

《비총법》실시를 통한 전세착취의 강화와 그 반인민성

박사 부교수 오 순 희

1. 서론

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 교시하시였다.

《착취사회의 법은 지배계급의 의사를 반영하고 그 이익에 복무하는 강권정치의 도구이며 그것은 사회에 강압적으로 적용되는것입니다.》(《김정일선집》 증보판 제10권 133페이지)

지배계급의 주요한 통치수단으로 리용되여온 착취사회의 모든 법은 그 계급적성격에 있어서 반인민적인 성격을 띠게 된다.

《비총법》은 조선봉건왕조의 통치배들이 인민들에 대한 전세수탈을 강화하여 국가재정수입을 늘이고 저들의 봉건통치를 더욱 유지공고화할 목적으로 18세기 중엽에 실시한 반인민적인 전세수탈법이었다.

지난 시기 여러 도서들에서는 고대—근대까지의 우리 나라 토지제도사에 대하여 서술하면서 《비총법》에 대해서는 그 적용시기와 개념만 언급하였다.

이 글에서는 《비총법》실시의 사회력사적배경 및 그 제정과정에, 앞선 시기의 전세수탈법과 구별되는 특징 그리고 《비총법》실시를 통한 전세착취의 반인민성을 해설하여 《비총법》이 봉건통치계급의 이익을 옹호하고 피압박인민대중을 가혹하게 착취하는 반인민적인 법이었다는것을 밝히려고 한다.

2. 본론

2. 1. 《비총법》실시의 사회력사적배경

조선봉건왕조는 18세기 중엽에 들어와 종래의 《공법》대신에 《비총법》이라는 새로운 전세수탈법을 제정공포하였다.

조선봉건왕조의 통치배들이 《비총법》을 새로 실시하게 된것은 첫째로, 당시 국방전, 아문둔전의 팽창, 양반관료, 지주들에 의한 토지점병의 증대로 하여 문란해진 토지제도를 바로잡고 인민들에게서 더 많은 전세를 착취하자는데 있었다.

17세기말~18세기초에 걸쳐 수십년동안 지속된 국방전, 아문둔전의 토지강탈행위는 봉건정부의 재정체제를 심히 헝클어놓았다.

일명 《궁장토》 또는 《궁둔》이라고 불리운 국방전은 1556년 직전제의 폐지이후 왕족들이 저들의 사치욕을 충족시키기 위해 각기 자기 소유지와 수조지 및 창고들을 가지게 되면서 발생하였다.

궁방전은 처음에 국왕의 사여(賜與), 봉건정부로부터의 절수(折受-봉건사회에서 벼슬아치가 국가로부터 토지나 결세를 자기 몫으로 떼여받는것)의 방법으로 팽창하였는데 여기에는 반드시 국가의 강권이 동반되었다.

궁가들은 임진조국전쟁이후 궁방전의 립안절수(立案折受-관청에 문건을 제출하여 토지를 받는다는것)가 합법화되면서 많은 민전들을 강탈하여 궁노비들에게 경작시켰다.

궁가들은 임진조국전쟁으로 하여 생긴 폐경지들을 강탈하다 못해 사기협잡의 방법으로 주인이 있는 민전까지 빼앗아 자기 소유지로 만들어버렸다. 1662년에 《오늘 여러 궁가들이 모두 부유하게 되었는데 민전을 탈취하여 더욱 부자로 되었다. …한 궁가가 수십 리 땅에 수천호의 인민들을 부려먹고있으니 국가는 얼마 못 가서 쇠약해질것이다.》(《증보문헌비고》 권144 전부고 제전)라고 한 사간원의 상소자료는 당시 궁가들이 감행한 토지강탈행위의 실상을 잘 보여준다.

1662년경 황해도안에는 무려 92개의 궁방전이 있었고(《현종실록》 권6 3년 12월 병오) 1688년경 경상도 역시 궁가들이 《민전을 빼앗지 않은것이 없다.》(《숙종실록》 권19 14년 4월 계축)라고 할 정도로 궁방전이 매우 많았다.

궁방전의 확대는 사유지의 확대, 더 나아가서 면세전(免稅田-국가에 전세를 바치지 않게 되어있는 땅)의 확대를 의미하며 결국 봉건국가는 많은 전세수입원천을 궁가들에 빼앗긴것으로 된다. 17세기 중엽 어떤 궁가는 사유지와 함께 수조지 등 면세전을 1 400결이나 차지(《현종실록》 권7 3년 9월 신묘)하고있었고 17세기말에는 그 량이 5 000~7 000여결이상으로 늘어났다.(《비변사등록》 숙종 21년 7월 24일)

당시의 상황에 대하여 사간 리민적이 《우리 나라는 국토가 작는데 …10리, 5리씩 떼서 궁가에 영구히 준다면 개인집의 세력은 더욱 커지지만 국가의 수세지는 날로 줄어든다.》(《증보문헌비고》 권144 전부고 제전)라고 개탄할 정도로 국고는 더욱 고갈되어갔다.

궁방전은 그후 《급가매토》의 방법으로 더욱 팽창되어갔다.

