 농업생산력을 하나하나씩 검증하는 과정에서도 속속 밝혀지고 있다 하겠다.

이 시대 농업생산력 발달의 직접적인 원인으로서는 무엇보다 농학이 발달하였고 농업 생산기술이 고도화하였을 뿐만 아니라, 노동 수단인 역축과 농구가 새로 개발된 데 기인하고 있었다. 이러한 분석의 출발점으로서 더욱 분명해진 것은, 15세기의 농법이 많은 축력을 기반으로 한 노동생산성 중심의 노동절약적·토지사용적 기술에 근거하였다는 사실이다. 수전 농법의 경우도 주로 만도를 수경 및 건경법으로 재배하던 열등한 수전이 광범위하게 분포하였고, 한전의 경우도 「1년 1작식」의 작부 체계가 지배적이었으며 휴한전도 일부나마 존재한 상태였다. 또한 시비의 측면에서도 조방적이었을 뿐 아니라, 농구 체계도 두 마리 소를 건인 동력으로 하는 축력 일관 체계를 갖추고 있었다.

그러나 16세기로 가면서 이와 같은 농법도 점차 변화·발전해 나가고 있었다. 먼저 수전농법에서는 새로운 회환농법과 건경법, 그리고 이양법의 보급과 발달이 점차 지속되었으며, 한전농법에서는 근경과 간중이 일반화되고 이를 뒷받침하기 위한 작무(묘)법과 시비법의 개선이 두드러졌기 때문이다. 뿐만 아니라 구비의 보편화를 낳은 시비법의 발달과 역축의 확대 보급, 농구의 분화 및 새로운 개발, 그리고 전면변전경의 보편화도 이 시대 농업 생산기술을 고도화하는 데 중요한 원동력이 되었다. 또한 이러한 발전과정은 처음 중국 농서의 보급으로 출발한 농학의 발달과 흐름을 같이하는 것이었으며, 이는 결국 우리 현실에 맞는 새로운 농서의 편찬과 보급으로 이어져 나갔던 것이다.

한편 그러한 직접적인 요인 외에도, 이 시대 농업생산력의 발전은 인구의 급속한 증가, 농지공급의 확대라는 간접적인 요인에 의해서도 더욱 촉진되었다. 특히 조선 전기의 전기간 동안 인구는 2배 가까이 성장하여 농업 발전을 강력히 촉구하였다. 뿐만 아니라 조선 전기의 농지 공급 상황 역시 초기의 급속한 농지공급 확대와 그 이후의 질적 개량을 통해 이 시기 농업 생산력 발전에 적지 않은 영향을 끼쳤던 것이다.