

II. 세역제도와 조운

1. 조 세
2. 공 부
3. 요 역
4. 잡 세
5. 조운과 조창

II. 세역제도와 조운

1. 조 세

1) 조세의 개념

토지의 사유가 인정되었던 고려시대에는 광대한 규모의 사유지가 있었다. 이른바 民田이라 불리는 것이 그 대표적인 존재이다. 이 밖에 궁인이나 사원도 사유지를 가지고 있었다. 그리고 그 소유자는 매매·증여·상속 등의 권리를 자유롭게 행사할 수 있었으며, 국가는 여러 가지 방법으로 그 소유권을 보호해 주었다. 그러나 한편으로 국가는 “모든 토지는 왕의 것이다”고 하는 「동양적 왕토사상」을 이념적 바탕으로 하여 이들 사유지, 특히 민전에서 생산되는 수확의 일부를 수취할 수 있는 권리를 행사하였다. 수조권이라 불리는 것이 그것이다.¹⁾ 바로 이 수조권에 입각하여 국가가 사유지, 특히 민전 소유자로부터 거두어 가는 생산량의 일부가 「租稅」(田租 : 民田租)이다.

그러나 「조세」의 개념이 그렇게 간단한 것만은 아니다. 본래 조세는 서로 다른 개념을 지닌 「租」와 「稅」의 합성어였다. 즉 사유지의 소유자가 국가나 국가가 지정하는 개인(개인수조권자)에게 내는 田租를 「조」라 하고, 개인수조권자가 자신이 받은 전조의 일부를 다시 국가에 내는 부담을 「세」라 하였다. “모든 공전과 사전의 조를 水田 1결은 糙米 30두로 하고 旱田 1결은 粟 30두로 하며, 陵寢·倉庫·宮司·公廨·功臣田 외의 토지를 가지고 있는 사람은 모두 수전 1결에 白米 2두를 세로 내고 한전 1결에 黃豆 2두를 세로 낸다”고 한 과전법 규정²⁾ 이러한 사실을 잘 말해 준다. 공·사전(收租地)을

1) 이러한 내용에 대해서는 이 책 제I편 2장 2절 〈민전〉 참조.

2) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿料田.

막론하고 1결에서 내야 할 조미 및 잡곡 30두를 「조」라고 표기하고 있는데, 이것은 당시 결당 생산량을 300두(20석)로 상정하고 「什一租法」을 적용하여 거둔 전조였다. 그리고 ‘능침·창고·궁사·공해·공신전 외의 모든 토지’라고 하였을 때의 ‘모든 토지’는 사유지가 아니라 개인수조지인데, 이 개인수조지의 보유자가 국가에 내는 결당 2두의 백미와 황두가 바로 「세」였던 것이다.

그런데 「조」와 「세」의 개념이 이렇게 구분되어 쓰여진 것은 과전법 규정이 처음은 아니다. 이미 고려 전기부터 있어 왔던 일이다. 각종 재해로 인해 4분 이상의 손실이 생겼을 때租를 면제해 준다고 한 성종 7년의(988) 判文과,³⁾ “東京 행차시 통과하였던 주현의 금년 田租를 감해 주었다.”고 한 성종 16년의 기사에⁴⁾ 보이는 조 등은 모두 전조를 의미한다. 이 외에도 조가 전조의 의미로 사용된 예는 무수히 많다. 그리고 “문무 양반과 여러 궁원의 토지를 30결 이상 받으면 1결에 으레 5升을 세로 거둔다”고 규정한 현종 4년(1015)의 판문이나,⁵⁾ 10畝에 米 7합 5작을 내게 하여 결국 20결에 米 1석의 전세를 내도록 규정하였다고 하는 문종 23년(1069)의 기사에⁶⁾ 나오는 稅⁷⁾(田稅)는 모두 개인 수조권자가 자신이 받은 전조의 일부를 국가에 바치는 부담을 뜻하고 있다. 이렇게 조와 세는 기본적으로 개념이 다른 용어였지만 엄격하게 구분되어 사용된 것만은 아니어서 세가 조의 의미로 쓰인 경우도 적지 않았다. “지나해 密城 관내의 군현이 홍수로 인해 농사에 손실을 입었으므로 금년의 夏稅를 감해 주어야 한다”고 하였을 때의 稅(夏稅)의 실체는 앞서 언급한 성종 7년의 판문(災免規定)에 비추어 볼 때 전조임에 틀림없다. 또 “우리나라의 田制는 漢의 限田制를 본받아 10분의 1만을 稅로 하였을 뿐이었다”고 기술한 白文寶 筭子の⁸⁾ 세도 십일조로서의 전조를 가리키고 있음이 분명하다. 뿐만 아니라 세는 賦稅 일반의 뜻으로 쓰이기도 하였다. 이른바 租·庸·調를 「三稅」로 표현

3) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制.

4) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制.

5) 《高麗史》 권 78, 志 34, 食貨 1, 田制 租稅.

6) 위와 같음.

7) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 문종 15년 2월.

8) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 공민왕 11년.

하고 있는 것이⁹⁾ 그 단적인 실례이다. 또 「貢稅」¹⁰⁾ 「雜稅」¹¹⁾의 세도 부세 일반의 뜻이며, 여러 군현의 미납된 稅 및 常徭·雜貢을 면제시켜 주는 조치의¹²⁾ 세도 같은 의미이다.

한편 租도 전조의 의미로만 사용된 것은 아니다. 佃戶制로 경영되는 토지의 소작료도 租라 하였다. “處干은 남의 토지를 경작하여 租를 그 주인에게 내고 庸과 調는 官에 바치니 곧 佃戶이다”고 하는 충렬왕 4년(1278) 기사¹³⁾의 조는 사유지(주로 민전)의 전호가 주인에게 바치는 소작료임이 분명하다. 사유지 뿐 아니라 개간 장려 기사로 유명한 광종 24년(973)의 관문에서 알 수 있듯이 국·공유지에서의 소작료도 조라고 불렀다. 즉 “陳田을 개간한 사람에게 사전이면 첫 해에는 수확의 전부를 주고 2년째부터 田主와 分半하며, 공전이면 3년 동안은 수확의 전부를 주고 4년째부터 비로소 법에 따라 租를 거둔다”¹⁴⁾고 하였을 때의 조의 실체는 국·공유지에서의 소작료라고 판단된다. 수확량을 전주와 분반하는 사전이란 다른 아닌 사유지이고, 이러한 사전과 함께 쓰인 공전은 사유지의 상대 개념인 국·공유지로 이해되므로 결국 이 국·공유지에서 거두는 租는 소작료일 수밖에 없는 것이다.¹⁵⁾ 이 밖의 “공전의 조는 4분의 1을 취한다”고 규정한 성종 11년의 관문도¹⁶⁾ 국·공유지에서의 소작료를 조로 칭한 하나의 예가 될 것이다.¹⁷⁾ 또 「公廩田租」나 「公須田租」나 하는 것들도¹⁸⁾ 국·공유지의 하나인 공해전에서

9) 《高麗史》 권 28, 世家 28, 충렬왕 4년 7월 을유 및 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 고종 13년 3월.

10) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 의종 23년 4월·고종 40년 6월.

11) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 고종 42년 3월.

12) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 충렬왕 24년 정월 충선왕 즉위下敎.

13) 《高麗史》 권 28, 世家 28, 충렬왕 4년 7월 을유.

14) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

15) 公田·私田의 개념과 그 구분에 대해서는 이 책 제 I 편 2장 1절 〈공전과 사전〉 참조.

16) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

17) 여기에 나오는 公田의 실체가 국·공유지일 수밖에 없다는 사실에 대해서는 다음 절에 자세히 언급될 것이다.

18) “元正 又奪中書省公廩田租”(《高麗史》 권 128, 列傳 41, 曹元正).

“諸道館驛公須田租……儲峙以支廩給 餘租各輸州倉”(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 문종 2년).

의 소작료를 말하는 것이다. 현재 이러한 사유지에서의 소작료를 흔히 私田租, 국·공유지에서의 소작료를 公田租라 부르고 있다.

이와 같이 조는 전조와 소작료의 개념으로, 세는 수조권자가 전조의 일부를 국가에 내는 부담이라는 의미와 전조 및 부세 일반의 개념으로 사용되었으므로 각종의 기록에 나오는 조와 세의 실체를 파악할 때는 세심한 주의가 필요하다. 따라서 고려시대의 조와 세의 내용은 사유지의 소유자(주로 민전주)가 수조권을 가진 국가나 개인에게 내는 전조(민전조), 사유지에서의 소작료인 사전조, 국·공유지에서의 소작료인 공전조,¹⁹⁾ 그리고 수조지를 보유한 개인이 자신이 받은 전조의 일부를 다시 국가에 바치는 전제 등 네 가지로 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 이미 언급하였듯이 「조세」라는 용어 자체는 대부분의 경우 「민전조」의 뜻으로 사용되었다.

2) 수조율과 조세의 감면

(1) 사전조

고려시대 사유지의 대표적 존재인 민전의 주된 소유 계층은 백정농민이었으며, 이들이 소유한 민전은 대부분 자신과 그 가족의 노동력만으로 경작되었던 것으로 알려져 있다. 그렇지만 민전 중에는 중앙과 지방의 권세자들이 소유한 것도 적지 않았는데, 이들의 민전은 주로 가족노동력의 한계를 넘어서는 대규모의 토지였다 그리고 국가의 적극적인 보호를 받고 있던 사원이나 궁원도 사원전·궁원전으로 불리는 대규모의 사유지를 소유하고 있었다. 이렇게 규모가 큰 민전과 사원전·궁원전의 일부는 奴婢나 雇工의 노동력에 의지하여 경작되기도 하였으나, 대부분은 백정농민이나 외거노비 등을 전호로 하는 佃戶制(소작료)에 의해 경영되었다고 이해되고 있다.²⁰⁾ 바로 이러한 경작관계에서 소작료로서의 私田租가 발생하였다. 즉 전호는 사유지의 주인에게 빌린 토

19) 사료상으로 ‘公田租·私田租’라는 용어는 收租權의 귀속에 따라 공전·사전이 구분되었던 것과 마찬가지로 국가수조지와 개인수조지에서의 民田租를 의미하는 경우가 보다 많다. 그러나 이러한 공·사전조의 실체는 민전에 대한 조세이기 때문에 민전조에 포함시키고, 용어의 혼란을 피하기 위해 여기서는 공전조·사전조를 각각 국·공유지와 사유지에서의 소작료라는 개념으로 한정시켜 쓴다.

20) 民田의 所有와 經營形態에 대해서는 이 책 제 I 편 2장 2절 〈민전〉 참조.

지의 기능의 대가로서 일정한 지대를 지불하였는데, 그것이 바로 사전조(소작료)였던 것이다.

이와 같은 사전조는 수확량의 1/2이었다. 앞서 인용한 바 있는 광종 24년의 판문이 이러한 사실을 말해 주는 최초의 기록인데, 사료에서는 흔히 「分半」으로 표기하고 있다. 따라서 일단 고려 초부터 사전조는 1/2이었다고 할 수 있겠는데, 사실 이것은 그 이전인 신라시대 이래의 관행이었다고 생각된다. 이미 신라 하대에도 귀족 및 호족들에 의한 대토지소유와 함께 이의 전호제 경작이 널리 전개되어 있었으므로²¹⁾ 생산량의 반을 소작료로 내는 원칙 또한 있었을 것이다. 그러므로 위 광종 24년의 판문은 한편으로는 이전부터 있어 온 관행을 국가적으로 확인해 주고, 다른 한편으로는 既耕地에서와 마찬가지로 開墾地에도 같은 원칙을 적용한다는 사실을 밝힌 공식적인 절차의 의미를 지녔다고 이해된다. 盜耕을 단속한 조치도 이와 맥락을 같이하는 것으로 생각된다. 즉 《高麗史》刑法志 禁令條에 의하면, 既耕地이나 荒田을 막론하고 도경하는 자와 강제로 남의 토지를 빼앗아 경작하는 자는 모두 소정의 벌을 받게 되어 있는데,²²⁾ 이는 곧 국가가 정당한 소작과 함께 「分半收取」를 보장하는 것이었다고 해석된다. 이러한 관행은 광종 이후에도 계속되었다. “3년 이상된 陳田을 개간하여 경작하면 2년 동안은 수확의 전부를 佃戶에게 주고 3년째부터 田主와 分半한다”고 하는 예종 6년(1111)의 판문에서²³⁾ 「私田租 分半」의 원칙은 다시 확인된다. 이 외에도 예종 때에는 전호의 존재를 전하는 또 다른 기록이 보이고 있어²⁴⁾ 사유지에서의 전호제 경영과 그에 따른 「분반수취」가 성행하고 있었음을 짐작케 한다. 「農莊」으로 불리는 대토지소유가 더욱 발달하였던 무신 집권기와 고려 후기에도 이러한 원칙은 변함없이 유지되었다. “힘이 센 자들은 광대하게 토지를 소유하였고 약한 자들은 그들에게 빌붙어 토지를 빌려 경작하고 소출의 반을 나누었다”고 하는 鄭道傳의 설명이나,²⁵⁾ “前朝(고려) 말의 폐단

21) 金容燮, 〈高麗時期的 量田制〉(《東方學志》16, 1975).

姜晉哲, 《高麗土地制度史研究》(高麗大學校出版部, 1980), 15~16쪽.

22) “盜耕公私田 一畝 笞三十…五十畝 一年半 荒田 減一等 強加一等”(《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 禁令).

23) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

24) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 農桑 例종 3년 2월.

25) 鄭道傳, 《三峯集》 권 7, 朝鮮經國典 上, 賦典 經理.

이 아직까지 남아 품관과 향리들이 광대하게 토지를 차지하고 유망민을 불러들여 병작반수하고 있다”고 개탄한 河崙의 啓文²⁶⁾ 등이 이를 잘 말해 준다. 특히 이 시기에는 權貴들이 양인 농민을 處干으로 삼아 자기의 농장을 경작케 하는 전호제 경영이 활발하게 전개되었는데, 국가 통치력의 약화를 틈타 당시까지 관행으로 되어 있던 「분반」을 상회하는 수탈을 자행하기도 하였다. 무신 집권기 말기의 권신이었던 金俊의 농장에서 그의 家臣들이 1/2을 훨씬 넘는 양을 수취함으로써 여러 권귀들이 본받았다고 하여 지탄을 받은 사실은²⁷⁾ 이의 좋은 실례일 것이다. 그러므로 전호제로 경영되었던 사유지, 즉 규모가 큰 권세가들의 민전과 궁원·사원이 소유권을 갖고 있던 토지에서의 수조율(소작료)은 신라 말 이래 고려 전시기에 걸쳐 1/2을 원칙으로 하였다고 결론지을 수 있다. 사실 이러한 관행은 고려 뿐 아니라 조선시대에도 그대로 유지되었다.²⁸⁾

(2) 민전조와 공전조

민전에서의 수조율과 국·공유지에서의 소작료가 얼마였는가 하는 문제에 대해서는 현재 전혀 입장을 달리하는 주장들이 있다. 그러므로 우선 관계 사료의 분석을 통해 이들 견해의 타당성을 검토해 볼 필요가 있다. 이 문제와 관련하여 현재 다음과 같은 두 계통의 사료가 있다.

A-1. 태조가 일어나 즉위한 지 34일만에 여러 신하들을 맞이한 자리에서 비탄해하며 탄식하여 말하기를, ‘近世에 가혹한 수취를 행하여 1頃의 租가 6석에 이르러 백성들이 살아갈 수 없으니 매우 불쌍하다. 지금부터는 마땅히 什一租法을 적용하여 토지 1負에 租 3升씩을 내게 하라’고 하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신우 14년 趙浚 上書).

2. 물론라 孟子가 말하기를, ‘夏后氏는 50畝에서 貢稅를 받고 殷人은 70畝에서 助稅를 받았으며, 周人은 100畝에서 徵稅를 받았으니, 그 실상은 모두 10분의 1이다’고 하였다. …그러므로 經界·井田과 什一의 세법은 천하와 국가를 다스리는 데 있어 마땅히 먼저 힘써야 할 것이다. …우리의 祖宗들께서 나라를

26) 《太宗實錄》 권 12, 태종 6년 11월 기묘.

27) 《高麗史》 권 130, 列傳 43, 叛逆 4, 金俊.

姜晉哲, 〈高麗後期の 地代에 대하여〉(《韓國中世土地所有研究》, 一潮閣, 1989).
金載名, 〈高麗時代 什一租에 관한 一考察〉(《清溪史學》 2, 1985) 참조.

28) 周藤吉之, 〈麗末鮮初における農莊に就いて〉(《靑丘學叢》 17, 1934).

李成茂, 〈朝鮮初期兩班研究〉(一潮閣, 1980), 337~365쪽.

일으키고 지켜온 지가 지금까지 400년이라. 나라를 다스리는 법도와 백성에게 세를 거두는 제도(取民之制)는 대략 옛 제도에 부합되고 후세에 전할 만하다. ...법제를 시행한 것이 이미 400년이나 넘어 오래 되었으니 폐단이 되는 바가 없을 수 없다(《益齋集》 권 9 下, 策問).

3. 우리나라는 만세를 누릴 수 있는 곳에 도움을 정하고 사방의 貢稅를 받는다. 하루의 식량이 귀중하다는 것을 알고 1,000칸되는 창고를 지어 저장하니, 水運을 위해 해안에 정박한 배들이 꼬리를 물었고 陸運을 위해 길에 늘어선 수레들이 서로 잇달았다. 백성에게서 수취를 막하게 하여 비록 公田에서 10분의 1을 稅로 거두어도 賦稅의 총액은 오히려 1년에 수천을 헤아릴 정도이다(《東國李相國集》 권 19, 雜著, 乙酉年大倉泥庫上樑文).

4. 密直提學 白文寶가 筭子를 올리기를, ‘우리나라의 토지제는 漢의 限田制를 본받아 10분의 1만을 稅로 할 뿐입니다’고 하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 恭민왕 11년).

B. 성종 11년에 判하기를, ‘公田의 租는 4분의 1을 취하는데 水田 上等 1결에 租 2석 11두 2승 5합 5작, 中等 1결에는 租 2석 11두 2승 5합, 下等 1결에는 租 1석 11두 2승 5합으로 하며, 旱田은 上等 1결에 租 1석 12두 1승 2합 5작, 中等 1결에는 租 1석 10두 6승 2합 5작으로 한다’고 하였으며 下等 1결은 漏落되었다[또 水田은 上等 1결에 租 4석 7두 5승, 中等 1결에는 3석 7두 5승, 下等 1결에는 2석 7두 5승으로 하고, 旱田은 上等 1결에 租 2석 3두 7승 5합, 中等 1결에는 1석 11두 2승 5합, 下等 1결에는 1석 3두 7승 5합으로 한다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 賦稅 成宗 11년).

위 A에 나오는 4개의 사료는 모두 국가가 불특정 다수의 일반 백성에게서 거두는 조세, 즉 민전에서서의 전조가 1/10이었음을 말하는 「십일조」 관계 기사이다. 먼저 A-1과 A-2가 비록 고려 후기의 기록이지만, 그 내용은 고려 초기 특히 태조 때의 실정을 전하고 있어 주목된다. 그리고 A-3과 A-4는 각각 고종 12년(1225)과 공민왕 11년(1362)의 기록으로서 고려 중기와 후기에 민전에서 십일조법이 실제로 시행되었음을 보여 준다.²⁹⁾ 따라서 A에 소개된 4개의 사료를 근거로 할 때 민전의 수조율은 고려 초부터 말기까지 줄곧 1/10이었다고 이해된다.³⁰⁾

그러면 위 사료 B에 나오는 ‘公田租 1/4’은 어떻게 이해해야 할 것인가.