궁가들의 토지강탈행위로 국가수세지가 대폭 줄어드는데 당황한 봉건정부는 1688년 궁방에 돈을 주어 땅을 사게 하는 《급가매토제》를 실시하였다. 이 조치에 의하여 대군과 공주에게는 5 000량, 왕자, 옹주에게는 4 000량의 돈이 할당되었다.(《비변사등록》 권41 숙종 14년 12월 5일)

하지만 《급가매토제》실시이후에도 궁가들의 토지강탈행위는 근절된것이 아니라 더욱 우심해졌다. 《급가매토》의 명목으로 대군과 공주, 왕자, 옹주들의 궁방에 지불된 금액은 한정액을 훨씬 초과하였고 또 지방의 관료들이 문건을 위조하여 민전을 자기 소유지로 만들어 궁가에 팔아먹는 현상이 빈번해졌다.

1702년 8월 령의정 서문중은 자기의 상소에서 궁방전의 팽창이 고려말의 사전팽창과 류사하다고 하면서 앞으로 초래하게 될 위기를 우려하였다.

아문둔전의 토지팽창현상 역시 궁방전과 마찬가지로 국가재정을 혼란시키는 중요한 폐단의 하나로 제기되었다.

아문둔전은 봉건국가가 각 아문에 떼여준 수조지 또는 소유지를 말하는데 임진조국전쟁시기 군량확보를 위해 훈련도감에 둔전을 설치한것이 그 발생의 계기로 되었다. 《면세전은 해당 궁가, 여러 아문들에게 각자 수세한다.》(《속대전》 권2 호전 제전조)라고 규정되어있는바와 같이 아문둔전은 궁방전과 같은 면세지였다.

아문둔전은 18세기에 들어와 중앙과 지방 등 전국각지에 그물처럼 퍼져있었다. 《근래 각 아문전답은 절수와 매득(買得-토지를 돈으로 사는것)을 막론하고 그 면세결수가 많을뿐아니라 이전에 차지한것이 또한 얼마인지를 알지 못하고 국가의 세입이 점차 감소되어가니 이것은 참으로 난처한 일입니다. …지금의 아문은 그 전답에서 얻는 수입으로 경비를 충분히 충당할수 있는데 어찌 궁가와 같이 세를 면제해줍니까?》(《승정원일기》 숙종 44년 2월 29일조)라고 하면서 아문둔전이 사들인 전답에서 전세를 받을것을 강경히 제의한 기록이 있는데 이것은 중앙의 관료들속에서도 아문둔전의 폐단을 우려하는 목소리가 한층 높았다는것을 알수 있게 한다.

이처럼 당시 각 아문들은 궁방전과 마찬가지로 절수와 매득의 방법으로 수많은 토지를 차지하고 면세지의 특권까지 부여받음으로써 국가재정을 크게 위협하고있었다. 아문둔전의 급격한 팽창은 직접 또는 간접적으로 소농민들을 파산몰락시켰고 나아가서 봉건 국가의 물질적지반을 허물어뜨리는 막대한 후과를 초래하였다.

17세기말~18세기초에 걸쳐 수십년동안 지속된 궁방전, 아문둔전의 토지강탈행위로 봉건정부의 재정체계가 심히 형클어졌다. 《여러 국가, 각 아문의 면세하는 곳이 점점 더욱 끝없이 늘어나기때문에 전결이 크게 줄어들고 세입이 점점 줄어드니 국가운영이 어렵다.》(《비변사등록》 권85 영조 5년 정월 9일)라고 할 정도로 봉건국가의 주되는 수입원천인 전세확보가 매우 곤란한 형편에 처하였다.

18세기에 와서 더욱 우심해진 량반관료, 지주들의 토지점병행위 역시 국가수입을 대폭 감소시켜 봉건통치의 유지강화에 커다란 난관을 조성하였다.

임진왜란, 정묘호란, 병자호란 등 계속되는 전란의 후과로 인구가 대폭 줄어들고 대량적인 류리로 인한 황무지의 발생 등을 좋은 기회로 삼은 량반관료, 지주들속에서 토지점병현상이 우심하게 나타났다.

17세기초 대북파의 우두머리 류희분, 박승종 등 중앙의 관료들은 사설둔전(私設屯田—개별적인 량반관료들이 강탈한 토지에 농장을 차려놓고 류량민들로 그 땅을 경작하게 한 다음 지대를 착취하는 토지)을 도처에 설치하였다. 17세기 중엽에 와서도 중앙의 량반관료들은 립안의 명목으로 수많은 산림과 함께 각종 지방기관들에 소속되어있는 국유지까지 탈취하였다. 토지강탈을 미친듯이 감행하는 량반관료들의 토지점병현상에 큰 우려를 느낀 정언 리이는 1659년 3월 자기의 상소에서 《궁가뿐아니라 량반들도 조금만 권세가 있는자면 역시 토지를 빼앗는자가 많았다.》(《효종실록》 권21 10년 3월 갑자)라고 개탄하였고 1662년 4월과 1663년 리민적, 정계주 등 많은 관료들도 토지점병에 대하여 련이어 상소하였다.

토지점병은 중앙은 물론 지방의 관료들과 일반량반토호지주들속에서도 우심하게 나타났다.

1706년경 교동지방의 관리들은 자기 지방의 1 000여명 농민들이 애써 개간한 송가도의 광대한 간석지를 모조리 강탈하여 다른 지방에 넘겨줌으로써 농민들을 모두 병작인으로 만들어버렸다. 지어 어떤 량반토호들은 자기 농장에 《군적에도 등록되지 않고 관역에도 응하지 않으며 종신토록 한민(閑民—아무런 역도 지지 않는 신분)으로 있는자》들을 수십~수백호씩이나 거느린 향곡부호로 자라났다. 이에 대해서는 1732년 우의정 서명균이 《충청도의 량반들은 <울타리안의 주민>이라고 하면서 수십호 내지 10여호를 은닉비호하여 량역을 지우지 못하게 할뿐아니라 동내인민들까지도 나무를 하게 하거나 농사를 시킴에 자기 집의 노복과 다름없이 부려먹는다. 고을원들은 어찌할수 없고 도감사들은 알면서도 친구지간이기때문에 안면관계로 하여 처리하지 못한다.》(《비변사등록》 권92 영조 8년 9월 7일)고 하면서 량반관료들속에서 나타난 부정부패행위를 까밝혔다.

우에서 본바와 같이 임진조국전쟁이후부터 18세기 중엽에 이르는 오랜 기간 궁방전, 아문둔전의 팽창, 량반관료 및 지주들의 대대적인 토지점병은 국가수세지의 감소와 함께 더 나아가서 국가재정체계를 혼란시킨 기본원인으로 되었다.

조선봉건왕조의 통치배들이 《비총법》을 새로 실시하게 된것은 둘째로, 《공법》시행과정에 봉건관료들속에서 우심해진 부정협잡행위의 폐단을 극복하고 전세수탈의 유리한 조건을 마련하여 혼란에 빠진 국가재정을 수습하자는데 있었다.

원래 《공법》은 고려말부터 시행되고있던 《손실담험법》의 폐단을 막고 전세수입원천

을 늘이기 위해 조선봉건왕조가 1444년에 새로 제정 실시한 전세수탈법이었다.

《공법》이 전시기에 실시되었던 《손실답험법(損實踏險法)》은 봉건국가가 해마다 경차관을 현지에 파견하여 논밭의 농사작황을 조사한데 기초하여 전세납부량을 정하게 되어 있는 법이었다. 그런데 당시 경차관의 임무를 맡은 고을원이나 감사, 경차관 등 그 누구를 막론하고 정확한 조사를 진행하는자들이 별반 없었고 오히려 보다 교활한 수법으로 자기 마음대로 전세액을 정하였다. 그러다나니 전세수탈과정에 부정협잡행위, 퇴물행위가 범람하고 결국 농민들이 2중적인 착취로 더 큰 고통을 당하였던 것이다.

1426년 2월 수도 한성에서 각종 부가세를 덧붙여 막대한 량의 전세를 수탈하는 인순부(궁중재정사무를 맡아보는 기관)의 관리들을 반대하는 인민들의 폭동이 일어나 무려 2000여호에 달하는 량반관료들의 집들이 소각되었다.((《세종실록》 권31 8년 2월 기묘)

봉건통치배들은 인민들의 반정부감정을 늑잡히고 보다 중요하게는 봉건통치의 유지강화에 필요한 더 많은 전세를 수탈해내기 위해 전분6등 동과수조, 년분9등 수등감세, 급재법을 기본내용으로 하는 《공법》을 새로 제정하였다. 종래의 결부제도를 그대로 두면서 토지등급과 흥풍정도를 보다 세분화한 《공법》은 농민들을 토지에 고착시키는 방향에서 안전한 조건에서의 전세수탈을 추구한것으로 하여 나온 초기에는 국가재정을 늘이는데 유리하였다.

그러나 16세기이후 봉건관료들의 교활한 책동으로 말미암아 전분6등, 년분9등법은 법조문에만 남아있는 지상공론으로 되고말았다.

중앙에서 파견된 경차관은 매해 추수가 끝난 다음에야 파견되다나니 전결조사를 제대로 할수 없었고 경차관의 행차에 쓰이는 모든 비용이 각 고을의 전결에 부과되어 인민들에게 가해지는 부담은 더욱더 증가되었다.((《비변사등록》 권56 숙종 31년 8월 24일, 권59 숙종 34년 7월 29일)

18세기에 들어와서도 형편은 마찬가지였다. 당시 경차관들은 토지조사기간 해당 지방의 고을원, 향리들과 결탁하여 지방관들과 개별적대토지소유자들에게는 유리하게 면세지를 정해주는 반면에 농민들의 전세액은 실지보다 더 많이 매기어 그들의 불만을 야기시켰다. 봉건관료들이 농민들의 급재결수를 작게 한 반면에 출세총수(전세총량)는 과중하게 만들어 급재가 지역에 따라 골고루 미치지 못하게 하였다.((《비변사등록》 권70 숙종 43년 6월 3일)든가 또 빈땅에서 전세를 마구 강탈하는 《백지징세》(《비변사등록》 권59 숙종 34년 8월 11일)라는 말이 당시의 문헌기록에 자주 보이는것만 보아도 봉건관료들속에서 나타난 부정협잡행위의 실상을 잘 알수 있다.