29) A-3에 나오는 ‘公田’이 國·公有地가 아니라 공전으로 불릴 수 있는 또 다른 토지, 즉 國家收租地로서의 民田이라는 것은 그 곳에서 거둔 조세가 국가재정의 근간이 되고 있다는 점에서 틀림없는 사실이라 하겠다.

30) 고려 말에 새로 마련된 과전법에서도 민전의 수조율은 1/10이었다.

일찍이 사료 A-1의 ‘什一租’ 규정과 B의 ‘四分取一’ 규정이 적용되는 토지를 같은 것(대다수의 民이 경작하던 토지)으로 보고 양자를 연계시켜, 태조 때에 1/10이었던 것이 성종 때 이르러 1/4로 인상되었다고 본 견해가³¹⁾ 제시된 바 있다. 그러나 이러한 견해는 위 사료 A-3·4의 기록, 즉 고려 중기와 후기에 로 엄연히 십일조법이 시행되고 있었다는 사실을 감안할 때 잘못된 이해였음이 판명된다. 사실 이 문제의 핵심은 「公田」의 실체를 규명하는 것에 있다 하겠는데, 이와 관련하여 현재 두가지의 상반된 주장이 있다. 즉 하나는 이 공전의 실체를 민전으로 보는 견해이고,³²⁾ 다른 하나는 이를 국·공유지로 간주하는 견해이다.³³⁾

앞의 견해에서 사료 B의 공전을 민전으로 보는 논거는 대략 다음과 같이 정리된다. ①고려시대에 공전으로 불리었던 토지로는 1·2과공전인 국·공유지와 3과공전인 민전이 있었는데, 대부분의 국·공유지는 직영제로 경영되었으므로 특별히 수조율을 설정할 필요가 없었으며, 전호제로 경작되었던 일부 국·공유지에서는 사유지에서와 마찬가지로 1/2의 수취가 이루어졌기 때문에 1/4의 수취를 규정하고 있는 사료 B의 공전은 민전이었다고 해야 한다. ②그러므로 태조 이래 고려 전기의 민전 수조율을 1/10로 기술하고 있는 사료 A-1의 내용은 믿기 어렵다. 왜냐하면 당시 토지의 1결당 평균 생산량이 도저히 20석이 될 수 없기 때문이다. 즉 A-1에서 ‘1負의 收租額 3升’이 1/10이었다고 하였으므로 1결의 수조액은 30두(2석)이고 그 생산량은 20석이라는 이야기인데, 당시 전국 토지의 대부분이 하등전이였다는 사실을 전제로 하고 사료 B에 의거하면 수전 1결의 생산량은 7석에 불과하다. 따라서 태조가 십일조법을 표방하고 1부에서 3승을 내게 한 것은 1결에서 2석을 수취하기 위

31) 白南雲, 《朝鮮封建社會經濟史》上(改造社, 1937), 404쪽.

32) 姜晋哲, 〈高麗前期의 公田・私田과 그의 差率收租에 대하여—高麗 稅役制度의 一側面—〉(《歷史學報》29, 1965).

姜晋哲, 앞의 책, 389~423쪽.

旗田巍, 〈高麗의 公田〉(《史學雜誌》77-4, 1968).

浜中昇, 〈高麗民田의 租率について〉(《朝鮮古代의 經濟と社會》, 法政大學出版局, 1986).

33) 李成茂, 〈高麗・朝鮮初期의 土地所有權에 대한 諸說의 檢討〉(《省谷論叢》9, 1978).

金容燮, 〈高麗前期의 田品制〉(《韓沽昉博士停年紀念史學論叢》, 1981).

金泰永, 〈科田法上の 踏驗損實과 收租〉(《經濟史學》5, 1981).

하여 1결의 생산량을 과도하게 책정한 기만적인 정책이었다. 결국 태조가 표방한 십일조법은 가공적이고 관념적인 것에 불과하다. 이에 반하여 1결의 생산량을 7석으로 설정하고 1/4을 수취한다고 천명한 성종 11년(992)의 조치가 보다 현실적인 것이었다고 보아야 한다. 따라서 1/4이 고려 전기 민전에서 의 수조율이었다고 간주해야 한다는 논리이다. 이러한 주장과 함께 이 견해는 고려 후기, 대체로 원 간섭기에 1/4에서 1/10로 수조율이 인하되었으리라는 점도 피력하고 있다. 즉 ③후기의 민전에서 1/10 수취가 시행되고 있었음을 전하는 사료 A-4가 그간의 이러한 변화를 반영하는 것인데, 초기 이래 점진적으로 증대해 온 토지의 생산력과 중기 이후의 농장 확대에 편승한 양인 농민의 投託 현상이 수조율 인하의 주된 원인이 되었다는 것이다. 다시 말해 농장이 형성되면서 농민의 농장에의 투탁 현상이 현저하였으므로 국가는 이러한 公民의 私民化를 방지하고 재정수입의 원천을 확보하기 위해 1/4이라는 고율의 세액을 낮출 필요가 있었으며, 전기에 비해 크게 증대되었을 토지 생산력이 국가의 이러한 조치를 용이하게 하였다는 설명이다.

사실 사료 B는 수조액 부분을 제외하면 ‘公田租 四分取一’이라는 매우 짧은 기록에 불과하므로 그 자체만으로는 「공전」의 실체를 밝히기 어렵다. 그러므로 위와 같은 추론을 통해 이를 민전으로 이해하는 것이 잘못된 방법이었다고는 할 수 없다. 그러나 이러한 추론은 다음과 같은 몇 가지 점에서 재고할 필요가 있다.

첫째, 고려시대 국·공유지의 대부분이 직영제에 의해 경영되었던 것은 아니다. 일부 직영제로 경작된 국·공유지가 없었던 것은 아니나 전호제로 경영된 것의 규모가 오히려 컸으며, 직영제 경영에 의존하였던 토지도 점차 전호제로 바뀌어 가는 추세에 있었다고 이해되고 있다.³⁴⁾ 그리고 앞서 인용한 바 있는 광종 24년의 개간 장려 기사를 분석해 볼 때, 전호제로 경영되는 국·공유지의 수조율이 사유지의 경우와 같이 1/2이었다고는 할 수 없다. 즉 사전(사유지)의 경우는 개간하여 일정한 기간이 지나면 개간자인 전호와 전주가 수확량을 「분반」하도록 명기되어 있는 반면 공전(국·공유지)의 경우는 ‘法에 따라 收租한다’고만 되어 있는데, 이것은 국·공유지에서의 수조율이

34) 이에 대해서는 이 책 제I편 2장 1절 〈공전과 사전〉 참조.

1/2이 아니었음을 반증하는 것이며, 동시에 그에 대한 별도의 수조율이 마련되어 있었음을 시사한다고 판단된다. 이렇게 볼 때 국가는 전조제로 경작되는 국·공유지에서의 조세(소작료)를 수취하기 위해 별도의 수조율을 규정할 필요가 있었다고 하겠다. 따라서 국·공유지에 대한 수조율 설정이 필요치 않다는 이유를 들어 사료 B의 수조율 규정을 민전에 대한 것으로 보는 추론이 꼭 옳다고는 할 수 없다. 그것을 국·공유지에 대한 규정으로 볼 수 있는 소지는 여전히 남아 있는 것이다.

둘째, 사료 A-1만이 아니라 A-2 및 A-3에서 원 간섭기 이전에도 민전에서의 십일조법이 시행되고 있었음을 확인할 수 있는 이상, A-1의 내용이나 사료적 가치를 의심하기는 어렵다고 여겨진다. A-2와 A-3의 기록을 남긴 李齊賢과 李奎報는 당대의 大文人이자 經世家이며 역사편찬자(이체현)였으므로 이들이 당시의 제도를 오해하였거나 사실을 조작하였다고는 생각하기 어렵다. 특히 A-2는 십일조법을 400년이 넘도록 시행되어 온 제도로 기술하고 있어, 태조 때의 십일조법 실시를 이야기하는 A-1의 내용이 사실이었음을 뒷받침해 주고 있다. 그리고 원 간섭기를 전후로 1/4에서 1/10로의 세율 변동이 있었음을 시사하는 기사를 찾을 수 없고, 당시의 경제적 상황에서 그러한 수조율 인하가 과연 가능하였겠는가 하는 의문도 든다. 널리 알려진 바와 같이 이 시기는 여섯 차례의 전란으로 국토가 황폐해졌을 뿐 아니라, 권세가들의 토지겸병과 조세 포탈로 각종의 창고가 비고 관리의 녹봉조차 제대로 지급되지 못하는 등 만성적인 재정 궁핍이 시달리고 있었는데, 이러한 실정에서 국가 수입의 주된 원천인 민전에서의 조세를 인하할 수 있었겠는가 하는 것이다. 그러므로 사료 A-4도 전기에 1/4이었던 수조율이 1/10로 인하되었던 사실을 반영하는 것이라기보다는 전기 이래 지속되어 온 십일조법의 실시 사실을 재확인하는 것이었다고 평가된다.

셋째로 검토해 보아야 할 것은, 사료 B가 함축하고 있는 水田 下等田 1결의 수확량 7석이 고려 초기 민전에서의 일반적인 생산량이었다는 사료적인 근거는 물론 논리적 근거도 매우 빈약하다는 점이다. 그러므로 B의 생산량을 토대로 A-1이 의미하는 1결당 생산량 20석을 부정하는 것은 무리가 아닌가 한다. 오히려 結은 시대에 관계 없이 米 20석의 所出을 내는 농지로 인식

되었다는 견해라든지,³⁵⁾ 고종 때 1頃(結)의 소출은 대략 34석에서 40석에 이르는 수준이었을 것이라는 견해³⁶⁾ 등을 빌어 볼 때 고려 초기의 1結(頃)당 생산량을 20석으로 보는 것이 보다 타당할 것이다.

이렇게 사료 A-1의 내용이 사료 B 못지 않게 신뢰할 수 있는 것이므로, A의 네 기록이 말해 주듯이 민전에서서의 수조율은 고려 초부터 말까지 1/10 이었다고 일단 정리할 수 있겠다. 그렇다면 수조율을 1/4로 규정하고 있는 사료 B의 공전의 실체는 민전이 아니라 공전으로 불릴 수 있는 다른 공전, 즉 국·공유지로 볼 수밖에 없지 않을까 한다. 이와 관련하여 B에 나타난 수전과 한전의 수조액이 주목된다. 즉 이 규정을 통해 알 수 있는 각 등품의 수확량이 공전의 실제 규정에 어떤 단서를 제공하고 있는 것이다. B의 본문에는 약간의 착오나 오기가 있었던 것으로 짐작되는데 이를 바로 잡고,³⁷⁾ 수조율과 수조액을 토대로 생산량을 산출하면 다음 <표 1>과 같다. 아울러 細註의 경우를 정리하면 <표 2>와 같다.

현재 이러한 본문과 세주의 내용이 어떠한 관계에 있는가 하는 문제에 대하

<표 1>

토지종목	등 품	수 조 액	생 산 량
水 田	上 等	3石 11斗 2升 5合 (2石 11斗 2升 5合 5勺)	15石 (11石 2合)
	中 等	2石 11斗 2升 5合	11石
	下 等	1石 11斗 2升 5合	7石
旱 田	上 等	1石 13斗 1升 2合 5勺 (1石 12斗 1升 2合 5勺)	7.5石 (7石 3斗 5升)
	中 等	1石 5斗 6升 2合 5勺 (1石 10斗 6升 2合 5勺)	5.5石 (6石 12斗 5升)
	下 等	13斗 1升 2合 5勺 (缺)	3.5石 (缺)

35) 金容燮, 앞의 글.

36) 金載名, 앞의 글.

37) 이에 대해서는 姜晉哲, 앞의 글 및 앞의 책, 391~395쪽 참조.

토지종목	등 품	수 조 액	생 산 량
水 田	上 等	4石 7斗 5升	18石
	中 等	3石 7斗 5升	14石
	下 等	2石 7斗 5升	10石
旱 田	上 等	2石 3斗 7升 5合	9石
	中 等	1石 11斗 2升 5合	7石
	下 等	1石 3斗 7升 5合	5石

여 매우 다양한 견해들이 제기되어 있는 바, 본문의 내용을 더 중시하는 의견이 있는가 하면,³⁸⁾ 기록이 간명한 세주에 신빙성을 두는 주장도 있다.³⁹⁾ 또 본문은 공전의 수조액이고 세주는 사전의 수조액이라는 견해도 있으며,⁴⁰⁾ 양자를 종합하여 각기 수조액의 상한과 하한으로 보는 입장도 있다.⁴¹⁾ 뿐만 아니라 당시 전국의 토지를 비옥도에 따라 세 지역으로 구분하고 본문과 세주를 각각 하등지역과 중등지역에 적용된 수조액이라고 하는 설명도 있으며,⁴²⁾ 양자를 각각 평년과 풍년의 수조액으로 간주하는 해석도 있어서⁴³⁾ 그 실상이 무엇인지 잘 알 수 없다. 그러나 본문으로 기재된 이상 적어도 본문의 내용이 공전의 조세 수취에 있어서 지표가 되었을 것만은 어렵지 않게 추측된다. 그런데 사료 B의 수조액과 거의 비슷한 수준의 조세가 屯田에서 수취되고 있었음을 이야기하는 숙종 8년의 판문이 주목된다.

C. 州鎮의 屯田軍 1隊에 토지 1결을 지급하고 한전 1결에서는 1石 9斗 5升, 수전 1결에서는 3석을 거둔다. (그리하여) 10결에서 20석 이상을 내는 色員은 포상하되, 군졸이나 백성에게 微斂하여 숫자를 채우는 자는 죄를 준다(《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 屯田).

38) 深谷敏鐵, 〈高麗의 私田租率에 關する 疑問〉(《社會經濟史學》 11-11・12, 1942).
姜晋哲, 앞의 책, 391~392쪽.

39) 今堀誠二, 〈高麗賦役考覈〉(《社會經濟史學》 9-3・4・5, 1939).

40) 麻生武龜, 《朝鮮田制考》(朝鮮總督府 中樞院, 1940).

41) 朴興秀, 〈新羅 및 高麗의 量田法에 關하여〉(《學術院論文集》 11, 1972).

42) 金容燮, 〈高麗前期의 田品制〉(《韓沽昉博士停年紀念史學議叢》, 1981).

43) 呂恩暎, 〈高麗時代의 量制〉(《慶尙史學》 3, 1987).

여기에 나오는 둔전군은 대체로 둔전의 경작을 위해 모집된 自小作農이었을 것이며,⁴⁴⁾ 한전 및 수전에서 ‘거둔다’는 1석 9두 5승과 3석은 각각 그곳에서의 수조액이라고 생각된다.⁴⁵⁾ 물론 이를 수확량으로 볼 수도 있다.⁴⁶⁾ 그러나 이 경우에는 1결의 생산량이 너무 적다는 의문이 생긴다. 즉 B로부터 무려 111년이나 지난 시기임에도 불구하고 그 생산량이 B에 나오는 하등전의 절반에도 미치지 못한다는 것은 이해하기 어려운 일이다. 그런데 이러한 액수는 B의 본문을 기준으로 하면 중등전과 상등전 사이이고, 세주를 기준으로 하면 하등전과 중등전의 중간 쯤에 해당하고 있어서, 두 자료 사이에 어떤 밀접한 관계가 있었을 가능성을 시사한다. 이와 관련하여 생각해 볼 만한 추론이 바로 B의 「공전」과 C의 「둔전」이 본질적으로 같거나 유사한 성격을 지니고 있다는 사실일 것이다. 다시 말해서 B와 C의 수조액이 거의 비슷한 것은 양자가 수취 대상으로 하고 있는 토지의 성격이 같다는 점을 반영하기 때문이라고 생각된다. 그런데 이 둔전의 기본적 성격은 전호제로 경영되는 국·공유지라는 데 있다. 따라서 B의 공전도 전호제로 경영되는 국·공유지라는 성격을 지닌 것으로 판단된다.⁴⁷⁾ 이렇게 볼 때 결국 사료 B에 나오는 「공전」의 실체는 국·공유지이며, 1/4 또한 국·공유지에서의 수조율(소작료)이었다고 정리할 수 있을 것이다.

한편 양반관료 향리·군인 등 전시과 규정에 따라 수조지를 분급받은 개인은 자신이 받은 조의 일부를 국가에 田稅로 내야 했다. 고려에서 이 규정이 처음으로 마련된 것은 현종 4년의 일인데, 30결 이상을 분급받은 문무양반과 여러 공원에 대해 1결당 5승의 세를 수취하였다.⁴⁸⁾ 그러나 문종 23년에는 그 수세액에 1결당 7승 5합으로 올랐으며, 수세 대상도 10負 이상의 수급

44) 安秉佑, <高麗의 屯田에 관한 一考察>(《韓國史論》 10, 서울大 國史學科, 1984).

45) 金載名, 앞의 글.

安秉佑, 위의 글.

46) 姜晋哲, 앞의 책, 246~247쪽.

47) 결국 이 屯田에서의 收租率은 1/4이었다고 이해된다. 물론 그것이 1/10이거나 1/2이었다고 생각할 수도 있다. 그러나 둔전의 본질은 국·공유지였으므로 여기에 地稅로서의 什一租가 적용되었다고 보기는 어렵다. 또 1/2이었다고 할 경우에는 역시 111년의 時差에도 불구하고 그 생산량이 사료 B의 하등전 수준에도 미치지 못한다는 의문이 생긴다(安秉佑, 앞의 글 참조).

48) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 현종 4년 11월 判.

자에게까지 확대되었다.⁴⁹⁾ 그러던 것이 잘 알려진 대로 과전법에서는 1결당 2두로 대폭 증액되었다. 이렇게 수세액이 점점 늘어나고 대상 또한 확대되어 간 과정은 국가의 집권체제 확립에 따른 公田意識(왕토사상)의 강화와 흐름을 같이 하는 것이었다고 여겨진다.

(3) 조세(민전조)의 감면

고려시대에는 수조 규정과 함께 恩免·災免으로 불리는 조세의 감면 규정도 있었다. 《高麗史》식화지 진흥조에 있는 ‘恩免之制’와 ‘災免之制’가 바로 그것이다. 이에 의하면 은면은 주로 왕의 즉위, 왕과 사행의 행차, 그리고 전란으로 州郡이 피폐해졌을 경우에 은전을 베푼다는 의미로 시행되었다. 이때 조세와 함께 調(布)·役과 常徭·雜貢 등이 면제되기도 하였으나 역시 주된 면제의 대상은 조세였으며, 그 범위는 반년 분에서 수년 분에 이르는 등 매우 다양하였다. 이러한 은면 조치는 태조 이래 말기까지 줄곧 계속되었으나, 뚜렷한 감면의 원칙이 마련되어 있지는 않았던 것 같다. 즉 그때 그때의 필요에 따라 감면의 내용이 결정되었던 것으로 보인다.