봉건관료들과 량반지주들속에서 감행된 이러한 부정협잡행위의 밑바탕에는 량전사업의 문란이 주요하게 깔려있었다.

15세기에 나온 《경국대전》에는 량전을 20년에 1차씩 진행하여 토지대장에 등록하고 그것을 호조와 해당 도, 군에 보관하게 되어있었다.((《경국대전》 권2 호전 제전)

이 규정에 따라 16세기까지는 그럭저럭 량전이 진행되었으나 임진조국전쟁이후에 진행된 계묘량전(1600~1604년), 갑술량전(1634~1635년), 경자량전(1720~1721년)은 량반관료들의 협잡과 통간으로 아무런 성과도 거두지 못하였다.

량전에서 토지등급이나 결수가 다 부정확하였고 이것으로 말미암아 세도량반관료들의 토지에서의 감세와 탈세, 농민들의 부담의 증대현상은 더욱 우심하게 나타났다. 이렇게 엉터리로 진행되던 량전마저도 전국적범위에서가 아니라 일부 지방들에 국한되었고 1669년이후부터 18세기초에 이르는 기간에는 전혀 집행이 되지 않았다.

임진조국전쟁이후부터 18세기 중엽에 이르는 약 200년간 량전사업에서 나타난 무

질서는 궁방전, 아문둔전 등 각종 형태의 면세지들의 급격한 증대를 가져왔고 양반관료들과 토호들의 부정부패행위를 더욱 부추기는 결과를 초래하였다. 당시의 책들에서 《개량의 결과는 진전(폐경지)만 늘어날뿐 기경지(경작지)는 없다.》(《비변사등록》 권130 영조 32년 2월 3일)라고 개탄한것은 결코 우연한 말이 아닌것이다.

이처럼 18세기에 들어와 더욱 우심해진 궁방전과 아문둔전의 팽창, 봉건관료들과 지주들의 토지점병의 증대 그리고 《공법》시행과정에 발로된 여러가지 부정협잡행위로 국가재정체계는 혼란상태에 빠져들어갔다.

조선봉건왕조의 통치배들은 혼란에 빠진 국가재정체계를 수습하고 인민들에게서 더 많은 전세를 수탈할 방책을 모색하게 되었고 이로부터 새롭게 출현한것이 바로 《비총법》이었다.

2. 2. 《비총법》의 실시과정과 특징

2. 2. 1. 《비총법》의 실시과정

《비총법》은 1759년(영조 35년)에 확정되고 1760년이후부터 실시되었으며 그후 《대전통편》에 명문화되어 1894년 갑오개혁시기까지 존재하였다.

《대전통편》은 1785년에 중추부사 김치인 등에 의해 편찬된 법률책으로서 앞선 시기에 만들어진 《경국대전》, 《속대전》의 체계와 내용을 기본으로 하고 그후 새롭게 발표된 법령들을 보충하여 편찬되었다.

《비총법(比摠法)》은 봉건정부가 호조를 통해 각 도의 농사작황을 지난 몇해사이의 생산량과 비교하고 해당 년도의 전세수탈대상결수와 자연재해로 인한 전세면제대상결수를 미리 정하여 내려보내는 전세수탈법이다.

이 법은 《수봉단자법》의 형식으로 1730년대까지 드문히 시행되어왔고 1740년대부터 매해 실시되었으나 종전의 경차관파견제가 완전히 폐지되고 《비총법》실시로 넘어간것은 1760년부터였다.

1721년에 과도적조치로서 시험적으로 적용된 《수봉단자법(收捧單子法)》은 한마디로 말하여 경차관을 파견하지 않는 대신 전주로부터 직접 재해상황을 적은 문건을 거두어들여 문서를 작성하고 급재 역시 답험이 아니라 정한급재(定限給災-재해상황의 일정한 기한을 정하는것)나 비년급재(比年給災-가까운 몇해사이의 재해상황등급을 정하는것)의 방식으로 정하게 되어있는 법이었다. 당시 좌의정을 하고있던 홍치중은 《...〈수봉단자법〉이 결정된것은 일시변통의 뜻으로서 본래 년례적인것이 아니였다.》라고 하면서 경차관을 파견하지 않는 급재방식을 취한 정부의 조치에 대하여 열거하였다.(《비변사등록》 권80 영조 2년 9월 11일)

정한급재방식은 년분사목(봉건정부가 해마다 각 도에 전세수탈량을 결정하여 내려보낸 문건)에 따라 미리 각 도의 급재결수를 정하여 반급하는 방식이라면 비년급재방식은 각 도의 전결총수, 매해 급재와 관련한 내용을 연구하고 여기에 당해년도 흉풍정도를 참작하여 각 도 급재결수를 분등비년한 다음 반급하는 방식이었다.(《비변사등록》 권69 숙종 42년 10월 30일, 권70 숙종 43년 정월 26일, 권90 영조9년 9월 9일)

두가지 방식이 다 적용된데는 재해 및 묵은 정도에 대한 철저한 답험이 이루어질수 없다는것을 고려한데 있었다.

우의정 서명균이 국왕에게 올려보낸 상소에서 경차관파견이 폐단만을 빚어내고 아무

런 리득도 없는 때가 많다고 하면서 급재결수를 정하여주든지 아니면 비등하여줄것을 제의한 사실이 이것을 잘 말해준다.

두 방식은 다같이 경차관의 복심없이 재결등급을 정하여 일정한 세입을 확보한다는 점에서 유리한 측면을 가지고있었다.

봉건정부는 18세기 전반기까지 거의 해마다 이 두 방식을 취하였다. 하지만 이것 역시 반급된 급재결수가 작은 반면에 출세결수는 과중하게 하여 《백지징세(白地徵稅)》의 폐단을 빚어냈다. 특히 급재가 감사에 의해 주관된것만큼 상대적으로 감사와 고을원들의 권한은 커졌고 또 수세과정에 백성들과 접촉하는 서원, 리서, 면임 등 향리들의 중간수탈도 더욱 농후해졌다.

경차관담합제가 완전히 중지되고 《비총법》이 부분적으로 시행된것은 1744년부터였다.

여러 문헌기록들에 보이는 정한급재 및 비년급재방식의 적용시기를 분석해보면 대체로 경차관파견이 완전히 중지되지 않은 1734년에는 미미하다가 경차관파견이 거의 중지된 1744년부터는 본격화되었다는것을 알수 있다. 《...경차관을 파견하는것은 손실만 있고 리익이 없어 근년이래 파견하지 않았》다는 호조판서 정석오의 상소와 《경차관은 형체만 남았는데 아주 파견하지 않는것도 옳지 않은것》이라고 한 령의정 김재로의 상소(《비변사등록》 권116 영조 22년 7월 11일) 등은 18세기 중엽에 와서 봉건정부에서의 경차관파견이 완전히 유명무실해졌다는것을 실증해준다.

물론 당시의 문헌기록을 보면 1744년부터 중지되었던 경차관파견이 1757년과 1758년 두차례에 걸쳐 다시 부활된것처럼 되어있다. 하지만 이것은 어디까지나 1721년부터 적용된 《수봉단자법》실시이후에 나타난 폐단을 바로잡기 위하여 취해진 임시적인 조치라고 보아야 옳을것이다.

실지로 1730년대이후 《수봉단자법》시행이후 해당 지방의 감사와 고을원들이 전정을 주관하게 되면서 중간수탈행위가 더욱 우심해지고 출세실결수가 점차 줄어드는 폐단이 빚어졌다. 봉건정부에서는 이것을 수습할 목적에서 1750년대를 전후하여 각 도에 경차관을 파견하여 출세실결수를 늘이기 위한 일련의 조치들을 취하였던것이다.

이처럼 《수봉단자법》이라는 과도적인 시험과정을 거쳐 1759년(영조 35년)에 법제화되어 《대전통편》에 수록된 비총법은 우리 나라의 전통적인 전세수탈체계에서의 큰 변화를 의미하는 새로운 형태의 전세수탈법이었다.

2. 2. 2. 《비총법》의 특징

《비총법》의 특징은 한마디로 말하여 앞선 시기의 《손실담합법》, 《공법》과는 달리 경차관을 파견하지 않고 당해년도의 수세량을 지난 몇해동안의 농사정형과 비교하고 또 재해까지 고려하여 정한다는데 있었다.

종래의 경차관담합제는 경차관에 의한 조사를 통해 재결을 마감하고 이를 바탕으로 호조에서 세액을 결정하게 되어있었다. 그런데 이 경차관담합제가 그 시행과정에 전세수탈에서 많은 폐단을 빚어냈다.

조선봉건왕조의 통치배들은 건국초기부터 《손실담합법》, 《공법》 등 저들의 계급적리해관계에 맞게 전세수탈법을 개정하거나 새로 제정한데 기초하여 각종 교활한 방법으로 인민들에 대한 전세수탈을 강화하였다.

14세기말~15세기 중엽까지 실시되어온 《손실담합법》은 표면상으로는 농민들의 생활을 《안정》시키기 위한 법처럼 보이지만 실제에 있어서는 봉건국가의 재정수입원천을

늘이고 통치배들의 향락을 위한 교활한 악법이였다.

《고려사》의 기록을 보면 《충수확량을 100%로 보고 손해량이 10%이면 전세량을 1/10로, 손해량이 20%이면 전세량의 1/20을 덜어준다. …손해량이 80%이면 받게 된 전세를 전부 면제》해주며 해당 지방의 감사, 고을원, 전주 등이 직접 조사하여 전세를 받게 규정되어있다.(《고려사》 권78 지 제32 식화 1 전제 답험손실)

이 규정대로 하면 농민은 봉건국가에 대해 예견된 자기 논밭의 충수확량가운데서 10%의 손해를 보았으면 27말, 20%의 손해를 본 경우에는 24말을 바치며 80%이상의 손해를 보았을 때에는 그해 전세를 완전히 면제받게 되어있다.