이에 반해 재면의 경우는 감면의 기본 원칙이 세워져 있었다. “홍수나 가뭄·병충해·서리해 등의 재해로 수확의 4할 이상이 감소되면 租를, 6할 이상이면 租와 布를, 7할 이상이면 租·布·役을 모두 면제시켜 준다”는 성종 7년(988)의 판문이⁵⁰⁾ 그것이다. 그러므로 각종의 재해로 4할 이상의 수확이 감소되면 일단 조세는 완전히 면제되었던 것으로 판단된다. 그리고 문종 4년(1050)과 숙종 7년(1102)에 같은 원칙이 다시 확인되고 있으며,⁵¹⁾ 이 밖에 다른 내용의 새로운 재면 규정이 공양왕 3년(1391)에 가서야 나타나는 것으로 보아⁵²⁾ 이러한 재면 규정은 고려 전시기에 걸쳐 적용되었다고 생각된다. 그러나 재면이 꼭 이 원칙대로만 이루어진 것은 아니었다. 재해 외에 전란으로 백성의 생활이 피폐해졌을 때에도 재면 조치가 있었으며, 큰 재해나 대기근

49) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 문종 23년.

50) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制.

51) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 踏驗損實 및 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制.

52) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 踏驗損實.

이 들었을 경우에는 수년간의 조세를 면제시켜 주기도 하였다. 그런데 재면은 곧 국가 조세 수입의 감소를 의미하므로 매우 신중하게 처리되었다. 그리하여 문종 4년에는 수령과 안찰사의 踏驗을 통해서만 재면을 인정해 주는 규정을 마련하였는데, 그 절차는 다음과 같다. 즉 ①각종의 재해로 수확이 감소하였을 때 村典이 이를 수령에게 알리면, ②수령은 몸소 답험하여 그 사실 여부를 확인한 후 호부에 보고한다. ③수령의 보고를 받은 호부가 관계 문서를 三司로 이첩하면, ④삼사는 문서 내용의 虛實을 심사한 뒤, ⑤관할 안찰사로 하여금 別員을 선발하여 재차 답험케 하고, 그 결과 실제로 재해가 들었다고 인정되어야만 소정의 조세를 감면시켜 주었던 것이다.⁵³⁾

3) 수조물품과 국가 재정

(1) 수조물품

토지를 경작하여 생산된 수확물의 일부를 수조권자인 국가나 개인에게 내는 것이 전조(민전조)였으므로 전조로 수취되는 물품이 곡물이었을 것은 당연한 일이다. 그리고 수전과 한전의 산물이 달랐던 만큼 전조로 내는 곡물에도 차이가 있었을 것은 분명하다. 우선 한전에는 콩·팥을 비롯한 콩류와 보리·밀 등의 맥류, 그리고 기장·조 등 여러가지 품종이 재배될 수 있었으므로 전조로 수취하는 곡물 또한 매우 다양하였을 것이다. 과전법 규정에서 한전의 수조 물품을 「잡곡」으로 기술하고 있는 것도 바로 이러한 사실을 반영한다고 생각된다. 그러나 같은 과전법에서 私田主(수조권자)가 국가에 「세」라는 명목으로 내야 할 물품을 한전의 경우 「黃豆」로 규정하고 있는 사실로 미루어 보아, 잡곡 중에서도 황두가 그 기준이 되었다고 여겨진다.⁵⁴⁾

한전과는 달리 수전에서는 주로 벼가 재배되었으므로 미곡류가 주된 수조 물품이었을 것은 틀림없는 사실이라 하겠는데, 문제는 그것이 일차 도정을 한 米穀(쌀)이었는가 아니면 도정을 하지 않은 皮穀(稻)이었는가 하는 점이다. 이와 관련하여 미곡으로 수취하면 보관에 어려움이 있었을 것이므로 피

53) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 踏驗損實.

54) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 科田法 規定.

곡이었다고 하는 주장이 있기는 하지만⁵⁵⁾ 역시 미곡이 주를 이루었던 것으로 보인다.⁵⁶⁾ 이러한 사실은, 우선 주현의 조세를 조운할 때 기한 안에 배를 띄우면 배의 파손으로 적재된 미곡을 잃더라도 책임을 묻지 않는다거나,⁵⁷⁾ “예전에는 稅米 1석에 耗米 1승을 거두었으나 이제부터는 稅米 1斛에 7升을 거두어야겠다”고⁵⁸⁾ 하는 조운 관계 기사에서 확인되고 있다. 그리고 “좌창으로 수납되는 米·粟·麥 13만 9천여 석을 녹봉으로 지급하였다”든지,⁵⁹⁾ “좌·우창이 稅穀을 수납하면서 계량을 불법으로 행하여 납입하는 미 1석에 2두 이상을 더 받았다”고⁶⁰⁾ 하는 녹봉 및 국용 관련 기록도 같은 사실을 보여 준다. 뿐만 아니라 창고의 곡물 보관과 관련하여 徐兢이 “고려의 창고는 積苫法으로 미곡을 저장하여 통풍이 잘 되기 때문에 비록 여러 해가 지나더라도 그 미(쌀)는 새 것과 같다”⁶¹⁾고 한 설명에서도 수조 곡물이 주로 미곡이었음을 알 수 있다. 전조만이 아니라 개인수조지의 전주(수조권자)가 국가에 내는 전세도 수전에서는 미곡으로 수취되었다. 앞에서 소개한 바 있지만 “1결당 7승 5합의 미를 내게 한다”고 하는 문종 23년의 전세 규정과, 수전 1결에서 백미 2두를 납세케 한 과전법 규정이 이를 잘 말해 준다. 전조를 미곡으로 받은 이상 전세를 미곡으로 내는 것은 지극히 당연한 일일 것이다.⁶²⁾

이처럼 전조·전세의 주된 수취 곡물은 미곡과 황두를 비롯한 잡곡이었지만, 경우에 따라서는 布나 銀으로 이를 대신할 수도 있었다. 조운이 불편한 경상도의 산간 지역에 대해서는 명주·솜 등의 포로 조세를 대납할 수 있도록 허용되었다고 이해되고 있다.⁶³⁾ 그리고 황무지에서 은이나 포를 전조로 징수하여 貢賦의 액수를 채우는 수령들이 적지 않다고 염려한 충렬왕 5년

55) 今堀誠二, 앞의 글.

논거는 다르지만 呂恩暎도 같은 주장을 펴고 있다(앞의 글, 1987).

56) 金容燮, <高麗前期의 田品制> (《韓祐勳博士停年紀念史學論叢》, 1981).

57) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運 序.

58) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 文종 7년.

59) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 祿俸 序.

60) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 明宗 6년.

61) 《高麗圖經》권 16, 官府 倉廩.

62) 명확한 기록은 없지만 사유지와 국·공유지에서의 소작료인 私田租·公田租 역시 田租·田稅의 경우와 같았을 것으로 생각된다.

63) 姜晋哲, 앞의 책, 261~263쪽.

(1279)의 下敎에서는⁶⁴⁾ 布類 뿐 아니라 銀도 전조로 수취되었음을 볼 수 있다. 사실 은과 포는 곡물과 함께 화폐의 기능을 가지고 있었으므로 곡물의 대납 물품이 되는 데 별 어려움이 없었을 것이다.

(2) 조세와 국가재정

고려 말의 전제개혁을 선도하였던 趙浚은 그의 상소에서 供上을 풍족하게 하기 위해서는 右倉 및 四庫에 각각 10만 결과 3만 결의 토지가 있어야 하고, 녹봉을 넉넉하게 지급하기 위해서는 左倉 소속으로 10만 결이 필요하며, 이 밖에도 군수용의 토지가 따로 마련되어야 한다고 주장하였다. 아울러 그는 당시야말로 사전을 경기에 한정시켜 국용·녹봉 및 군수를 풍족히 할 수 있는 절호의 기회임을 역설하였다.⁶⁵⁾ 이 같은 조준의 설명에 의거할 때, 국가의 세출재정은 크게 왕실재정 부분인 공상과 공공재정 부분인 녹봉·국용·군수의 4개 분야로 나누어 볼 수 있다. 그런데 우창·좌창·사고 등에 필요하다는 토지 10만 결·3만 결의 실체는 국가수조지로서의 민전이다. 그러므로 결국 민전의 田租가 이러한 국가재정의 근간이 되었다고 하겠다. 이 밖에 公田租도 국가재정의 일익을 담당하였다. 田稅 또한 그 재원의 일부를 이루었을 것이나, 어떠한 용도로 쓰였는지는 잘 알 수가 없다. 전조가 왕실 운영에 필요한 공상의 재원이었다는 것은 이른바 「莊·處」의 존재에서 찾을 수 있다. 고려 때에는 공상을 위해 마련된 360개의 장·처가 있어⁶⁶⁾ 왕실에 조세를 부담하고 있었다. 그런데 장·처의 토지는 왕실소유지가 아닌 수조지, 즉 장·처민의 민전이었다고 이해되므로⁶⁷⁾ 왕실에 부담하던 조세의 실체는 다름 아닌 전조였던 것이다. 그러나 장·처의 전조만이 공상의 재원이었던 것은 아니다. 수조지인 장·처와는 성질이 다른 토지, 즉 전호제로 경영되던 왕실소유지의 소작료(공전조) 또한 공상의 한 재원이 되었을 것이다. 태

64) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

65) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 공양왕 원년 趙浚 3次上疏.
이어지는 내용으로 보아 右倉 소속의 10만 결은 供上과 함께 國用으로도 사용되었던 것으로 여겨진다.

66) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 신창 원년 7월 趙仁沃 上疏.

67) 姜晉哲, 앞의 책, 224~235쪽 참조.

조의 명에 의해 궁 밖으로 나와 內庄田을 경작하였던 노비(외거노비)가 왕실에 낸 「稅」⁶⁸⁾가 바로 이러한 공전조에 해당한다. 이러한 공상용의 전조 및 공전조는 주로 內庄宅에서 관리하여 대부분 왕실의 이용에 충당되었으나, 궁원 또는 궁인에게 하사되기도 하고 사원에 시납되기도 하였으며, 飢民의 진휼에도 사용되었다.⁶⁹⁾

한편 민전의 전조가 녹봉과 국용의 재원이었다는 사실은, “使人을 파견하여 민전을 점검하고 租賦를 고르게 정하는 목적이, 국용을 두루 갖추게 하고 녹봉을 넉넉히 주고자 하는 데 있다”고 하는 충선왕의 하교에서⁷⁰⁾ 분명히 밝혀지고 있다. 그리고 향리들이 事審官들의 민전에서 祿轉(녹봉용의 조세)을 징수하였다가 그들로부터 사사로이 매를 맞는 경우가 많았음을 전하는 충숙왕 5년(1318)의 기사에서도⁷¹⁾ 민전의 전조가 녹봉의 재원이었음을 확인할 수 있다. 이렇게 녹봉으로 쓰이는 전조는 주로 左倉(廣興倉)에서 수납과 지출을 관리하였는데, 그 규모는 문종 때를 기준으로 대략 16만 석을 초과하는 수준이었다.⁷²⁾ 한편 국용용의 전조는 주로 右倉(豐儲倉)에서 관장하였는데, 제사·빈객접대·기민진제 및 국가적인 대역사와 영선의 비용 등에 사용되었다.⁷³⁾ 그러나 이러한 녹봉·국용용의 전조가 꼭 그 본래의 용도로만 사용된 것은 아니었다. 필요에 따라 녹봉용의 전조가 국용용으로 전용되기도 하였으며, 양자 모두 국왕에 의해 사사로이 사용되는 경우도 적지 않았다.⁷⁴⁾

전조는 군수의 중요한 재원이기도 하였다. 특히 양계 지역은 군사상의 요충지였으므로 이 곳의 민전에서 수취하는 전조는 중앙으로 이송하지 않고 전액 군수에 충당되었다. 이 때문에 이 지역에는 개인수조지인 사전이 설정

68) 《高麗史》권 93, 列傳 6, 崔承老.

69) 周藤吉之, 〈高麗朝より朝鮮初期に至る王室財政—特に私藏庫の研究—〉(《東方學報》10, 1939) 참조.

70) 《高麗史》권 33, 世家 33, 충선왕 후즉위년 11월 신미.

71) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

72) 祿俸을 관장하는 左倉과 西京大倉의 歲入이 포함 15만 7천여 석이었으며, 여기에 지방의 창고에 비축토록 되어 있던 지방관 녹봉의 절반을 합치면 녹봉용의 田租는 최소한 16만석을 넘어 서는 수준이었을 것이다(《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 祿俸).

73) 鄭道傳, 《三峯集》권 7, 朝鮮經國典 上, 賦典 國用.

74) 金載名, 〈高麗時代의 京倉〉(《清溪史學》4, 1987) 참조.

되어 있지 않았다. “북계에는 본래 사전이 없었고 관에서租를 거두어 군량에 충당하였다”고 하는 기사가⁷⁵⁾ 이러한 사실을 잘 말해 준다. 또 “서북면의 토지(민전)는 일찍이 수조하지 않고 防戍에 맡겼는데 그 유래가 오래되었다”고 하고 공민왕의 하지도⁷⁶⁾ 같은 맥락에서 이해된다. 여기서 “수조하지 않았다”고 하는 표현은 앞의 기사에 의거할 때 정말로 ‘전조를 수취하지 않았다’는 의미가 아니라 ‘수취한 전조를 중앙으로 이송하지 않았다’는 뜻으로 해석된다. 양계 지역 뿐 아니라 남도 지역의 민전에서 거둔 전조의 일부도 군수에 사용되었다. 이것은 龍門倉과 富用倉의 존재에서 확인할 수 있다. 즉 “용문창의 병량을 꺼내어 領府에 지급하였다”던가,⁷⁷⁾ 용문창의 미곡을 서북면으로 조운하여 군량에 충당시킨 사례를 전하는 기사,⁷⁸⁾ 그리고 “戰亂・水旱에 대비한 곡물을 저장하고 있기 때문에 부용창・우창은 보통 때 열지 않는다”고 하는 설명⁷⁹⁾ 등에서 용문창과 부용창이 군수용의 미곡을 보관하던 창고임을 알 수 있다. 그런데 용문창은 開京에, 부용창은 洪州에 있었으므로⁸⁰⁾ 이 곳에 보관된 미곡은 주로 남도지역에서 전조로 수취된 것이었다고 생각된다. 그러나 두 창고에 보관된 군수용의 전조 역시 군량으로만 쓰인 것은 아니다. 용문창의 곡물로 경기의 飢民을 구휼했다거나,⁸¹⁾ 鹽州와 白州의 농민들에게 龍門倉粟 8천 석을 나누어 주었던 사례⁸²⁾ 등에서 짐작되는 바와 같이 기민의 진휼에도 활용되었던 것이다. 사실 전란이 해마다 있는 것은 아니므로 평시에는 오히려 진휼곡으로 주로 이용되었을 것으로 여겨진다. 민전의 전조 뿐만 아니라 공전조도 군수로 쓰였다. 이른바 전호제로 경영되는 둔전에서의 1/4소작료가 그것이다.⁸³⁾

〈金載名〉

75) 《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 屯田 신우 원년 10월.

76) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 공민왕 5년 6월.

77) 《高麗史》 권 29, 世家 29, 충렬왕 7년 10월 기미.

78) 《高麗史節要》 권 5, 문종 18년 2월.

79) 《高麗圖經》 권 16, 官府 倉廩.

80) 위와 같음.

81) 《高麗史》 권 40, 世家 40, 공민왕 11년 4월 경인.

82) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 水旱疫癘 賑貸之制 문종 6년 4월.

83) 이에 대해서는 이 책 제I편 3장 3절 〈둔전과 학전·적전〉 참조.

2. 공 부

1) 공부의 개념

고려시대의 貢賦는 용례가 다양하여 내용을 알기가 매우 어렵게 되어 있다. 토산의 공물이라는 뜻으로 사용되어 稅租, 徭役과 더불어 구체적인 稅 항목을 나타내는가 하면, 田租와 같은 의미로 쓰이기도 하고, 때로는 넓은 의미의 부세 즉 수취 일반을 의미하는 용어로 쓰여지기도 한다.¹⁾ 그래서 공부를 수취 일반으로 보기도 하고²⁾ 또는 특정 稅 항목으로 이해하는 경우도 있다.

그러나 《高麗史》에 나타나는 구체적인 용례 가운데 “광종이 주현의 공부를 정하였다”³⁾라든지 “先王이 주현을 설치하고 공부를 정하였다”⁴⁾고 한 사례를 보면, 공부는 일단 사료의 표현대로 일정한 기준에 의하여 각 군현에 부과되던 특정 세 항목으로 보는 것이 옳을 줄 안다.

그런데 군현 공부를 특정세 항목으로 본다 하더라도 그 내용에 있어서는 다시 연구자들 간의 견해가 다르다. 즉 군현 공부를 일반민이 부담하였던 租, 庸, 調 삼세를 기반으로 충당되던 현물세로 보는 견해와⁵⁾ 조·용·조 체계와는 별도로 고려 중기 이후에 보이는 常徭, 雜貢을 뜻한다고 보는 견해들이⁶⁾

1) 貢賦의 용어에 대한 검토에는 다음과 같은 글들이 참조된다.

姜晋哲, 《高麗土地制度史研究》(高麗大出版部, 1980), 265~267쪽.

李惠王, 〈高麗時代 貢賦制의 一研究〉(《韓國史研究》 31, 1980), 62~64쪽.

朴鍾進, 〈高麗時期 稅目的 用例檢討〉(《國史館論叢》 21, 국사편찬위원회, 1991).

金載名, 〈高麗時代의 雜貢과 常徭—賦稅의 基本 分類와 관련하여—〉(《淸溪史學》 8, 1991).

2) 今堀誠二, 〈高麗賦役考覈〉(《社會經濟史學》 9-3·4·5, 1939).

田川孝三, 〈貢賦〉(《李朝貢納の研究》, 東京; 東洋文庫, 1964) 참조.

3) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 序.

4) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월.

5) 李惠玉·朴鍾進·金載名의 앞의 글과 같은 연구들이 대체로 이와 같은 범주에 포함될 수 있는 것이라 생각된다.

6) 李貞熙, 〈高麗後期 徭役收取의 實態와 變化〉(《釜大史學》 9, 1985).

그것이다. 그러나 공부가 상요, 잡공을 의미한다고 보는 견해는 충숙왕 원년(1314) 공부를 재조정할 때 공부와 더불어 잡공을 별도로 상정하였기 때문에 수궁하기 어렵다.⁷⁾ 그러므로 일단 군현 공부는 군현 내 농민들의 조, 용, 조 삼세를 기본으로 충당되는 현물세공이었다고 정리할 수 있다.

그런데 실제 《高麗史》를 보면 공부라는 용어가 반드시 이와 같은 고정된 의미로만 쓰이고 있지는 않다. 앞에서 언급한 바와 같이 전조와 공물을 포함한 군현 단위의 현물세공을 의미하기도 하고 때로는 군현의 공물만을 지칭하기도 하였다. 또 더러는 군현 내의 민이 부담하던 공물을 의미하는 경우도 있었다.⁸⁾ 뿐만 아니라 군현을 매개로 수취하던 고려시대 수취체계의 특성상 군현 공부와 군현 내의 민의 조, 용, 조 삼세가 제도상으로는 서로 구분되는 것이었다 하더라도 내용면에서 양자가 대체로 같은 것이었기 때문에 간혹 용어가 혼용되는 경우도 있었던 것이다. 따라서 고려시대의 공부는 용어에 집착하기 보다는 각각의 용례에 따라 의미하는 내용이 무엇인가에 보다 유의해야 하리라 생각된다. 이 글에서는 편의상 「공부」를 군현의 공물수취에 한정하여 쓰기로 한다.