하지만 당시 손실정형에 대한 료해를 담당한 고을원이나 전주들은 손실의 결과에 대하여 사실대로 매길 대신 손해본 량을 줄이고 그대신 수확량을 늘이는 등 여러가지 비법 행위를 감행하였으며 봉건국가로부터 그에 대한 그 어떤 처벌도 받지 않았다. 고을원이나 감사, 경차관 등 그 누구를 막론하고 들에 나가 논밭을 직접 조사하고 전세량을 정하려고 한자는 별반 없었고 오히려 보다 교활한 방법으로 전세액을 높이 매기어 농민들을 고통속에 몰아넣었다.

1444년에 제정실시된 《공법》 역시 《손실답험법》의 시행과정에 빚어진 폐단을 막는다는 미명하에 제정되어 초기에 일정한 정도의 효과를 나타내었다.

《공법》을 앞선 시기의 《손실답험법》과 비교해보면 관리들의 룡간행위로 인한 중간수탈을 일정하게 막는 대신 국가재정수입을 최대한 늘일수 있게 제정되었다는데 그 주요한 특징이 있었다.

《공법》은 첫째로, 전국의 논밭을 3등전이 아니라 6등전으로 나누고 같은 수확고를 낼수 있는 면적을 단위로 하여 1결을 정하며 둘째로, 그해의 농사정형도 6등급이 아니라 9등급으로 보다 세분화하며 셋째로, 농사작황도 매 필지별로가 아니라 면을 단위로 진행하며 넷째로, 재해가 매우 심한 논밭에 대해서 따로 전세를 특별히 덜어준다는 등의 내용으로 일관되어있었다.

하지만 《공법》 역시 이 집행을 맡은 관리들이 제대로 준수하여야 그 효과성이 나타나며 나라의 정치가 조금이라도 문란해지면 《손실답험법》시행때와 마찬가지로 많은 폐단을 낳을수 있는 여지가 충분하였다. 실지 16세기에 벌어진 사화당쟁과 임진조국전쟁의 발발 등으로 정치적혼란이 격증되고 개별적인 량반관료, 지주들의 토지점병의 증대로 말미암아 《공법》 역시 지상공론으로 되고말았다. 《공법》시행과정에 나타난 여러가지 폐단을 놓고 1724년에 도제주 민진원은 《매해 경차관을 각 도에 파견하여 년간전세문서를 끝내는것이 상례인데 경차관은 일일이 그 재해정도를 답험하지 않고 단지 문서를 보고 전세를 더 거두는데 불과하다.…」고 하면서 봉건정부가 경차관답험제의 폐단을 빨리 없앨것을 요구하였다.(《비변사등록》 권78 영조 원년 7월 25일)

《비충법》은 국가재정수입을 늘이는 면에서나 전세수탈에서의 폐단을 막는데서 종래의 경차관답험제보다 유리한 측면을 가지고있었다.

그것은 감사로 하여금 호조에서 발급한 그해의 실총과 재총을 각 읍, 면, 리에 분배하여 전정을 운영하게 함으로써 답험과정에 나타나는 폐단을 줄이고 실총에 준한 수세로 재정확보를 보장할수 있게 한다는것이였다.

《비충법》에 따르면 봉건정부가 지나간 몇해간의 농사정형을 비교하여 올해는 대체로 어느해에 해당한다는것을 짐작으로 결정하여 그 해 그 도의 수세결총(收稅結摺)을 결정한다. 이때 수세결총과 함께 급재결수(給災結數)도 결정되는데 이것을 사목재(事目災)라고 불렀다. 그리고 사목재가 매 지방에 내려가면 이와 함께 해당 도감사의 장계요청에 따라

얼마간의 재해결수를 허락한 《장청재(將淸災)》를 가지고 전세를 걷어들이게 되어있었다.

《비충법》의 실시를 통하여 봉건정부는 오직 전세의 안전한 확보 및 그 량의 증가를 추구하였고 전정운영상 제기되는 모든 문제는 각 고을이 맡아 처리하도록 하였다.

이처럼 《비충법》은 경차관의 복심(覆審—한번 심의한것을 다시 진행하는것)을 통해 재결을 마감짓고 이를 바탕으로 호조에 의해 세액이 결정되게 된 경차관담합제와는 달리 감사가 직접 전정을 주관하며 이미 호조로부터 확정된 당해년도의 실총(實摺)과 재총(災摺)을 바탕으로 담합하고 분표수세(分表收稅—재해입은 논밭의 전세를 소출이 준것만큼 감해주는것)한단는데 그 특징이 있었다.

2. 3. 《비충법》실시를 통한 전세착취의 반인민성

18세기 중엽에 제정된 《비충법》은 앞선 시기의 전세수탈법과 마찬가지로 봉건지배 계급이 근로인민대중을 수탈하고 억압하는데 리용되어온 반인민적인 전세수탈법이었다.

《비충법》실시이후 봉건통치배들의 전세착취의 반인민성은 우선 사진(查陳—목인 땅에 대한 실태조사), 작부(作部—결세를 징수하는것)에서의 룡간행위로 인민들에게서 많은 전세를 빼앗아낸데서 찾아볼수 있다.

《비충법》의 내용을 보면 감사가 그해의 농사작황과 부세수탈상황을 총괄적으로 보고 하게 되어있는데 수세의 기본단위는 면리로, 수세를 집행하는 주도세력은 감사와 고을원, 서리 등 해당 지방의 지배세력으로 하고있었다. 결국 《비충법》실시이후 전세수탈에서는 감사와 고을원, 서리, 부호들사이의 호상련관성이 더욱 치밀해졌고 그 룡간행위가 종전보다 더 교활성을 띠게 되었다.

봉건통치배들은 사진에서 여러가지 룡간을 부려 많은 전세를 수탈해냈다.

《목민심서》의 저자인 정약용은 자기의 저서에서 진전조사방법을 허위진전을 조사하는 위진과 진짜진전을 조사하는 사진으로 구분하고 사진의 폐단에 대하여 폭로하였다.((《목민심서》 권6 호전 6조 세법)

관료지주들의 협잡과 룡간행위로 진전수가 확대되어감에 따라 봉건국가에 장악된 진전(陳田—목은 땅)의 총결수는 18세기 중엽이후 전세를 수탈할수 있는 실결수의 절반이나 되었다. 당시 봉건통치배들은 진전의 증가가 수세대상의 감소를 가져온다는것을 우려하여 될수록 진전을 인정해주지 않았다.

원래 진전에는 경작되는 토지에 한해서만 전세를 문다는 《수기수세》원칙이 적용되었다. 그후 봉건정부는 18세기에 나온 《속대전》에 진전이 경작되는 경우 정전의 1/2을 물어야 한다는 규정을 박아넣었다. 이 규정은 당시 토지가 적거나 없어 진전을 경작하지 않으면 안되는 농민들에게 있어서는 큰 부담으로 되었다.

실지 봉건통치배들은 일단 경작지로 량안에 등록된 토지에 한해서는 그것이 진전으로 된 경우에도 계속 징세를 강요하였다. 그리고 진전경작지의 납세가 두려워 경작자라도망치면 이웃의 농민들이 감당하게 하였다.

1787년 경기감사 서유방이 올려보낸 《...경기의 마전현을 지나갈 때 화진면의 농민들이 길을 막고 고산평의 토질이 척박하고 전부 진전으로 폐경하였음에도 불구하고 진전의 백지징세를 강요당하고있다고 울면서 하소연하였다.》(《비변사등록》 권153 정조 11년 4월 2일)라는 내용의 상소는 당시 절대다수의 농민들이 진전의 백지징세로 큰 고통을 겪고있었다는것을 잘 말해준다.

한편 량반관료, 지주들과 아전들은 가난한 농민들의 백지징세의 대가로 자기의 기경

전을 진전으로 허위등록해놓고 큰 리득을 보았다.

각 고을의 원들은 진전을 얻어 팔아 폭리를 보았으며 중앙의 관료들속에서는 자기 집의 노비들과 투탁한 양인들을 시켜 휴경지를 경작하게 하여 대농장인 진까지 설치하였다. 지어 주인이 있는 경작지까지 진전으로 허위등록하여 자기의 전답으로 만들어버리는 행위까지 서슴지 않고 감행하였다. 《만기요람》의 재용편에는 1807년에 전국적으로 전세를 납부하는 실결이 80만결인데 비하여 진전은 그 절반에 해당하는 40만결이었다고 되어있는데 이것은 나라의 총경지면적의 1/3에 해당하는 막대한 량이었다.

봉건통치배들은 작부를 통해서도 전세수탈을 강화하였다.

사진과 급재가 끝나면 그해의 수세결수가 정해지며 각 고을에서는 이에 근거하여 작부분서를 작성하여 각 리에 발송하였다. 작부를 일명 결호, 속호, 타호라고도 불렀는데 15~16세기에는 8결단위로, 17세기이후에는 4결단위로 작부하였다.

토지 8결을 기준으로 《부》를 짜고 그 우두머리인 호수를 정하여 연대적책임을 지워서 전세를 수탈하는 8결호수제도는 봉건통치의 문란, 상품화폐관계의 발전과 더불어 4결호수제도로 바뀌었다.

4~8결내의 전세징수를 책임진 호수들은 아전들과 짜고 쇠렴, 결집, 조집, 침징, 허결, 아징 등의 룡간행위를 감행하였다. 여기서 아징 하나만 보아도 이것은 토지소유자가 자기의 토지를 팔고 다른 리에 이동한 경우 받을 판 사람과 산 사람으로부터 전세를 2중으로 징수하는 착취방법으로서 농민들에게 있어서 역시 큰 고통거리로 되었다.