2) 품목과 수취방식

고려 전기의 수취제는 토지제, 역제, 군현제와 밀접한 고리를 형성하고 있다. 즉 군현은 일반 군현제 지역과 부곡제 지역으로 구분되며 군현민에게 조, 포, 역(租, 調, 庸) 삼세를 부과하였던 데 반해, 부곡민에게는 삼세 이외에도 특수한 역이 부과되었다.⁹⁾ 또한 군현민은 다시 丁戶, 白丁으로 구분되어 정호제 층에는 과전분급을 매개로 직역을 부과한 데 반해 백정호에 대해서는 국가적 토지분급이 없는 한편 요역을 지게 하였다. 그리고 국가는 이를 모두 군현 단위의 정액제로 수취하였다. 그러므로 군현의 공부(현물세공)는 주로 현물세의

7) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월.

8) 朴鍾進, 앞의 글, 1991 참조.

9) 朴宗基, 〈高麗時代의 收取體制와 部曲制〉(《高麗時代部曲制研究》, 서울大出版部, 1990).

부담을 지고 있었던 일반 군현민과 부곡지역민의 납공물로 충당될 수밖에 없었다.

가령 靖宗 7년 정월에 외관들이 소관하는 州府의 세공액을 정한 사료에 의하면, 각 군현의 한해 납공물은 米 300碩·租 400斛·黃金 11兩·白銀 2斤·布 50匹·白赤銅 50斤·鐵 300斤·鹽 300碩·絲綿 40斤·油蜜 1碩으로 되어 있다.¹⁰⁾ 이 품목들을 살펴보면 황금·백은·백적동·철·염 등은 모두 전국 각 군현 내의 所에서 전업적으로 생산되던 물품이었으며, 일반 군현 내

10) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅. 그런데 이 사료에서 外官員僚 所管 州府의 稅貢이라는 것이 어떤 내용의 부세이며 그 세공액이 군현의 규모와 관계없이 일정한 액수로 규정된 까닭은 무엇인가 하는 점 등은 분명히 알 수 없다. 이에 대해 姜晉哲은 세공을 稅와 貢으로 구별하여 米·租는 稅에, 기타 품목은 貢에 해당하는 것이라 보았으며 이 때 공은 원칙적으로 관원이 비축하여 중앙에 상납하는 것으로 민들이 부담하던 공물과는 다른 것이었다고 하였다(앞의 책, 1980). 조선시대의 경우 공물은 官에서 자력으로 조달하는 官備貢物과 민호로부터 조달하는 民備貢物이 구별되어 있었다. 고려의 경우도 충분한 기록이 남아 있지는 않으나 “諸官司貢賦”(《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免)라든가 “各司貢物”(《高麗史》권 84, 志 38, 兵 3, 貢役軍) 등의 기록으로 미루어 조선에서와 같이 관사가 스스로 마련하여 납공하는 공물부담이 있었던 것으로 생각된다. 즉 국가에서는 관비공물을 제정하여 민이 스스로 마련하기 어려운 특정 항목의 공물을 관에서 마련하여 바치게 하였던 것이다. 그러나 고려시대 관비공물의 사례는 모두 후기의 것으로서, 국가의 용도에 필요한 각종 물품들을 각 所의 생산품으로 수취할 수 있었던 고려 전기의 경우 역시 별도로 관비공물을 규정하고 있었는지는 확실치 않다. 오히려 위의 세공액의 내용을 보면 米·포의 경우는 군현 내의 일반민들이 부담하던 품목이며, 나머지는 대부분 당시 所에서 전업적으로 생산되던 품목들이다. 따라서 군현민들이 부담하기 어려운 특종 산물을 관사에서 마련하여 바치던 관비공물과는 차이가 있어 보인다. 필자의 견해로는 위의 세공물은 관비공물이었다기보다는 일반 군현에 분정된 군현농민과 所民들의 납공품이라고 보는 것이 옳지 않을까 생각된다. 그러나 여전히 의문으로 남는 것은 주·부의 세공액이 군현 규모에 관계없이 일률적으로 규정된 현상을 어떻게 이해해야 할 것인가 하는 점이다. 《高麗史》의 기록 가운데 “貢賦已有定額”(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 趙肅 王 22년 6월)이라든가 “巡訪計定使 蔡洪哲等所定貢賦 視州郡殘盛 均定其額”(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 忠肅王 원년 윤 3월) 등의 기사들을 볼 때 이는 도저히 납득이 가지 않는 부분이다. 물론 현재로서 그 이유를 정확히 말할 수는 없지만 아마도 諸道外官員僚 所管州府의 稅貢이란 고려 전기 군현제의 특성상 개별 군현의 세공액이 아니라 외관이 관할하던 主縣(領郡) 또는 그 관할 하 수개 군현의 세액을 규정한 것이 아닌가 생각된다. 이럴 경우 100여 개의 군현에 파견된 외관들이 각각 관할하던 소관 군현의 규모는 수취상 거의 무시해도 좋을 만큼 큰 차이가 없는 것이었으며, 위의 세공액은 외관들의 任內의 군현에서 수취하여 납공해야 할 최저액에 대한 규정이 아닌가 생각되기는 하나 단정하기는 어렵다.

의 농민들이 부담할 수 있었던 품목은 미곡과 포류 정도이다. 그런데 그 가운데에서도 미곡은 주로 조의 수취품목이었을 것이므로 일반민의 공물은 포류가 중심이었음을 알 수 있다. 이는 민의 삼세인 租·調·庸이 흔히 租·布·役으로 지칭되어 布가 調를 대치해 쓰이며¹¹⁾ 調布¹²⁾, 貢布¹³⁾라는 명칭이 보이는 것을 통해서도 알 수 있다. 따라서 고려 전기 군현 공부의 대부분을 차지하고 있었던 품목은 군현 내 농민들이 납공하고 있었던 포류와 소의 거주민들이 납공하였던 각종 전업적 생산품들이 중심을 이루고 있었음을 알 수 있다.

그런데 고려시대에는 이와 같이 一歲一貢하게 되어 있었던 常貢과 아울러 別貢이라는 명목의 수취가 별도로 이루어지고 있었다.¹⁴⁾ 이 가운데 상공은 일정한 기준에 의해 품목과 액수가 정해져 있었으나, 별공은 임시세의 성격을 띠고 있었던 만큼 수시로 징수되었던 것으로 보이며, 품목도 토산공물 등 다양한 물색이 수취되었을 것으로 생각된다.¹⁵⁾

요컨대 고려 전기 군현의 공물은 군현민의 포류와 소의 산물을 1세 1공하게 되어 있었던 상공과 그 밖에 필요에 따라 불시에 각종 물품이 부과되던 별공으로 이루어져 있었다고 생각된다. 그런데 고려 후기에 오면 이와 같은 공부제에 적지 않은 변화가 일어나게 된다. 12세기 이래 고려사회는 지배체제의 동요, 전시과의 붕괴, 군현제의 변화 등 사회 전반에 걸친 변동기를 맞게 된다. 더욱이 13세기에 들어와서는 몽고와의 장기간에 걸친 전란을 겪게 되고 이어 원의 지배를 받게 되는 등 특수한 역사적 상황에 놓이게 된다. 이와 같은 상황은 수취제에도 적지 않은 변화로 나타난다.

다음 <표 1>의 高麗稅目對照表를 살펴보면 고려 전기 일반민에 대한 기본 수취항목이었던 조, 포, 역 삼세가 고종 이후로는 三稅·常徭·雜貢으로 나타난다. 따라서 고려 후기 수취제의 변화를 알아 보기 위해서는 우선 이러한 삼

11) <표 1> 高麗稅目對照表 참조.

12) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免 현종 21년 6월.

13) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 정종 7년 4월.

14) 일례로 예종 3년 2월 判을 보면 군현과 所에는 각각 나름대로의 상공과 별공의 부담이 있었음을 알 수 있다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦).

15) 姜普哲, 앞의 글, 278~279쪽.

金載名, 앞의 글, 90~92쪽.

〈표 1〉

高麗稅目對照表

年次	租	調	庸	常徭	雜貢	其他	史料《高麗史》
태조 1년	租		役				권 80 恩免
성종 7년	租	布	役				권 80 災免
" 16년	租		役				권 80 恩免
현종 7년	租	調					권 80 恩免
문종 4년	租	布	役				권 78 踏驗損實
숙종 7년	租	調	課役				권 80 災免
" 16년	租		役				권 84 職制
예종 16년	租	調	役				권 14 睿宗世家
고종 13년	三 稅			常徭	雜貢		권 80 水旱疫癘賑貸之制
고종 42년	三 稅				雜貢	雜稅	권 80 恩免
충선왕 즉위				常徭	雜貢		권 33 忠宣王世家
충렬왕 24년				常徭	雜貢		권 80 恩免
" "				常徭	雜貢	柴炭貢	권 80 恩免
" "	稅			常徭	雜貢		권 80 恩免
" "	三大貢			常徭	雜貢		권 80 恩免
" 34년	轉稅			常徭	雜貢		권 80 恩免
공양왕 12년	三 稅				雜貢		권 80 恩免
" 14년				常徭	雜貢		권 80 恩免
조선 태조	租			常徭=庸	雜貢=調		《三峯集》

세·상요·잡공제로의 개편내용과 그것이 지니는 의미에 대한 검토가 필요하리라 생각된다.

기존의 연구에는 삼세를 일반적 부세로서의 조·용·조 삼세로 보는 경우와¹⁶⁾ 단순히 田租로 보는 견해가¹⁷⁾ 있다. 또한 최근에는 ‘三稅之田’¹⁸⁾에 주목하여 이를 국가 수조지로서 3대 재정원이 되는 국용전·녹봉전·군수전을 의미하는 것으로 보고, 삼세는 여기서 수취되는 전조를 뜻하는 것이라고 보는 견해도 있다.¹⁹⁾

16) 李惠玉, 앞의 글, 1980.

朴鍾進, 〈忠宣王代の 財政改革策과 그 性格〉(《韓國史論》 9, 서울대, 1983).

17) 今堀誠二, 앞의 글(1939), 35쪽.

18) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 신우 원년 2월.

19) 朴京安, 〈14世紀 甲寅柱案의 運營에 대하여〉(《李載堉博士還曆記念 韓國史學論叢》 한울, 1991), 230~233쪽.

그러나 세제상에 있어 흔히 삼세라 하면 조·용·조를 지칭하는 것이 상례이기 때문에, 하필 조세의 한 항목을 삼세로 개정했다는 것은 납득이 가지 않는다. 더욱이 충렬왕대의 삼세는 조·용·조를 의미하는 뜻으로 쓰이고 있다.²⁰⁾ 아울러 재정 용도로 쓰이던 국용·녹봉·군수전의 전조를 수치상의 세목인 삼세와 연결시켜 이해하는 것도 선뜻 납득이 가지 않는 견해이다.

또한 상요·잡공에 대해서도 이를 고려 전 시기를 통해 공부를 구성하고 있었던 현물세로 보는 견해와²¹⁾ 고려 후기 어느 때 삼세 외에 부가된 현물세로 보는 견해들이 있다.²²⁾ 그러나 전자는 충숙왕 원년에 공부가 재조정될 때 공부 이외에 잡공이 상정되고 있기 때문에 수궁하기 어렵다.²³⁾ 따라서 고려 후기의 삼세는 결국 조·용·조를 지칭하는 것이 되며 상요·잡공은 그 이외의 부가세였다고 볼 수밖에 없겠다.

그러므로 문제가 되는 것은 고려 전기의 조·용·조가 삼세로 통합되고 상요, 잡공이 부가세로서 함께 부과된 배경과 이와 같은 세제 변화가 담고 있는 내용이 어떠한 것이었는가 하는 점이다.

이와 관련하여 주목되는 현상의 하나가 고려 후기의 사료에 나타나는 「三稅之田」의 존재이다.²⁴⁾ 여기서 「三稅之田」의 실체를 확실히 알 수는 없지만, 표현상 삼세가 수취되는 토지였다고 보는 데에는 별 무리가 없으리라고 생각된다. 그리고 고려 후기의 삼세가 일반적으로 조, 용, 조 삼세를 지칭하였던 만큼, 「三稅之田」이란 표현은 당시 삼세가 토지를 매개로 수취되었음을 강력하게 시사해 준다. 이는 고려 후기의 공부가 토지를 매개로 수취되고 있었다는 사실로도 뒷받침된다. 예컨대 충렬왕·충숙왕대의 기록에 의하면 荒田²⁵⁾ 또는 賜給田²⁶⁾ 매개로 공부(공물)를 수취한 사실이 보이며 貢賦田²⁷⁾의 존재도 공부가

20) 《高麗史》 권 28, 世家 28, 충렬왕 4년 7월 을유.

21) 姜晋哲, <농민의 부담>(앞의 책)을 비롯하여, 李貞熙와 金載名의 앞의 글이 그러하다. 그러나 김재명은 잡공을 貢賦 속에 포함시키고 상요를 요역의 일부로 파악하여 강진철·이정희와 부분적으로 다른 견해를 보인다.

22) 李惠玉, 앞의 글(1980) 및 朴鍾進, 앞의 글(1991).

23) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월.

24) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 신우 원년 2월.

25) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 충숙왕 5년 5월 下敎.

26) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충렬왕 22년 6월.

27) 《高麗史》 권 78, 食貨 1, 田制 功蔭田柴 충숙왕 5년 5월.

토지를 매개로 수취되었음을 알려 준다. 토지를 매개로 공물을 수취하던 현상은 이미 12세기부터 나타난다.²⁸⁾ 즉 예종 때에는 토지(田丁)를 매개로 布稅를 징수하였던 모습이 보이는데, 이는 고려 전기 군현공부의 상당 부분을 차지하던 調가 민호를 대상으로 하여 포로 수취되던 것과는 차이가 있다.²⁹⁾

또한 숙종 때부터 기록에 나타나는 徭貢도³⁰⁾ 고려 후기 삼세의 변화와 관련하여 상당히 관심을 끄는 稅目이다. 요공은 종래 상요·잡공의 약어로 보는 견해가 있다.³¹⁾ 이에 대해서는 다음의 충선왕 교서가 주목된다.

(충렬왕) 24년 정월 충선왕이 즉위하여 下敎하기를 1) 哈丹이 京內를 침입함애 州郡이 소문만 듣고도 지레 항복하였는데 原州만이 홀로 적의 예봉을 꺾었으니 그 邑의 常徭·雜貢을 마땅히 3년 동안 면제할 것이며 2) 開京은 祖鄉이니 三大貢이 외의 常徭·雜貢을 면제할 것이며 3) 여러 州·府·郡·縣의 稅 및 常徭·雜貢으로 지난 해에 거두지 못한 것은 금년의 徭貢과 아울러 면제하도록 할 것이며… 4) 入朝하는 길목인 西海道에는 三稅大貢 이외의 常徭·雜貢 및 각 驛의 柴炭貢을 금년에 한하여 전부 면제하라(《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免).

위의 기사 가운데 3)의 기록은 요공을 상요·잡공의 약어로 보는 유력한 근거로 이용되고 있는 부분이다. 즉 ‘금년 요공’의 요공을 상요·잡공의 약어로 보았던 것이다. 그러나 같은 교서 중 1)에서는 원주가 적의 예봉을 꺾었다는 것을 이유로 3년간의 상요·잡공을 면제받고 있고, 2)에서는 개경이 祖鄉이라는 이유로, 4)에서는 서해도가 입조하는 길목이었다는 것을 이유로 각각 상요·잡공을 면제받고 있다. 따라서 만일 위에서 면제된 주·부·군·현의 금년 요공이 상요·잡공이었다면 원주·개성·서해도의 경우만 또 다시 특별한 이유를 들어서 상요·잡공을 면제할 까닭이 없었을 것이다. 그러므로 이는 오히려 요공이 상요·잡공과 서로 다른 세목이었으리라는 것을 시사해

28) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免 예종 3년 2월.

29) 고려 전기의 調가 戶를 대상으로 수취되었던 것은 租稅는 田을 대상으로 수취하고, 征賦는 戶를 대상으로 賦絲를 수취하였다는 대조 원년 7월의 기록 등을 통해 알 수 있으며, 또한 調布, 貢布 등으로 불리웠던 데서 그 내용이 주로 布의 수취였음을 알 수 있다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅).

30) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免 현종 원년 숙종 즉위 詔 및 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆 고종 37년과 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免 충렬왕 4년 4월 敎.

31) 姜晋哲, 앞의 책, 李貞熙, 앞의 글 및 金載名, 앞의 글.

주는 좋은 근거가 될 수도 있다. 뿐만 아니라 고려시대의 감면 사례 중에 전 군현을 대상으로 한 해의 공물 모두를 면제하는 경우는 거의 찾아볼 수 없다. 몇몇 특정 지역이 아닌 전 군현을 대상으로 감면조치를 내릴 경우에는 田租에 대한 면제가 대부분이었다. 간혹 공물을 면제하는 경우가 있더라도 이는 특별한 몇몇 지역, 또는 포획된 공물의 면제 정도에 그치는 것이었다.³²⁾ 아마도 곡물로 수취되던 조세는 이전의 축적으로도 충당이 가능하나 공물(잡공)은 품목의 특성상 그때 그때 충당되는 현물이 대부분이었기 때문이었으리라 생각된다.³³⁾

또한 다음 사료는 崔怡(禘)의 식읍인 진주의 祿轉·稅布·徭貢이 崔沆에게 직납되고 있음을 보여 준다.

고종 37년에 왕이 下制하기를 ‘怡의 食邑 晉州의 祿轉·稅布·徭貢을 沆에게 직접 납공토록 하라’고 하였다(《高麗史》권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆).

위의 기사에 보이는 녹전·세포·요공이란 바로 이 시기 진주민이 내던 삼세였던 것으로 여겨진다. 원래 녹전은 전조를 지칭하는 것이며,³⁴⁾ 세포는 調에 해당한다고 할 수 있다. 그렇다면 徭貢은 자연히 庸(역)에 해당되는 세목이 되며, 녹전·세포와 더불어 삼세를 구성하게 된다. 그런데 ‘요공을 녹전·세포와 더불어 沆에게 직납하라’고 한 사실이 주목된다. 이는 곧 요공이 현물로 납공되는 역의 물납화 현상을 의미한다. 이러한 役의 물납현상은 이미 12세기부터 나타나는데, 명종 때 貢役이 役價로 대납되던 사례를 들 수 있다.³⁵⁾ 따라서 숙종대부터 보이던 요공은 상요·잡공의 약어라기 보다는 12세기 이래 역(庸)의 일부가 현물세화하는 경향을 나타내 주는 것이 아닌가 생각된다. 그러나 고려 후기에 요역 징발이 전혀 없었다는 것은 아니다. 다만 고려 전기에는 민의 삼세를 조·포·역이라 하여 역의 직접 징발이 일반적이었음에 반해, 고려 후기에는 요공이라 하여 요역을 통한 공물 수취나 役價의 대납을 통해 역의 일부분이 물납화하는 추세로 나아갔던 것이라 생각된다.

32) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免·災免.

33) 뒤에 다시 언급되겠지만 잡공은 대체로 수공업제품, 자연채취물 등이 그 내용을 이룬다고 생각된다.

34) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 水旱疫癘 賑貸之制.

35) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 명종 18년 3월.

이와 같이 고려 후기에 역이 요공의 형태로 납공되면서 점차 물납화의 추세를 보였다면, 이 역시 토지를 매개로 수취하게 되었을 가능성이 크다. 즉 고려 전기에 이미 대납제가 보이며, 예종대에 오면 平布折納制가 제도화된다.³⁶⁾

이러한 현상은 당시 농업 생산력과 유통경제의 발달에 따라 물품화폐로서의 포가 가치척도로서 보편화되었던 상황과 불가분의 관계를 가지는 것이지만, 아울러 수취상에 있어서도 대납 현상이 상당히 일반화해 갔던 상황을 말해 주는 것이라고 생각된다. 대납현상이 일반화되어 감에 따라 역의 일부가 米, 또는 布로 결납되면서 점차 토지를 매개로 수취되어 갔던 것이 아닐까 생각된다. 아울러 12세기 이래 부곡지역의 광범한 해체현상 역시 요역 징발에 변화를 촉진시킨 또 다른 요인이 되었을 것이라 생각된다. 대체로 고려 전기의 부곡민들은 세입위임지의 일부를 경작하고³⁷⁾ 국가 재정 용도에 필요한 각종 물품을 생산 또는 운반하는 등의 특정한 역을 지고 있었다. 그러나 12세기 이래 사회 경제적 변동과 더불어 부곡지역이 해체되고 민의 유망이 심화되어 감에 따라 과거 부곡인들이 지던 역의 대부분은 군현단위의 정액 수취 원칙상 일반 군현민들의 부담이 되지 않을 수 없었을 것이다. 이 가운데에서도 고려 전기 所에서 생산되던 수공업제품을 비롯한 각종의 생산물 등은 잡공이라는 새로운 항목이 되었던 반면, 세입위임지의 경작 및 세곡의 운반 등 전세의 역은 요공 속에 포함되어 전을 매개로 수취되었던 것으로 보인다.

이와 같이 포(調) 역의 일부가 토지를 매개로 수취되던 경향은 조선 전기 수취제에도 일정하게 계승되었음을 알 수 있다. 즉 조선시대의 요역은 크게 所耕徭役과 雜役으로 나누어지며, 소경요역은 다시 田稅之役과 貢賦之役으로 구분된다. 그런데 이 가운데 소경요역은 계절이나 日限 등에 특별한 규정이 없이 수시로 징발하던 잡역과 달리 전세로 간주될 수 있는 부분이다.³⁸⁾ 또한 공물의 경우도 조선 초기에는 田稅貢物과 元定貢物로 구성되어, 전세공물은 지방 토산물(토공)로 수취하던 원정공물과 달리 布貨·油蜜 등 전을 매개로 수취되는 것이었다.³⁹⁾ 이와 같이 조선 전기의 요역과 공물에 전세공물이나 소경요역

36) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 예종 9년 10월 判.

37) 朴宗基, 〈高麗의 收取體制와 部曲制〉(앞의 책).

38) 有井智徳, 〈李朝初期의 徭役〉上(《朝鮮學報》 30, 1964), 67~100쪽.

39) 田川孝三, 〈貢賦について〉(앞의 책).

과 같이 전을 매개로 수취되던 부분이 있었던 것은, 고려 후기 이래 布(調)와 역이 토지를 매개로 수취되던 상황을 계승한 것이 아니었을까 생각된다.

상요, 잡공에 대해서는 유일하게 鄭道傳의 《朝鮮經國傳》에서 그 내용을 살필 수 있다.

나라의 賦稅의 법에 租는 모두 전토에서 나오고 이른바 상요, 잡공은 그 지역의 소출로서 官에 납부하는 것이니 대개 당의 조·용·조를 이은 것이다. 전하(태조)께서는 부세가 무거워 우리 백성들이 곤란을 겪을까 염려하여 攸司에 명하여 田賦를 바르게 고치는데...상요·잡공은 다만 관부에 내는 숫자만 정했을 뿐, 戶에 대해 某物을 내어 調라 하고, 身에 대해 某物을 庸이라 하는가를 분명히 하지 않았다. (이에) 稅吏들이 약점을 이용하여 간계를 써서 함부로 수탈하기 때문에 백성들은 더욱 곤궁해지고 豪富之家는 갖가지 방법으로 規避하니 (국가의) 재용이 도리어 부족해지고 있다. 전하께서 백성을 사랑하여 부세를 정한 뜻을 아래에서 강구하지 않으니 攸司의 책임이다. 다행히 무사하고 한가한 때를 당하여 강구하여 시행하여야 할 것이다(《三峯集》 권 3, 朝鮮經國傳 上, 賦典 賦稅).

이에 의하면 상요·잡공은 용·조에 해당하는 세목이며 身과 戶를 매개로 하여 토지의 소출로 납부하는 현물세였음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 따라서 고려 후기에는 용·조에 해당하는 세목이 이중으로 부과되고 있었음을 알 수 있다. 이는 고려 말기에 포 뿐만 아니라 잡공이 함께 부과되고 있었던 상황에서도

40) 이러한 사실은 정도전이 당시의 부세제도를 말한 내용 가운데에 보이는 기록이다. 따라서 이는 선조의 부세제를 설명한 것으로 고려 후기의 세제(주로 상요·잡공부분)와는 일정한 거리가 있는 것이라 하여, 이 사료를 통해 고려 후기의 상요·잡공의 실체를 이해하는 데 의문을 표하는 견해가 있다(朴鍾進, 앞의 글, 212~223쪽). 그러나 필자의 견해로는 위의 기사가 다소나마 고려 후기의 상요·잡공의 내용을 알려 주는 유일한 기사일 뿐만 아니라, 《朝鮮經國傳》이 편찬된 태조 3년은 아직 조선 나름의 새로운 수취체계가 마련되기 이전이었다. 즉 태조 원년 12월 貢賦 詳定都監에서 “命臣等 考前朝貢案歲入多寡 歲支經費 斟酌損益 以祛積弊 以立常法 實生民之福也”(《太祖實錄》 권 2, 태조 원년 10월 경신)라고 건의하여, 당시의 貢賦制는 積弊만을 제거하는 차원에서 대체로 고려시대의 제도를 답습하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 정도전의 당시 세제에 대한 이해는 조선조에 확립된 새로운 수취체계상에서 나온 것이라기 보다는 고려의 세제에 대한 이해에 보다 가깝다고 생각된다. 따라서 이 기록에서 수취의 근간으로 삼고 있는 조·상요·잡공이 고려 후기 삼세·상요·잡공과 다소 차이가 있다 하더라도 기본적으로는 고려 말의 수취제를 반영한다는 면에서 고려 후기의 상황을 이해하는데 이용되어도 별 무리가 없으리라 생각된다. 조선 초의 세제를 조·용·조에 바탕을 둔 조·상요·잡공으로 설정한 것은 고려 후기의 세제를 기본으로 하되 당시 調·庸이 포·역과 잡공으로 병과되었던 현상을 개정하고자 하였던 것이 아닐까 생각되기도 한다.

알 수 있다.⁴¹⁾

이와 같은 상황을 이해하는 데는 중국 당·송대 세제 변화도 크게 참조된다. 唐 초기의 세제는 매 丁을 매개로 수취되었던 조·용·조와 잡요가 기본을 이루었다. 그러나 8세기 중반부터는 租에 해당되는 것이 지세, 庸·調에 해당되는 것이 호세로 변하면서 夏·秋 양세로 바뀐다. 그런데 호세에 해당되는 夏稅는 금납화가 권장되다가 다시 미곡으로 절가 대납되면서 지세화됨으로써, 결국 과거의 조·용·조 삼세가 모두 토지를 매개로 수취되게 되었다. 한편 戶에 대해서는 또 다시 호세에 속했던 용이 부활하여 身丁錢이 부과되는 등 용에 해당되는 세액이 이중으로 부과되는 현상이 나타나게 되었다.⁴²⁾ 위와 같은 상황을 볼 때 고려의 수취제도 후기로 오면 송대와 비슷하게 조·용·조 삼세가 모두 토지를 매개로 수취되는 한편 호에 대해서는 다시 상요·잡공이 병과되었던 것이 아닌가 생각된다.

상요·잡공의 내용에 대해서는 지금까지 별로 밝혀진 바가 없다. 최근의 연구에서 잡공이란 주로 조선시대의 土貢과 동일한 실체로 파악되며 그 품목은 대체로 자연채취물이나 수공업제품 등으로 이루어져 있었다고 하는 견해가 있는데⁴³⁾ 이는 대체로 옳은 지적이라고 생각한다. 나아가 잡공은, 주로 고려 후기 부곡지역의 해체로 소에서 납공되던 각종 특산품들의 대부분을 군현민에게 부과하였던 것으로 생각된다. 그렇게 추측하는 근거의 하나로 《世宗實錄地理志》나 《慶尙道地理志》에 보이는 토공의⁴⁴⁾ 품목을 살펴 보면, 어류·피혁·목기·도기·미역·철·동·은·종이 등 대부분이 고려 전기 소의 납공물들이었던 것이다. 한편 상요의 경우는 그 내용이 주로 ‘잡공의 생산에 투입되는 노동력 징발’⁴⁵⁾ 또는 ‘貢役의 물납화 현상’이라는⁴⁶⁾ 두 가지 견해가 있는데, 아마도 상요의 내용 속에는 양자가 모두 포함된 것이 아닌가 생각된다.

41) 고려 후기에 調와 잡공이 병과되고 있었던 것은 “戶布를 신선했던 것은 단지 잡공을 감면하기 위한 것으로서 前朝의 말기에 이미 호포를 거두고 있었는데 또 잡공을 징수하여 민폐가 됨이 적지 않으니 금후로부터 호포는 한 가지로 모두 감면하게 하소서”(《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 7월)라는 내용에서도 알 수 있다.

42) 河上光一, 《宋代의經濟生活》(吉川弘文館, 1983), 90~120쪽.

43) 金載名, 앞의 글(1991), 84~89쪽.

44) 《世宗實錄地理志》에는 厥貢, 《慶尙道地理志》에는 토산공물 등으로 지칭되고 있다.

45) 金載名, 앞의 글, 104~106쪽.

46) 李貞熙, 앞의 글, 10~13쪽.

고려 후기에 상요·잡공이 함께 부과되었던 배경은 일반적으로 10, 11세기 이래의 농업 생산력의 발달, 상품 유통 경제의 발달 위에 국가의 재정확보책이 맞물려 나타난 결과로 생각되지만, 아울러 12세기 이후 군현제 변동과 더불어 나타난 전국적인 부곡지역의 해체 현상 또한 주목할 만한 요인의 하나로 들 수 있다. 이미 알려져 있듯이 고려 전기의 군현제는, 군현제 영역과 부곡제 영역으로 편성되어 있었다.⁴⁷⁾ 그리고 이러한 군현제의 편성은 수취제 운영 방식과 밀접한 관계를 가지고 있었다. 즉 국가는 일반 군현지역과 부곡지역을 구분하고 수취제 운영방식에도 각기 차별성을 두어 군현민에게는 조·용·조삼세의 부담을 지웠던 반면, 부곡 지역의 주민들에게는 그 밖에 특수한 역을 부과하였던 것이다. 예컨대 所의 거주민들에게는 금·은·동·철·자기 등 각종 물품을 생산하여 공납토록 하였으며, 장·처민에게는 장·처전을 경작하여 전조를 납부하게 하였고, 驛·津 등에는 傳遞·知路指路의 役·曹運 등의 특수한 역을 지도록 하였던 것이다. 그러나 고려 후기에 오면 부곡지역의 광범한 해체 현상에 따라, 군현 단위의 정액 수취를 원칙으로 하였던 수취제의 특성상 과거에 소로부터 충당하였던 각종 전업적 산물이나 부곡지역이 지던 특수한 역을 일반 군현에 부과시키지 않을 수 없게 되었을 것이다. 다음의 공양왕 원년(1389) 12월 조준 등이 올린 상소는 그러한 한 사례를 보여 준다.

…근래 역호가 凋弊하여져서 모든 鋪馬·傳遞·知路指路의 役은 주군이 그 고통을 대신 받아 유망하기까지에 이르렀으니, 주군으로 하여금 그 업을 회복시키고자 하면 마땅히 먼저 역호를 존휼해야 합니다…(《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 站驛).

그러므로 고려 전기에는 주로 米·布만으로 단일화되었던 일반 군현의 공부에 더하여 각종 토산물이나 전업적 수공업 생산품 등을 포함한 다양한 현물 세공인 잡공을 규정하여 병과하였던 것이라고 생각된다. 고려 후기에 특히 ‘不産貢物’의 수취가 크게 문제시되었던 것도 이러한 상황과 밀접하게 관련되었을 것으로 생각된다. 예컨대 특수한 지리적 조건 아래에서만 생산되는 인삼을 산지가 아닌 곳의 농민들에게도 부과하여 산지까지 가서 채납케 하거나⁴⁸⁾ 또는 당시의 전업적인 숙련공조차도 짜기 어려운 고급 세마포인 20승 황마포

47) 朴宗基, 앞의 책.

48) 《高麗史》권 123, 列傳 36. 嬖幸 1, 曹允通.

를 일반 촌부에게까지 부과하였던 사례들이⁴⁹⁾ 그것이다. 20승 황마포와 같은 것은 과거 絲所에서나 생산되었음직한 품목으로 군현의 일반민들이 쉽게 납공할 수 있는 품목이 아니었다. 그래도 농민들로서는 납공의 의무를 완수하기 위하여 京師에까지 가서 저렴한 농산물로 비싼 값의 해당 물품을 사들이지 않을 수 없었지만 높은 가격으로도 매입하기가 어려운 실정이었다.⁵⁰⁾

그러나 이와 같이 조·용·조 삼세제를 기본으로 하면서 용·조에 대하여 이중으로 과세하는 것은 세제 운영상 번거로울 뿐 아니라 민의 부담을 가중시키는 것이었다. 따라서 정도전이 조선 초의 부세제를 조·상요·잡공으로 표현한 것은 바로 이와 같은 모순을 바로 잡아 전을 매개로 수취하던 삼세제를 조로 환원하고 상요·잡공을 각각 용·조에 상응하는 세목으로 하는 삼세제의 운영을 지향코자 했던 때문이 아닌가 생각된다. 가령 앞에서 살폈던 “고려 말 호포와 잡공이 병과되는 폐단이 있어 호포를 견면하라”는 기사에서,⁵¹⁾ 조선 초의 調는 호포제를 폐지하고 잡공제를 지향하였음을 알 수 있다.

요컨대 고려 후기의 수취제에는 토지를 매개로 조·용·조를 수취하고 상요·잡공을 함께 거두는 등 적지 않은 변화가 나타나고 있었다. 따라서 군현의 공물수취도 공부와 잡공제로 운영되어 군현민들의 부담이 크게 늘어나게 되었다. 즉 고려 전기에는 일반 군현지역과 부곡지역을 차별 편제하여 공부를 수취하였는데, 군현민들에게는 주로 布를, 부곡 지역에는 전업적 생산품을 부과하였다. 그러나 고려 후기에 이르러서는 잡공이라는 명목으로 과거소에서 납공하던 물품의 대부분을 일반 군현민에게 함께 부과함에 따라, 공물수취는 공부와 잡공체제로 운영하게 되었던 것이다.

3) 수취기준

먼저 군현 수취의 경우 구체적인 기록이 보이지는 않으나, 고려 전기에는 아마도 丁(丁戶)을 매개로 수취되었던 것으로 여겨진다. 고려 전기 국가의 수

49) 《高麗史》 권 123, 列傳 36, 嬖幸 1, 朱印遠.

50) 《增補文獻備考》 권 150, 田賦考 10, 貢制 1, 충렬왕 27년.

51) 《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 7월조 기사(주 41) 참조.

취 기반으로서의 민은 丁과 白丁으로 편제되었으며,⁵²⁾ 정은 당시 군현을 단위로 한 제반 행정조직 즉 공해전·공수시지의 지급, 향리 정원과 기인 선상 및 역의 등급을 정하는 기준이 되었다. 그리고 이렇게 군현 단위로 시행된 행정 조치를 살펴 보면 수조지 분급이나 직역정발과 관련된 경우가 대부분이었다. 특히 직역 정발은 넓은 의미의 수취 범주 속에 포함된다. 이와 같은 상황으로 보아 군현을 대상으로 한 일반적인 수취 역시 군현의 정수를 기준으로 한 것이었다고 보아 큰 무리는 없을 것으로 생각된다.

정의 개념에 대해서는 人丁說, 田丁說, 전과 역의 결합체인 丁戶說 등이 있는데⁵³⁾ 이 중에서는 정호설이 가장 설득력이 있어 보인다.⁵⁴⁾ 물론 정의 인정 또는 전정의 의미로 쓰이는 경우가 없지 않으나, 적어도 고려 전기 읍의 등차를 구분하는 기준이 되었던 법제적 의미의 정의란 전토와 인정의 결합체인 정호를 의미하는 것이었다고 생각된다. 그러나 고려 후기에 오면 이러한 상황에 변화가 나타난다. 우선 고려 전기 군현수취의 근간이 되었던 정의 개념이 변화하고 있음을 주목할 수 있다. 즉 고려 전기에는 수취를 비롯한 군현 단위의 각종 행정조직의 기준이 되었던 전과 역의 복합체로서의 「丁」이 후기에는 대부분 「田丁」을 의미하는 개념으로 바뀌고 있다.⁵⁵⁾ 아울러 足·半丁의 경우

52) “顯宗 十九年 正月判 令諸道州縣 每年桑苗 丁戶二十斤 白丁十五斤 田頭種植以供蠶事”(《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 豐桑)라 하여 백정도 정호와 마찬가지로 토지소유자였음을 알 수 있다. 그 당시 백정층의 토지 소유 정도를 예측하기는 매우 곤란하나, 의종 때에 서북면 병마사 曹晉若이 烽燧式을 정하는 상주에서 平田 1결을 지급코자 한 예와 고려 후기 조준의 1차 상소에서 白丁代田 1결의 지급을 건의한 사례들을 보면(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田 우왕 14년 7월), 1결이란 토지는 당시 최소한의 재생산의 적정치로서 관념되었던 것 같다. 따라서 1결이란 收稅의 바탕이 되는 백정에게 삼세를 수취하기 위한 최소한의 토지면적이 아니었을까 생각된다.

53) 安秉佑, 〈高麗前期 地方官衙 公廩田 設置와 運營〉(《李載堧博士還曆記念 史學論叢》, 한울, 1991), 177~178쪽 참조.

54) “각 역의 1戶를 나누어 6과로 한다…1과는 75정, 2과는 60정, 3과는 45정, 4과는 35정, 5과는 12정, 6과는 7정이다. 만약 토지가 있는데 丁口가 부족하면 백정의 子枝 중에서 지원하는 자로서 充立한다”(《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 站驛)에서, 고려 전기의 정호는 丁과 통용되며 토지와 丁口로 이루어졌음을 알 수 있다.

55) 이러한 사례로서 “…其逆賊之田 計結爲丁 亦給募卒”(《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 공민왕 5년 6월)과 같은 기록을 들 수 있는데, 이와 같은 기사는 고려 후기의 사료에서 흔히 찾아 볼 수 있다.