《비총법》실시이후 봉건통치배들의 전세착취의 반인민성은 또한 그 수탈항목 및 용도가 매우 파렴치성을 띠면서도 찾아볼수 있다.

19세기 초엽 봉건국가의 전정착취는 최절정에 달하였다. 당시 전라도지방의 군, 현들에서의 전세관계 수탈항목을 보면 국납(호조에서 수탈하는것)에 전세미, 대동미, 삼수미, 결미 등 12개, 선급(운반비)에 선가미, 부가미, 가급미 등 4개, 읍징(군, 현에서 수탈하는것)에 간색미, 락정미, 경주인역가미 등 28개 항목이 포함되어있었다. 여기에서 보면 44종에 달하는 전세수탈항목과 그에 따르는 60말이상에 달하는 전세착취량은 종류 및 수탈량에 있어서 우리 나라 봉건사회력사상 최고기록이었다.

봉건통치배들의 파렴치성은 그 용도에서도 찾아볼수 있다.

읍징에 해당되는 민고계통에 속한 전세수탈항목만 놓고보더라도 고을에서 빌려쓰는 샷말값에 해당하는 고마조와 고마전, 고을원들이 쓰는 러비에 해당하는 신평관, 구관 태가전, 새 고을원을 맞는데 쓰는 신평관아수리비 등이 속하였다. 그런데 이러한 항목에 드는 비용들은 원래 매 고을에 배정된 아록전과 공수전, 판둔전에서 거두어들이는 전세로 해결하거나 고을원의 개인부담으로 지불하게 되어있는것이였다. 바로 이것을 원과 서리들이 짜고 제마음대로 민고에 포함시켜 인민들에게서 빼앗아내였다. 당시 민고계통의 간접부가세가 15~21말에 달하였고 이것은 전정을 통한 전체 수탈량의 1/3에 해당하는 막대한 량이였다.

《비총법》실시이후 감행된 봉건통치배들의 전세착취의 가혹성은 또한 말이나 되의 규격을 통해 룡간행위가 우습하게 나타난데서도 찾아볼수 있다.

전세를 받아낼 때 쓰는 말이나 저울은 평시서에서 검열을 거쳐 합격도장이 찍힌것만을 사용하게 되어있었다. 하지만 이것은 형식에 불과하였고 실지 아전들은 농민들로부터 쌀을 받아낼 때에는 큰 말과 되를, 국가에 바칠 때에는 작은 말과 되를 사용하여 폭리를 보았다.

곡식의 질을 검열한다는 명목으로 규정된 간색미는 1섬당 1되를 꺼내게 되어있었는

데 어떤 지방의 간색말은 몇말이 들만큼 너무 커서 이것으로 몇번 평가받게 되면 빈 섬만 남았다. 이것은 봉건통치배들이 간색미라는 명목으로 농민들에게서 략탈한 곡식이 실제상 정해진 량의 수신패에 달하였다는것을 보여준다.

《비총법》이 실시된 이후 전세착취는 사진과 급재, 수탈항목 및 용도, 말과 되의 규격 등에 있어서 앞선 시기보다 보다 더 교활성과 악랄성을 띠고 감행되었다.

3. 결론

이상에서 본바와 같이 조선봉건왕조의 통치배들은 18세기 중엽에 새로운 전세수탈법인 《비총법》을 제정실시함으로써 근로인민대중에 대한 봉건적착취를 더욱 가혹하게 감행하였다.

《비총법》이전시기에 실시되어온 《손실담험법》이나 《공법》은 다같이 경차관의 조사를 통해 재결을 마감한데 기초하여 호조를 통해 세액을 결정하게 되어있었다.

1760년이후부터 근 130여년간 《비총법》은 경차관을 전혀 파견하지 않고 당해년도의 수세량을 지난 몇해동안의 농사정형과 비교하고 또 재해까지 고려한데 기초하여 세액을 정하게 되어있는 새로운 형태의 전세수탈법이었다.

《비총법》은 표면상으로는 농민들의 어려운 처지를 《동정》하고 《개선》해주기 위한 법처럼 보이지만 실지로는 봉건국가의 재정수입을 늘여 무너져가는 봉건제도를 유지강화하려는 속심에서 제정실시된 악법이었다.

《비총법》이 실시된 이후에도 전세수탈에서 감사와 서리를 비롯한 지방관리들의 통간행위는 종전보다 더 교활성을 띠고 감행되었다.

봉건통치배들의 전세착취로 광범한 농민대중은 더욱더 령락되었으며 그들의 처지를 비참하게 만들었다.

1812년 7월에 들어와 삼남지방을 제외한 경기이북의 5개 도에서만도 208만명의 인민들이 굶주림에 허덕이었다는 사실이 이것을 실증하여준다.((《순조실록》 권 16 12년 7월 경자)

이처럼 《비총법》은 앞선 시기의 《손실담험법》, 《공법》과 마찬가지로 조선봉건왕조의 통치배들이 피압박인민대중을 가혹하게 착취하여 국가재정수입을 늘이고 봉건제도를 유지강화하기 위하여 제정실시한 반인민적인 악법이었다.

실마리어 《비총법》, 전세착취