도 고려 전기에는 직역을 담당하는 정호층을 일컬었지만, 후기에는 조세 수취와 관련하여 쓰이면서 전정의 규모를 지칭하고 있다.⁵⁶⁾

또 한가지 중요한 변화로서 군현의 수취기준이 호구와 전결수로 구분되다는 점을 들 수 있다. 고려 후기의 수취제 운영방식은 원종 10년(1273: 己巳)부터 충숙왕 원년까지의 단계와 충숙왕 원년부터 고려 말까지의 단계로 구분할 수 있다.⁵⁷⁾ 즉 고려는 원종 10년의 전국적인 호구조사를 통해 공부액을 다시 정하였는데⁵⁸⁾ 이 戶口計點 방식에 의한 수취제 운영방식은 충렬왕대까지 계속되었다. 그러나 충숙왕 원년 정월에 충선왕이 田民計定使에게 “기사년에 공부를 更定하였는데 그 후로 賦斂이 不均해졌다”라고 한 것을 보면,⁵⁹⁾ 당시 호구 파악을 기초로 한 세제 운영방식에는 많은 문제점이 있었던 것 같다. 무엇보다도 12세기 이래 사적 토지 소유가 확대되고 토지를 매개로 하는 수취가 증가하는 추세에서 군현 공부의 수취액을 계점호구 방식에 의해 규정했다는 것은 커다란 모순이 아닐 수 없었다.

그럼에도 불구하고 호구를 기준으로 수취제를 운영해 나갔던 것은, 당시의 量案이 오랜 전관 등을 거치는 동안 실제의 상황과는 상당한 차이가 생기게 되어 이를 수취 기준으로 삼기 어려웠기 때문이며, 또한 원의 지배방식과도 일정한 관련이 있는 때문으로 여겨진다.⁶⁰⁾ 즉 己巳量田이 행해지기 바로 전 해인 원종 9년에 ‘供戶籍’하라는 요구가 있었던 것을 보면 기사년의 호구조사는 이러한 원의 요구를 수용한 것이 아닌가 생각된다.⁶¹⁾ 또한 이 당시 군

56) 그와 같은 사례로서 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 功蔭田柴 충렬왕 24년 정월 조 忠宣王 卽位 下敎 및 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 공민왕 11년 密直提學 白文寶가 올린 劄子 등을 들 수 있다.

57) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 충렬왕 18년 10월 敎와 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월 忠宣王 諭 및 田制 租稅 신우 원년 2월 有旨.

58) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 충렬왕 18년 10월 敎 및 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월 忠宣王 諭.

59) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월.

60) 朴京安, 〈甲寅柱案考〉(《東方學志》 66, 1990), 104~105쪽.

61) 호구파악을 통한 원의 경제적 요구 내지는 간섭은 상당 기간 동안 실제로 이어졌던 것 같다. 즉 몽고의 요구에 의한 호구조사는 충렬왕이 동왕 4년에 직접 원으로 들어가서 忽必烈에게 點戶에 관한 것은 왕 자신의 필요와 사정에 따라서 시행하도록 허락을 받음으로써 없어지게 되었다.

현 수취가 호구를 기준으로 운영되었던 것은 당시 권호층의 이해관계와도 깊은 관련이 있었던 것 같다. 즉 당시의 문무 양반 등 권호층들은 모두 良田 점유자였으며⁶²⁾ 다소 후대의 사실이긴 하지만 충선왕 2년(1310) 11월의 量田增貢에 관한 논의가 있었으나 토지소유자층인 재추의 이해관계로 인해 무산된 사례가 보인다.⁶³⁾

호구 파악 방식에 의한 수취제의 운영은 충렬왕 18년(1292) 충선왕 2년 등 몇 차례에 걸쳐 호구와 더불어 토지를 기준으로 한 세제 개정의 시도가 보이나 끝내 성공하지는 못했다.⁶⁴⁾

호구 파악에 의한 수취제 운영방식은 충숙왕 원년(1314)에 와서야 개정된다. 충숙왕 원년(甲寅)에 전국적인 양전사업이 완결되어 전적이 만들어지고 이에 근거하여 당시의 田口를 기준으로 공부가 개정되고 잡공이 詳定되었던 것이다.⁶⁵⁾ 그리고 갑인양전과 이를 토대로 한 수취제 개정은 물론 호구중심의 수취제 운영에 대한 모순의 근본적 시정과 국가 재정확보에 목적이 있었던 것이었다. 그런데 그 결과는 두 가지 방향으로 나타났던 것 같다. 즉 “新舊의 공부가 크게 고르지 못하여 民이 살기가 어려워졌다”⁶⁶⁾라 한 기록을 보면 민의 입장에서는 수취가 강화되는 방향으로 귀결되었던 것 같다. 그러나 국가의 입장에서 볼 때는 “國用을 넉넉하게 하여 백성을 安集토록 하는데 요긴하였다”⁶⁷⁾라 하여 당시 수취제의 모순을 해결하고 국가재정을 확보하는데 일정하게 기여하였던 것으로 보인다. 따라서 이 갑인년의 양전과 수취개정은 그 후 고려 말 기사년(공양왕 1년) 양전 때까지 대체로 이 시기 수취체제의 기준이 되고 있었다.⁶⁸⁾

요컨대 고려 후기 군현 수취의 변화로 주목되는 것은 고려 전기 田과 役

62) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理 원종 원년 정월.

63) 《高麗史節要》 권 23, 충선왕 2년 11월.

64) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 충렬왕 18년 10월 敎.
《高麗史節要》 권 23, 충선왕 2년 11월.

65) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 정월 忠宣王 諭.
朴京安, 앞의 글 참조.

66) 《高麗史》 권 108, 列傳 21, 蔡洪哲.

67) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충숙왕 원년 윤 3월.

68) 朴京安, 앞의 글 참조.

의 복합체로서의 丁이 단순히 전정을 의미하는 내용으로 변하고 군현 수취의 기준이 정(정호수)에서부터 호구, 전결의 이중 기준을 채택하게 되었다는 점인데, 이는 곧 고려 전기의 정호체제가 붕괴되어 전과 역이 분리된 결과였다고 할 수 있다. 그러나 호구와 전결의 이중 기준에 의해 운영되는 수취구조는 실제 운영상의 문제점이 적지 않았다. 가령 당시 권호층들이 대농장을 경영하고 지방관들과 결탁하여 수취를 거부하는 현상들을 보면 실제로는 耕田의 많고 적은 것보다는 호구에 입각한 수취가 강요되는 경우도 적지 않았으리라 생각된다.⁶⁹⁾ 따라서 고려 말의 전제 개혁론자들은 경전의 다과를 바탕으로 3등호제에 입각한 수취를 주장하였으며, 조선 세종대 이후로는 경전의 다과에 따른 등호제의 실시가 가능해진다.

다음 군현에서 면에 대한 공물 수취의 기준을 살펴 보면, 전조는 토지를 매개로 수취하였던 만큼 전결수가 기준이 되었을 것이다.

그러나 調에 해당하는 포세와 잡공, 庸에 해당하는 역역 징발과 상요에 대해서는 확실한 내용을 알기 어렵다. 다만 《朝鮮經國傳》賦稅條에는 “戶가 있으면 某物을 내어 調라 하고, 身이 있으면 某物을 내어 庸이라 한다”라고 하여 調(잡공)은 戶, 庸(상요)은 身을 대상으로 수취하였음을 보여 준다. 그러나 어떤 기준을 적용하여 戶와 身을 대상으로 수취하였는지는 전혀 알 수 없다. 戶가 대상이었던 만큼 호등제가 적용되었을지언데, 전기의 호등제가 人身을 기준으로 한 9등호제였던 데 반해⁷⁰⁾ 고려 후기에는 다음의 기사와 같이 3등호제를 실시한 기록이 보인다.

1) (충렬왕 9년) 3월 諸王·百官 및 工商·奴隸·僧徒들에게 군량을 차등있게 내도록 하였는데…賈人 大戶는 7석, 中戶는 5석, 小戶는 3석을 내도록 하였다…(《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 屯田).

2) 공민왕 31년 9월에 調度가 넉넉하지 못하여 백성들로부터 增斂하였는데 大戶는 米豆 각 1석(?), 中戶는 米豆 10석, 小戶는 米豆 5석으로 하였다. (이를) 無端米

69) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1 田制 租稅 신우 3년 8월 및 권 79, 志 33, 食貨 2, 신우 14년 8월.

70) “國制民年十六爲丁 始服國役 六十爲老而免役 州郡每歲 計口籍民 貢于戶部 凡徵兵徭役”(《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口).

“編戶 以人多寡 分爲九等 定其賦役”(《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 戶婚).

라고 하는데 백성들이 심히 괴로워 하였다(《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 科斂).

3) 신우 원년 2월에 敎하기를, ‘백성을 부리는 도리는 관대하기를 힘써야 한다. 금후 外方 각처의 民戶들은 모두 京中の 현재 행하고 있는 법도에 따라 대·중·소 3등으로 구분하여, 中戶는 둘로 하나를 삼고 小戶는 셋으로 하나를 삼아 差發하는 데 힘을 합해 서로 도와서 그르치지 않도록 하라’고 하였다(《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 戶婚).

위의 기사 1), 2)에서는 각각 商賈와 일반민을 대상으로 대·중·소 3등호의 구분에 따라 차등을 두어 과렴하고 있으며, 3)에서는 외방 각 처의 민호를 모두 京中の 예에 따라 대·중·소 3등으로 구분하여 差發하였음을 보여 주는 데, 이러한 사실에서 3등호에 의한 등호제가 실시되었음을 알 수 있다. 또한 호등의 구분은 고려 전기에는 인신을 기준으로 하였지만, 후기에는 자산을 대상으로 하였던 것 같다. 가령 위 3)의 기사에 의하면, 외방 각처의 민도 경중의 호등법에 의거하여 3등호로 구분하라고 하였는데, 도성 오부의 호등제는 가옥의 間架를 기준으로 하고 있었다.⁷¹⁾ 일반 민호의 호등 구분의 기준은 분명히 밝힐 수는 없으나, 우왕 14년(1388) 8월 趙浚이 경작의 다과로써 호구를 3등으로 구분하라고 건의한 것으로 미루어 보아, 계전법에 의한 완전한 자산 과세를 행했던 것 같지는 않다. 조선 세종대 이전까지 대체로 計田法과 計丁法이 절충되었던 것으로 미루어 보면, 고려 후기에도 민에 대해서는 양자를 절충한 호등법이 채택되었던 것으로 생각된다. 또한 1)의 기사에 보이듯이 상인에 대해서도 3등호로 구분하였는데, 이것 또한 그들이 소유한 자산을 기준으로 하였으리라 생각된다. 이와 같이 군현 수취의 기준을 충숙왕대 이후부터는 군현의 전결과 호구수에 의하였지만, 민에 대한 호등의 기준 속에 전결과 포함됨으로써 점차 전결에 대한 수취가 강화되고 있었던 것으로 생각된다.

4) 수취구조

공부는 조세와 더불어 국가 재정의 양대 재원이 되는 중요한 稅 항목이었

71) 이러한 사실은 《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 五軍 신우 원년 8월조에 보이는데, 비록 이 기록이 고려 말의 사료라고 하지만 3등 호등법은 이미 충렬 왕대에도 보이므로, 가옥의 間架를 기준으로 한 京中の 호등법은 고려 후기의 일반적인 현상으로 보아도 좋을 듯하다.

다. 조선 전기의 경우 각종 공물의 수취와 지출은 각각 貢案, 橫看이라고 하는 세입, 세출부에 의해 집행되었다.⁷²⁾ 즉 공물은 공안의 규정에 따라 수취되고 수취된 공물은 횡간에 의해 국가의 재정 용도별로 지출되었다. 또한 정부 각 기관은 그 職掌에 따라서 취급하는 공물의 품목이 결정되어 있었으며, 지방 각 관은 분정된 공물을 수 개의 정부기관에 상납하고 정부의 각 관아는 소요 공물을 조달하기 위하여 수 개의 지방관을 그 관할 하에 두고 있었다.⁷³⁾ 그런데 이와 같은 조선 초기의 수취구조는 대체로 고려의 제도를 답습한 것이었으므로 고려도 비슷한 방식으로 운영되었으리라 생각된다.

중앙의 각 관사가 각각의 지방군현을 지배하는 수취방식은 다음의 기록을 통해서도 알 수 있다.

신우 원년 2월에 有旨하기를, ‘外吏가 상경함에 각 관사가 공물의 납입을 재촉하고 연체된 것을 징수함으로 인하여 私錢을 稱貸하여 그 값을 배로 물게 되니 해가 민에게 돌아가는지라…’라 하였다(《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 借貸).

공민왕 원년 2월에 有旨하기를, ‘여러 관사의 貢賦로 아직 수송되지 않은 것은 郡人 가운데 京師에 거주하는 자에게 먼저 징수하니 住京者는 청대하고 백성으로부터 배로 거두며…’라 하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦).

위의 기사에서 지방 군현이 서로 분리되어 중앙 각 관사에 예속되어 있었던 상황을 볼 수 있다. 또한 충렬왕대의 “안동 경산부 관내 군현 공부로서 대부·영송·소부 등의 庫에 납입하는 것 이외에는 모두 원성전에 운반하라”는 기록에서도,⁷⁴⁾ 안동 경산부의 공부는 대부시, 영송도감, 소부시 및 원성전에 각각 분산적으로 예속되어 있었던 것을 알 수 있다.

공부는 지방의 행정조직과 그 곳에 설치된 지방기구를 이용하여 촌락 농민에게 분정되고 수취되었다. 실제적인 수취과정은 군현을 기준으로 중앙에서 군현, 군현에서 촌락의 두 단계로 이루어지는데, 이는 군현이 소관 촌락내의 납공물을 수취하여 중앙으로 상납하는 중간적인 역할을 하였기 때문이다.

수취의 첫 단계인 촌락 내에서의 수취는 촌장에 의해 이루어지며, 이들에

72) 田川孝三, 〈貢案と橫看について〉(앞의 책) 참조.

73) 田川孝三, 위의 책, 275쪽.

74) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충렬왕 4년 2월 下旨.

이해 수취된 촌락의 납공물이 군현의 창고로 집적되는 과정은 향리의 소임이었다. 향리는 군현 내 촌락의 수취사무를 직접 담당했을 뿐만 아니라, 군현 내에 분정된 세공액을 책임지고 충당해야 하는 존재였다. 그래서 충혜왕 때에는 공부의 액을 채우지 못하게 된 향리가 자살한 사례까지 보이고 있다.⁷⁵⁾ 뿐만 아니라 수취된 각종의 세공물을 각 군현 창고에 보관하거나 조창까지 운반하는 것도 모두 향리의 임무였다. 이와 같이 촌락으로부터 군현에 이르는 과정의 수취사무는 주로 향촌사회에 뿌리를 둔 훈장과 향리에 의해 수행되었던 것이다. 군현의 수취는 중앙에서 파견된 외관 즉 수령이 향리들을 감독 지휘하면서 수행하였다. 수령은 비단 소관 군현의 공물 수취 뿐만 아니라 수취 이전의 양전·답험·경작에 관련된 모든 사항을 책임지고 있었다. 따라서 공물의 수취, 상납 등의 수취사무는 수령 고과의 중요한 기준이 될 정도로 수령의 임무 가운데 큰 비중을 차지하고 있었다.

지방의 각 행정기구를 통해서 수취된 군현의 각종 세공물은 조운에 의해 중앙의 京倉으로 운반된다. 세공물의 운반은 육로를 통한 수송도 생각해 볼 수 있으나, 삼면이 바다로 둘러싸여 있고 육상의 교통로가 정비되어 있지 않던 당시로서 조운은 가장 빠르고 안전하며 비용이 적게 드는 운반수단이었다. 예컨대 원종 12년 3월에 몽고에 보낸 국서 가운데서 “경상·전라도의 공부는 육로로 수송하지 못하고 반드시 水運으로 하는데 지금 역적 삼별초가 진도에 웅거하면서 수로의 咽喉인 이 곳을 왕래하는 배들을 지나가지 못하게 한다”⁷⁶⁾라고 한 기사를 보면 이 시기가 대몽 항쟁기이기는 하나 경상도·전라도의 공부 수송을 전적으로 수운에 의존하였음을 알 수 있다.

이와 같이 수로가 세공물 운반에 큰 비중을 차지하고 있었던 고려시대에는 이미 국초로부터 13조창이 설치되어 있었다.⁷⁷⁾ 그 가운데 12창은 남도의 연안에 설치되고, 나머지 1창은 서해도 장연현에 설치되어 있었다. 원래 조창이란 稅米의 수송을 위하여 해로와 수로의 연변에 설치된 창고이지만, 세곡의 보관 뿐만 아니라 부근의 세곡을 수합하여 이를 경창으로 수송하던 기

75) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦 충혜왕 4년 7월.

76) 《高麗史》 권 27, 世家 27, 원종 12년 3월.

77) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

관이었다. 즉 《高麗史》食貨志 漕運條에는 “州郡의 조세는 諸倉으로 운수한다”라고 하여, 각 조창이 일정한 수세구역을 가지는 한편 추수기에는 세곡을 수납하는 기능을 가졌음을 보여준다. 또한 조운에는 기한이 정해져 있었는데, 다음 해 2월의 조운에는 가까운 지역의 경우 2월에 한하며, 먼 지방은 4월에 한하여 경창으로 수송을 마치도록 되어 있었다.⁷⁸⁾

한편 국방지역으로서 특별한 성격을 띠고 있었던 양계지역의 수취구조는 일반 군현과 차이가 있었다. 즉 일반 남도지역의 세공물은 조창에 수합된 뒤 다시 경창으로 수송되어 중앙정부의 각종 용도에 충당되었으나, 양계지역의 조세는 그대로 현지의 군수에 충당되는 독특한 운영방식을 취하고 있었다.

양계의 토지는 대부분 군수전에 충당되어 조세의 대부분이 防戍에 충당되었으며⁷⁹⁾ 貢布도 징수하지 않았던 것으로 보인다. 남도의 세공물을 거두어 보관하고 수송하는 기구였던 조창이 양계지방에 설치되지 않았던 것도 이러한 사정을 반영하는 것이라 하겠다. 그러나 중앙으로 보내지지 않았던 것 뿐이지 양계 내에서도 분명히 조세를 거두어 양계 내의 군수에 충당하거나 비축하였으므로, 중앙정부로서는 이를 직접 관리하거나 감독할 필요는 있었을 것이다. 즉 양계지방에는 병마사 이외에 감창사가 파견되어 조세와 창고의 관리 감독을 맡고 있었다.⁸⁰⁾

이와 같이 양계지방이 남도와 달리 특수한 수취형태를 가지고 있었던 것은 일차적으로 이 지역이 특수 군사지역이었던 때문이었을 것이나, 고려의 국가 재정형태가, 전국의 공물을 정부기관이 일원적으로 수집하여 그것을 다시 각 기관에 분배하지 않고, 왕실·궁원·정부의 각 기관마다 공물을 상납하는 군현을 미리 실정에 맞추어 설정하였던 방식과도 관련이 있는 것이라고 생각한다.

〈李惠玉〉

78) 위와 같음.

79) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅 공민왕 5년 6월 下旨.

80) 金南奎, 〈高麗 兩界의 監倉使에 대하여〉(《史叢》 17·18, 1973).

3. 요 역

요역은 인간의 노동력이 국가권력에 의해 완전히 무상으로 또 의무적으로 징발되어 사역당하는 稅 항목이다. 그런데 고려시대의 요역은 조세·공부와 더불어 민이 부담해야 하는 중요한 기본세목임에도 불구하고, 1980년대 이전까지는 거의 관심의 대상이 되지 못했다.¹⁾ 또 근래에 이르러 다소 연구되었다 하더라도 요역의 구체적인 모습을 파악하는 데는 아직 미흡한 점이 적지 않다. 따라서 만족스럽진 않지만 기존의 연구성과를 바탕으로 요역의 용례

1) 지금까지의 요역에 대한 연구는 다음과 같다.

白南雲, 〈封建의收取樣式の 諸形態〉(《朝鮮封建社會經濟史》上, 改造社, 1937).

今堀誠二, 〈高麗賦投考覈〉(《社會經濟史學》9-3·4·5, 1939).

姜晋哲, 〈農民의 負擔〉(《高麗土地制度史研究》, 高麗大出版部, 1980).

李惠玉, 〈高麗時代 三稅制에 대한 一考察〉(《梨大史苑》18·19, 1982).

——, 〈高麗時代 庸(役)制研究〉(《梨花史學研究》15, 1984).

——, 〈高麗時代 稅制研究〉(이화여대 박사학위논문, 1985).

李貞熙, 〈高麗時代 徭役의 運營과 그 實態〉(《釜大史學》8, 1984).

——, 〈高麗後期 徭役收取의 實態와 變化〉(《釜大史學》9, 1985).

——, 〈고려후기 수취체제의 변화에 대한 일고찰〉(《釜山史學》22, 1992).

朴鍾進, 〈高麗前期 賦稅의 收取構造〉(《蔚山史學》1, 1987).

——, 〈高麗時期 徭役의 徵發構造〉(《蔚山史學》5, 1992).

——, 〈高麗時代 賦稅制度 研究〉(서울대 박사학위논문, 1993).

우선 白南雲은 부역노동의 본질적 조건에 대해서 지적인 다음 요역노동의 종류를 중심으로 서술하고 있다. 그런데 요역의 형태 중 직역으로 보아야 할 其人이나 外吏의 역이 포함되어 있거나, 身役의 담당자인 津·驛丁의 교통노동까지 포함시키는 등 요역과 신분과의 관련성이 전혀 고려되지 않고 있다. 다음 今堀誠二는 요역대상자의 연령문제와 요역이 면제되는 사례를 중심으로 서술하고 있다. 1980년대 이르러 요역에 관해 개괄적이나 최초로 정리를 한 것은 姜晋哲의 논저에서이다. 요역에 대한 사료가 부족한 만큼 唐이나 조선 전기의 사례와 대비하여 요역의 내용 및 수취규정과 면제대상 등을 주로 서술하고 있다. 한편 1984년의 이해옥과 이정희의 논고는 다소의 견해 차이는 있지만 고려 전기를 중심으로 요역의 징발대상·수취체계 요역의 형태 등에 대해 밝히고 있다. 이상의 논고는 다소 심도가 부족하다는 아쉬움은 있지만, 요역의 기초작업으로서의 긍정적인 의미가 있다. 이런 점에서 본다면 내용상은 이견이 있을 수 있겠지만, 요역의 변화양상이나(李貞熙, 위의 글, 1985), 부세전반을 다루고 있긴 하나 수취구조라는 한 측면에 초점을 맞추어 파악하고 있는 연구방법은(朴鍾進, 위의 글, 1987) 바람직한 시도라 할 수 있겠다.

와, 내용 및 요역 부과의 대상, 그리고 마지막으로 요역을 징발하는 체계에 대한 것을 차례로 살펴 보도록 하겠다.

1) 요역의 용례

고려시대에서 요역을 뜻하는 말로 사용된 용어로는 「力役」 「役」 「賦役」 「差役」 「徭」 「課役」 등이 있었다. 이러한 용어들 중에는 요역의 의미도 있지만, 요역 이외의 직역 또는 수취일반을 뜻하는 경우도 있으므로 우선 그 혼란을 피하기 위해 용어에 대한 문제부터 검토해 보기로 한다.

신분에 관계없이 국가에서 의무적으로 노동력을 징발하는 경우, 가장 일반적으로 사용되는 말은 力役이 아닐까 싶다. 역역이 요역의 뜻으로 사용된 예로는, 성종 원년(982)의 기록에 “제사의 비용이 백성의 고향과 역역에서 나온다”²⁾라든지, 또 공민왕 23년(1374)조에서 “중앙과 지방의 백성이 역역에 시달려 三農의 시기를 놓쳤다”³⁾ 라고 한 것 등을 들 수 있다. 비록 역역이 요역과 같은 뜻으로 통용될지라도, 법제상으로 요역의 대상이 아닌 사람을 사역시키는 경우에도 흔히 사용되고 있으므로⁴⁾ 징발대상의 신분과 관련시켜 세심한 사료상의 검토가 필요하다.

다음으로 「役」이라는 용어가 있는데, 이 역시 매우 광범위하게 사용되는 말로서 양반에서 노비에 이르기까지 신분의 고하를 막론하고 통용되며, 특히 직역의 뜻으로 많이 사용되고 있다.⁵⁾ 그러나 역이라는 용어는 성종 7년의 기사에서 “누리의 피해로 수확량의 손실이 4分 이상일 때는 租를, 6分 이상일 때는 租와 布를, 7分 이상일 때는 租·布·役 모두를 면제해 주도록 하라”⁶⁾고 한 것을 보면 요역의 뜻을 분명히 알 수 있다. 역이 주로 조·포와 함께 지

2) 《高麗史節要》 권 2, 성종 원년 6월.

3) 《高麗史》 권 120, 列傳 33, 尹紹宗.

4) 예컨대 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 정종 11년 5월조에 의하면, “군인이扈駕나 内外力役을 하지 않는 것이 없다”라 하고 있다.

5) “…又公私處久遠接居之內 人吏之避役者 勿論久近 皆還本役”(《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 禁令 충렬왕 11년 3월).

6) 《高麗史節要》 권 2, 성종 원년 6월.

칭될 때는 요역의 의미가 확실한데 그 외의 경우는 사료의 검토가 문제된다.

한편 「賦役」의 용례는 다음의 세 종류가 있다. 첫째는 공양왕 원년(1389)의 “경기 8현은 과렴이 고르지 않고 부역이 한도가 없으므로 민이 안심하고 살 수 없다”⁷⁾는 기사에서 보는 바와 같이 요역을 뜻하는 경우이다. 둘째는 충렬왕 4년(1278)에 “權貴가 민을 모아 處干이라 하여 三稅를 포탈하니 이들을 과하여 부역을 맡기도록 하라”⁸⁾는 사료에서 요역을 포함한 수취 일반의 뜻으로 사용된 용례이다. 셋째는 賦를 동사로 해석하여 「부과된 역」이라는 뜻으로도 사용되었는데, 공민왕 5년(1356)의 기사에서 “향리·역리와 공사노예가 부역을 피해 함부로 승려가 되니 호구가 날로 줄어든다”고⁹⁾ 한 것이 그 예이다. 이와 같이 부역의 용례가 당나라에서는 세제 전반을 지칭하고¹⁰⁾ 조선 전기의 경우는 요역과 거의 동일하게 사용된 데¹¹⁾ 비해, 고려시대의 경우는 여러 가지 용례가 있으므로 사료를 다룰 때 주의가 필요하다.

「差役」의 용례는 고려 후기에만 나타나며, 요역의 용례와 역을 부과하는 뜻의 두 가지로 사용되고 있다.¹²⁾ 차역이 요역의 뜻으로 사용된 것은 우왕 원년(1331)에 “閑散人이 요역을 피하여 민의 勞逸이 고르지 못하니 차역을 부과하라”¹³⁾고 한 데서 알 수 있다.

7) 《高麗史節要》 권 34, 공양왕 원년 12월.

8) 《高麗史節要》 권 19, 충렬왕 4년 7월.

9) 《高麗史》 권 85, 志 35, 刑法 2, 禁令 공민왕 5년 6월.

10) 唐의 경우 《大唐六典》 권 3에서 “凡賦役之制有四 一曰租 二曰調 三曰役 四曰雜徭”라 한 것처럼 부역은 조·역·조 모두를 지칭한다. 다만 당에서의 役은 고려와 달리 중앙정부의 명령으로 동원되는 役만을 지칭하며, 지방관부의 명령으로 동원되는 것은 잡요라고 하였다. 또 다른 기록에서 “...三曰役 四曰課”라든지 “...三曰役 四曰課”라 한 것을 보면(曾我部靜雄, 《均田法とその税役制》, 1954, 254쪽) 고려에서 사용되는 요역이나 과역의 용례는 삼과四가 결합된, 다시 말하자면 중앙적인 역과 지방적인 역이 포함된 것이라는 점에서 흥미롭다. 이와 같이 고려의 요역은 ‘力役’ ‘差役’을 제외하고는 모두 唐의 용례 및 명칭과 밀접한 관련이 있다. 그러나 내용상은 다소의 차이가 있는데, ‘役’이나 ‘徭’의 경우 고려에서는 중앙 주체의 것인지 지방주체의 것인지 구별되지 않으며, 본문에서 후술하겠지만 ‘課役’의 경우도 요역과 수취일반으로 혼용하여 사용되었다. 수취일반의 용례는 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 숙종 7년 3월조 참조.

11) 有井智徳, 〈李朝初期の徭役〉(《朝鮮學報》 30, 1964), 65쪽.

12) ‘差役’은 중국 唐이나 宋 모두 요역이 아니라 직역을 의미하는 용례이다(《文獻通考》 職役考). 고려에서 차역이 역을 差定하는 의미로 쓰인 것은 《高麗史》 권 84, 志 38, 刑法 1, 職制 공민왕 20년 12월 기사 참조.

13) 《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 禁令 우왕 원년 2월.

「徭役」은 「徭」라고 약칭되기도 했는데, 이는 《高麗史節要》성종 5년(986)의 기사에서 민을 다스리는 관원은 농상을 장려하고 ‘輕徭薄賦’하라는 것을 예로 들 수 있다. 이 때의 「徭」는 요역을, 「賦」는 조세를 의미하고 있다.

마지막으로 「課役」의 용례는 唐에서는 요역의 뜻만으로 사용되었으나, 고려에서는 요역만을 지칭하기도 하고 수취 일반을 뜻하기도 했다. 과역이 요역으로 사용된 예는 《高麗史》형법지 1, 戶婚條에 가장이 호구를 위조하여 과역을 면제받도록 한 것을 들 수 있다. 다음에 언급하겠지만 고려에서 요역의 부과는 丁男의 다과를 기준으로 했기 때문에 여기서의 과역은 곧 요역임을 알 수 있다.¹⁴⁾

이상에서 본 바와 같이 고려에서 요역의 뜻으로 사용된 말은 「力役」「役」「賦役」「差役」「徭」「課役」 등이 있었는데, 차역 외에는 전시기에 걸쳐 쓰이고 있다. 요는 요역과 동일하게 사용되었으나, 역역·역·부역·차역·과역의 용례는 요역만을 뜻할 때도 있지만 요역 외의 역 또는 수취 전반을 의미하는 경우도 있으므로 특별히 사료의 검토가 요구된다.

2) 요역의 내용

국가권력이 민을 징발하여 어떤 일에 사역시켰는지 알아 보기 위해서는 요역의 내용에 대한 검토가 필요하다. 그런데 요역의 형태는 工役·貢役·輸役, 기타의 역으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

工役이란 각종 토목공사의 역을 말하는데, 공역의 존재는 《高麗史》崔冲傳에서 서북 州鎮의 남자는 요역으로 인해 피곤하니 城池를 수리하는 외에는 공역을 금지하라고 상주한 것을 예로 들 수 있다. 공역의 내용으로는 궁궐·사찰·관아의 營造 및 山陵役, 築城·造船의 역, 하천·제방의 축조 등 많은 종류가 있으며, 대부분 장기간이 소요되고 대규모의 노동력이 필요한 것이므로 요역의 형태 중에서 가장 대표적인 것이라 할 수 있다.

고려시기에 토목공사가 특별히 많이 영조된 배경 중의 하나는 지리도참설

14) 과역이 세제 전반을 의미하는 사료는 《高麗史節要》권 6, 숙종 7년 3월 참조.

과 불교의 융성을 들 수 있다. 지리도참설이란 개경의 지덕이 쇠하면 길지를 택해 離京・離宮을 새로 지어야 국가의 기업이 연장된다는 일종의 延基思想인데, 이에 근거한 영조는 정종 2년(947)부터 나타나고 있다. 즉 정종이 도참설에 따라 서경에 도읍을 옮기기 위해 노역이 그치지 않았으므로 왕이 세상을 떠나자 役夫들이 기뻐 날뛰었다는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 도참사상은 문종 이후 두드러지게 나타나서 이경・이궁의 설치가 유행하였으며, 이런 경향은 고려 후기까지 계속되었다.¹⁶⁾

또한 불교의 융성은 수많은 사찰과 불상 및 탑을 조성케 하였다. 일찍부터 태조는 10훈요에서 사원건립을 경계하고 있으나, 태조의 훈요는 도외시되어 국초부터 사원의 영조가 성행하였다. 예컨대 성종 원년 이전에 이미 세속이 소원에 따라 불사를 영조하니 그 수가 너무 많으며, 중외의 승도가 다투어 영조를 할 때 주군의 長吏가 급하게 사역시켜 민이 괴로워한다는 지적이¹⁷⁾ 나오고 있다. 이후에도 사원의 건립이 성행하였지만 문종 때는 더욱 심해져 12년이나 걸려 興王寺를 완성시킨 것을 비롯하여 수많은 사원을 영조했다. 이러한 현상은 고려 말기까지 계속되었으니, 공양왕 3년(1391) 기사에 의하면 즉위 초에 민가 40여 호를 부수어 절과 탑을 修廣하고, 또 불탑의 역사를 일으켜서 「交州一道」는 나무를 자르고 운반하느라 사람과 가축이 모두 병이 들 정도였던 것이다.¹⁸⁾ 또 불교와 관련된 역사는 국가권력에 의한 것만이 아니라, 승도가 무슨 영조를 할 때마다 반드시 권문호가의 세력을 빌려 민에게 폐를 끼친다고 할 정도로¹⁹⁾ 승려의 私役도 결국 민에게 요역으로 부과되었던 것이다.

고려시대에는 특히 외환이 많았던 시기이므로 보국의 거점인 축성을 위해 수많은 노동력이 동원되었음은 물론이다. 《高麗史》兵志, 城堡條에 의하면 크고 작은 城堡의 역사가 170여 회나 이르는데 거대한 축성에는 全道の 역부가 동원되었다. 현종 20년(1029)에 완성된 개경의 나성축조는 丁夫 23만 8

15) 《高麗史》권 2, 世家 2, 정종 4년 3월.

16) 문종 때 長源亭과 남경의 離宮, 서경의 左・右宮을 창건한 이후, 숙종・예종・인종을 거쳐 후기까지 도참설로 인한 營造가 자주 나타나고 있다(李丙叢, 《韓國史》中世篇, 震檀學會, 1961, 249쪽).

17) 《高麗史節要》권 2, 성종 원년 6월.

18) 《高麗史節要》권 35, 공양왕 3년 5월.

19) 《新增東國輿地勝覽》권 5, 開城府 下, 開國寺.

천 명, 工匠 8천 4백 명이 동원되어 20년만에 끝난 것이었다. 이에 비하여 몇 십배나 더 큰 공사인 천리장성의 축조는 덕종 2년(1033)에 시작하여 정종 10년(1044)에 완공되었다. 이 공사에 얼마나 많은 노동력이 동원되었는지 기록에 남아 있는 것이 없으나 전국적으로 엄청난 요역이 민중들에게 부과되었을 것임은 틀림없는 사실이라 하겠다.²⁰⁾

한편 공역 가운데 조선의 역이 포함된 것은, 충렬왕 원년(1275)의 기사에서 전함을 수조하기 위해 장정은 다 공역에 나가고 노약자가 농사를 짓는다는 데서²¹⁾ 알 수 있다. 그런데 고려에서 조세나 공부 등의 운반은 조운에 의해 이루어졌으므로 고려정부에 의한 관선 제작도 많았겠지만, 위의 충렬왕 때의 사례와 마찬가지로 元의 요구로 인해 공장과 인부 30,500명을 동원하여 300척이나 되는 전함을 만든다는 예도²²⁾ 있는 것을 보면, 배를 만드는 역에는 특히 원의 지배 하에 있었다는 특수한 상황에서 보다 많이 징발되었던 것 같다.

이러한 토목공사의 역사를 수행할 때 기술적인 작업을 제외하고는 대체로 민의 요역에 의해 이루어졌다. 그런데 역사가 있을 때 목재나 석재 등의 재료를 마련하고 운반하는 것이 큰 고역인데 이를 위해서 주로 경기·양광·교주 민이 징발되었다.²³⁾ 경기는 국왕 이하 문무백관이 거주하며, 종묘·궁궐·관사 등이 존재하므로 많은 노동력이 필요하게 된다. 그래서 공역도 다른 지역에 비해 빈번했을 것인데 그 때마다 먼 곳의 주민을 징발하기보다 자연히 왕도에서 가까운 경기·양광·교주민을 징발하여 사역시켰다. 또 교주도는 재목이 많은 자연조건 때문에 목재를 자르고 운반하는 일에 특히 자주 징발되었으며, 당시의 미숙한 기술수준과 장비, 좋지 않은 작업조건으로 인해 사망자가 많이 생기는 등²⁴⁾ 부담이 가혹했다. 이처럼 道에 따라 요역부담의 불균형이 나타날 뿐 아니라 같은 道 안에서도 군현간에 지역적인 불균형이 있었을 것이다. 왜냐하면 중앙과 군현 사이에 관찰사가 존재했던 조선 전기의 경우에도 군현 내부의

20) 姜晋哲, 앞의 책, 285쪽.

21) 《高麗史》권 28, 世家 28, 충렬왕 원년 정월.

22) 《高麗史》권 19, 世家 19, 원종 15년 2월.

23) 《高麗史》권 119, 列傳 32, 鄭道傳.

24) 《高麗史》권 16, 世家 16, 인종 6년 6월.

《高麗史節要》권 35, 공양왕 3년 5월.

효율적인 요역운영이 어려웠던 점을 감안하면,²⁵⁾ 고려 전기처럼 중앙에서 직접 600여 개에 이르는 군현에 요역을 부과하는 체제 하에서는 지방관의 자의적인 수탈이 개입되는 등으로 인해 효율적인 운영이 더욱 힘들었다고 생각된다.

그런데 고려시기에는 주·부·군·현 등 지방관부를 대상으로 부과하는 공물이라는 稅가 있다. 공물은 민의 각 호를 대상으로 하는 것은 아니지만 결국 민의 부담으로 돌아가는 것이다. 따라서 공물은 수취하는 중앙정부의 입장에서 보면 현물의 형태지만, 민의 입장에서 보면 노동력의 징발 즉 「貢役」의 형태로 나타난다. 《高麗史》식화지 공부조에 나타나는 공역의 존재로는 예종 3년(1108)의 “경기주현의 상공 외의 요역이 너무 과중하니 공역을 균등하게 하라”든지, 명종 18년(1188)의 “주·부·군·현의 백성은 각기 貢役이 있다”는 등의 사례를 들 수 있다. 공역의 내용으로는 개별적 노동으로 힘든 금·은·동 등의 광산물이나, 御墨 5,000개를 만들기 위해 민을 시켜 소나무 그을음 100斛을 채취하는 데서²⁶⁾ 보듯이 자연물의 채취 및 제조 등을 들 수 있다.

다음은 조세나 공물을 생산지에서 漕倉까지 운반하는 輸役이 있다. 조세와 공물의 수송과정은 관할구역 내의 조창에 일단 수집되었다가 조창에서 다시 京倉으로 수송되는 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 후자의 경우는 조창주민의 身役에 의해 수송되고, 생산지에서 조창까지는 의종조의 기사에 남경과 광주의 금년 조세의 수역을 면제하라든지, 왕이 지나온 주·부·군·현의 공물의 수역을 면제하라는 데서²⁷⁾ 보듯이 민의 요역에 의해 수송되었다.

이외에도 사신이 왕래할 때의 접대 및 그들이 가져오는 물자를 수송하기 위해 요역이 징발되었다.²⁸⁾ 또 연등과 팔관회에 민중이 동원되었다. 연등회

25) 尹用出, 《17·8세기 徭役制의 변동과 募立制》(서울대학교 박사학위논문, 1991), 23~25쪽.

26) 李仁老, 《破閑集》 권 上.

27) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 의종 21년 9월·23년 4월.

28) 중국과의 사신왕래는 주로 西海道民의 요역징발에 의존하였다. 또 지방에 파견되는 奉命使臣의 왕래에도 요역이 부과되었다. 이들을 맞이하는 데 곤란을 겪었다 하여 조세감면의 혜택을 내리는 예가 많았을 정도이다(《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 恩免之制 성종 16년 8월·목종 4년 11월·7년 11월·10년 10월·현종 20년 9월·문종 11년 4월·36년 9월·원종 10년 12월 등을 비롯하여 이외에도 많이 보인다). 이 밖에 수령의 잦은 교체로 新舊官 迎送의 폐단이 많다는 데서 民戶의 요역이 징발되었음을 알 수 있다(《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 凡選守令).

와 팔관회는 태조 이후 특별히 중시되어 성대하게 베풀어졌으나 이로 인한 민중의 노역징발이 너무 심해서 성종 이후 22년간은 일이 중지되기도 했다. 연등회와 팔관회 뿐 아니라 종묘·사직·산악에 대한 제사와 星宿의 醮祭 등 많은 제사가 있었는데, 이러한 제사의 비용을 마련하기 위해서도 민의 요역이 동원되었다.²⁹⁾ 마지막으로 군현 농민의 요역은 왕실이나 국가 또는 지방 관부 소속 토지의 경작노동에 동원되었을 것이다.³⁰⁾

이상에서 살펴 본 요역의 내용은 현물조달과 운반을 위한 공역과 수역, 토목공사의 역, 기타의 역으로 정리된다. 한편 요역의 징발은 그 주체나 범위에 따라 군현 차원의 것과 국가 차원의 것으로 나눌 수 있다. 그러나 요역의 내용은 국가 차원과 군현 차원의 징발이 상호 관련될 수 있고 또 군현 차원의 요역 동원은 거의 모든 부분에 걸쳐 다양하게 나타날 수도 있으므로 요역의 종류를 군현적인 것과 국가적인 것으로 구분하기는 어렵지만, 공역과 수역은 군현 차원에서 징발하는 요역이었을 것이며, 토목공사의 역은 국가 차원의 요역 동원으로 수행되는 경우가 많았을 것이다.

3) 부과의 대상

요역 징발의 주된 대상은 주지하듯이 일반농민층인데, 이들은 군현체제를 통하여 고려정부의 지배를 받고 있었다. 그런데 고려의 군현체제는 일반 행정구역인 5도체제, 군사적 특수지역인 양계체제, 개경 주위의 경기체제로 구성된 3원적인 체제였다. 또한 5도지역은 크게 군현제 영역과 부곡제 영역으로 되어 있었다. 따라서 요역의 징발대상이 일반농민층이라 하더라도 이들은 다양한 군현체제 하에 포섭되어 신분적 혹은 지역적인 특성에 따라 존재양상이 달리 나타나기도 할 것이다. 그러므로 일반농민층이라는 막연한 대상을 보다 더 구체적으로 살펴 보기 위해서 군현체제와 관련시켜 좀 더 검토해 보기로 한다.

29) 《高麗史節要》 권 2, 성종 원년 6월.

30) 李貞熙, 앞의 글(1984), 67~68쪽.

요역의 징발대상으로 가장 광범한 계층은 역시 군현민이었을 것이다. 그러면 향·소·부곡·처·장·역·진 등에 예속된 민의 요역부담은 어떠했는지가 문제이다. 향·부곡민의 요역에 대한 것은 동경 관내의 주·군·향·부곡의 19곳이 오랜 가뭄이 들었으니 그 손실이 7분 이상일 때는 과역을 면제하도록 삼사가 상주한 사례에서 알 수 있다.³¹⁾ 이에 비해 소민의 요역부담에 대한 직접적인 사료는 거의 없다. 그런데 소민은 군현제 하의 촌락민으로서 국가기관이 필요로 하는 물품생산을 위한 역에 동원되었던 존재이다. 물품생산을 위한 역은 앞의 요역의 내용에서 살핀 바 있는 貢役이라 할 수 있다. 따라서 소민의 요역은 지리적 특성상 주로 공역의 부담을 졌다고 생각된다. 그러나 소민이 공역에만 종사하고 일체의 다른 역은 젊어지지 않았을까 하는 점은 의문이다. 만일 소민이 공역에만 동원되었다면 조세 공물·요역을 모두 부담하는 일반 촌락민보다苦役일 리가 없기 때문이다. 따라서 소민은 공역을 부담하지 않는 대부분의 기간에는 생산활동에 참여하면서 稅布를 부담하든지, 대규모의 노동력이 필요한 토목공사의 역에 동원되기도 했을 것이다. 고려 후기의 사례이지만, 충렬왕 4년(1278)에 嘉林縣人이 “현의 촌락 중에서 金所만 남아 있었는데, 지금 迷刺里가 또 金所를 빼앗아 소유하니 우리들이 홀로 賦役을 부담할 수 있느냐”라고³²⁾ 말한 내용이 참고된다. 여기서의 부역은 가림현의 일반인이 부담한 것으로 보아 「부과된 역」이 아닌 요역이나 세제 전반을 의미하고 있다. 所 제도가 변질되어 가는 고려 후기의 사례이긴 하지만 소민은 요역의 대상이었던 것 같다. 다만 공역이 있을 때나 물품생산의 역이 시급할 경우 당연히 면제되었을 것이며, 또 역에 모든 민이 일시에 징발되는 것은 드물고 몇 개 지역을 번갈아 사역하는 형태가 보편적일 것이므로 우선적으로 배려의 대상이 되었으리라 본다.

다음 莊·處民은, 조세는 궁원과 사원에, 요역과 공물은 국가에 납부하는 존재였다.³³⁾ 그러나 장·처민은 국가에만 요역을 납부하는 것이 원칙이지만, 고려 전기부터 궁원 소속의 莊戶가 요역이 무거워 살아가기 어려울 정도로³⁴⁾

31) 《高麗史節要》 권 6, 숙종 7년 3월.

32) 《高麗史》 권 89, 列傳 2, 忠烈王 齊國大長公主.

33) 《高麗史》 권 28, 世家 28, 충렬왕 4년 7월.

34) 《高麗史》 권 5, 世家 5, 현종 20년 9월.

궁원과 사원에 조의 납부 뿐만 아니라 일체의 요역과 공물까지 침탈당하였던 것이다.

津·驛人의 경우는 요역과 신역을 이중으로 부담할 수 없으므로, 향리와 마찬가지로 차역의 대상에서 제외되었다. 그러나 요역은 직접 人丁에 대해서가 아니라 호에 부과되는 것이므로 驛丁戶의 소속 인정이 전부 면제된 것은 아니라고 본다. 역민과 마찬가지로 身役의 담당자인 군인의 예를 보면, 州鎭에 입거한 군인에게는 본관의 잡역을 면제시키도록 규정하고 있다.³⁵⁾ 이 때의 잡역을 면제하는 규정이 군인 본인에 대한 것인지, 가족에 대한 것인지 확실하지 않지만 군인 본인에 대한 혜택이라는 점도 배제할 수는 없을 것 같다. 왜냐하면 고려 후기 別抄의 경우이긴 하지만, 防戍 중인 군인조차 요역을 부담하기 위해 먼 거리를 왕래하느라 피곤하여 도망하므로, 연해 군민에게 요역을 면제하는 대신 방수에 충당시키고 먼 지역의 민으로 하여금 방수에 가지 않는 대신 그들의 요역을 대신 부담토록 교서를 내리고 있기 때문이다.³⁶⁾ 따라서 군인의 사례에서 본다면 津이나 驛戶의 경우도 신역 담당자 본인만 면제되고, 나머지 소속 人丁에게는 당연히 요역이 부과되었을 것으로 생각된다.

한편 요역의 부과는 군사적 특수지역인 양계의 주민들도 예외는 아니었다. 예컨대 서북 주진의 남자가 요역에 피곤하다든지,³⁷⁾ 동북면의 文·湧州가 수해를 만났으니 부역을 감소시켜 달라고 한 것³⁸⁾ 등이 그것이다. 이와 같이 5도와 양계지역이 모두 요역의 대상이 되고 있었는데, 이 외에 경기 8현과 도성 五部坊里의 요역은 특히 무거웠다. 경기지역은 앞의 요역의 내용에서 지적한 바대로 지리적인 특성상 요역징발이 번거로울 수밖에 없으며, 이는 오부 방리도 마찬가지여서 제방을 쌓다가 군졸의 힘이 다하자 당연히 방리의 丁夫

35) 《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 인종 22년에 “西京東西州鎭入居軍人 鑪本賁雜役”이라는 기사가 있다. 잡역은 각 신분층의 定役 이외의 모든 잡다한 役을 총칭하는 것으로 볼 수도 있지만(李惠玉, 앞의 글, 1984, 23~24쪽), 조선 전기처럼 잡다한 종목으로 구성된 요역의 특징을 반영하는 용어로도 생각된다. 즉 요역을 ‘雜泛徭役’이라고도 하듯이 잡역은 요역을 뜻하며(尹用出, 앞의 글, 15~16쪽), 여기서는 본관이라는 말과 결부시켜 보던 지방 주체의 요역으로 볼 수 있겠다.

36) 《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 宿衛 공민왕 5년 6월.

37) 《高麗史》 권 95, 列傳 8, 崔沖.

38) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 3, 賑恤 災免之制 문종 8년 11월.

를 징발할 정도로³⁹⁾ 빈번하게 동원되고 있었다.

이상에서 군현제와 관련시켜 요역징발의 대상을 살펴 보았는데, 남은 문제는 일반군현민과 특정한 역의 부담자인 부곡민과의 사이에 어떤 차별성은 없었는가 하는 점이다. 부곡민이 천민이라는 종래의 견해는 별로 설득력이 없는 듯하다. 이에 대해서는 다른 부분에서 거론될 성질의 것이므로 언급할 처지가 못되지만, 천인설의 실증적인 근거로 간주되어 왔던 여러 규정이 신분적 규제의 차원에서 제정된 것이 아니라 특정한 역 부담자층인 부곡제 주민의 역을 확보하려는 고려정부의 의지가 반영된 것이라는 점은⁴⁰⁾ 인정된다. 그러므로 위에서 살폈듯이 부곡민은 군현민과 같이 요역을 부담하는 公役 부담자층이었다. 그러나 부곡민은 역의 부담정도에 있어서 군현민과 차이가 있었다. 예컨대 장·처민의 경우는 공적인 요역 외에 궁원, 사원에 대한 역의 부담 때문에 요역이 무거워 살아가기 어려울 정도였다. 驛丁戶의 가족은 요역 징발의 대상일 뿐 아니라 일반촌락과 마찬가지로 조세의 부담도 있었고, 특히 연료를 마련하는 공물인 柴炭貢을 내야 했다.⁴¹⁾ 이들은 직접적인 身役 담당자는 아니더라도 驛에 거주하는 자체만으로 일반 군현민과 달리 지역적인 사정상 관리의 숙식제공, 조세나 공물수송, 말의 관리 등에 따른 보조역으로서 노동력 수취를 더 부담했을 것이다.

또 향·부곡인은 일반 군현인과 같이 요역에 충당되는 외에, 군사지역의 성의 수축, 신개간지 경작, 국가직속의 경작에 동원되는 역을 지기도 했다. 각 地理志에 향·부곡·소가 뒤바뀌어 나타나는 데서도 보듯이, 때로는 향·부곡이 所의 주민이 부담한 역을 대신 지기도 했고, 혹은 그 반대로 역을 부담하는 경우도 있었다.⁴²⁾ 이와 같이 특정한 역을 더 부담한 외에도, 부곡민과 비슷한 처지에 있었던 島民에게 때를 가리지 않고 빈번하게 공역을 징발하여 일반 주군보다 공역이 무겁다는 데서 보듯이⁴³⁾ 부정기적인 공물부담을 위한 노동력 징발이 군현민보다 많았던 것이다. 부곡민은 군현민과 마찬가지로

39) 《高麗史》 권 19, 世家 19, 의종 24년 6월.

40) 朴宗基, 《高麗時代 部曲制研究》(서울대출판부, 1990).

41) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 충렬왕 24년 1월.

42) 朴宗基, 앞의 책, 143~150쪽.

43) 《高麗史節要》 권 2, 성종 원년 6월.

로 농업생산에 종사하여 조세와 요역을 부담하는 良人 신분이면서도 특정한 역에 집단적으로 동원되고, 군현인보다 가혹한 역에 시달렸기 때문에 사회경제적으로는 열악한 존재로 나타날 수밖에 없었다.

이제 일반 농민층 외에 양반의 요역부담은 어떠했는지 살펴 보겠다. 고려의 양반은 좁은 의미로는 9품 이상의 有職品官과 그 가족을 말하지만, 넓은 의미로는 산관이나 지방의 세력가 등도 양반에 포함되어야 할 것이다.⁴⁴⁾ 유직품관은 唐의 규정과 마찬가지로 당연히 요역이 면제되었을 것이다. 다만 농번기라든지 또는 역사의 규모가 매우 커서 많은 노동력이 필요할 때는 品從으로서 대역케 하는 예는 있었다. 품종이란 품의 고하에 따라 부담하는 役夫를 말하는데, 품종의 사례는 고려 전기부터 존재했지만 보편적인 현상은 아니었다.⁴⁵⁾ 그러나 무신란 이후 토지검병으로 인한 유민의 증가 및 권문세족의 대규모 농장경영으로 정부에서 파악할 수 있는 노동력이 부족하게 된 고려 후기에는, 사람을 고용하는 비용을 위해 양반의 호마다 쌀과 조를 거두거나⁴⁶⁾ 품종을 내는 사례가 자주 나타난다. 심지어 대역시킬 능력이 없을 때는 직접 역사에 동원되기도 했는데,⁴⁷⁾ 이같은 사례들은 부족한 노동력을 보충하기 위한 임시적 방편일 뿐 원칙적인 것은 아니라고 본다. 또 유직품관이 아닌 산관의 경우도 檢校職을 받은 사람은 요역의 면제 혜택이 있었다. 검교직은 문관 5·6품, 무관 4·5품 이상의 사람에게 주었는데,⁴⁸⁾ 내외 양반이 역을 피하기 위해 검교직을 함부로 받으니 금지하라는 교서에서⁴⁹⁾ 검교직은 면역의 대상임을 알 수 있다. 여기서의 내외 양반은 품관의 가족이나 지방의 세력가를 뜻하는데, 이기사가 충숙왕 12년(1325)의 것임을 고려할 때 고려 후기에는 실직을 가진 양반마저 직접 역사에 동원되었으므로 검교직은 전기부터 면역되었다고 보인다.

그러나 양반의 가족은, 서울에 거주하는 대소 인원의 자체가 요역을 피하고

44) 姜晉哲, 앞의 책, 297쪽.

45) 《高麗史》권 83, 志 37, 兵 3, 工役軍 충선왕 원년 3월 및 권 6, 世家 6, 정종 4년 8월.

46) 《高麗史》권 21, 世家 21, 희종 4년 7월.

47) “…而兩班無僕隸者 致賣祿牌 雇傭赴役 或有躬自執役者”(《高麗史》권 29, 世家 29, 충렬왕 6년 3월).

48) 金光洙, 〈高麗時代의 同正職〉(《歷史教育》11·12, 1969).

49) 《高麗史》권 35, 世家 35, 충숙왕 13년 10월.

자 본관 친척의 호적에 올린다는 예에서⁵⁰⁾ 보듯이 요역의 대상이었다. 또 고려 전기 뿐만 아니라 앞의 충숙왕 12년에 내외 양반이 역을 피한다는 사례도 있듯이 양반의 가족은 고려 후기까지 계속 요역이 부과되었음을 알 수 있겠다. 다만 고려에서 5품 이상의 관리에게는 음직과 공음전의 혜택이 있었다든지, 唐의 경우도 6품 이하에 대해서는 본인만 면제되고 5품 이상의 품관에 대해서는 본인은 물론 근친자까지 모두 면제된 것을 감안하면 품의 고하에 관계없이 모든 양반가족이 요역의 대상으로 파악된 것 같지는 않다. 즉 고려와 唐制에서 5품을 기준으로 같은 양반이라도 제도적으로 차등을 둔 것으로 미루어 보아 고려에서 요역의 대상이 된 것도 6품 이하의 양반가족에게만 한정시켰다고 본다. 이처럼 양반가족에게도 요역이 부과된 것은 양반이 많은 노비를 소유하고 있으므로 별로 문제시될 것은 없었다. 왜냐하면 양반의 노비에게 요역이 부과되자, 양반의 노비는 주인의 역이 따로 있기 때문에 옛부터 公役이 없는 것이 원칙이라 하여 금지시킬 정도로⁵¹⁾ 양반의 편익을 위해 조처하고 있었던 것이다. 그런데 이런 특혜는 조선시대에 이르면 사정이 달라진다. 비록 솔거노비는 제외되지만, 諸君·勢家の 외거노비에게 요역을 부과하지 않는 수령은 죄를 줄 정도로 사노비도 요역의 대상으로 파악되고 있다.⁵²⁾ 고려시기의 경우 요역이 부과되지 않던 외거노비가 조선에 이르러 요역의 대상으로 파악된 것은 노비의 사회경제적 지위의 변화라고 볼 수 있는 측면도 있지만,⁵³⁾ 상대적으로 양반에 대한 특혜의 감소로 생각된다. 왜냐하면 음서의 예에서도 주지하듯이 그 범위가 고려의 5품에서 조선의 2품으로 축소되었으며, 요역의 대상도 양반 뿐 아니라 왕족과 왕후의 친척이라도 소원한 호는 요역을 면제하는 復戶의 규정에서 제외되었던 것이다.⁵⁴⁾ 따라서 조선시대에 요역 대상이 확대된 것은 그 만큼 국가권력이 강화된 때문으로 보아야 할 것이다.

마지막으로 면역 규정에 대해 간단히 살펴 보면,⁵⁵⁾ 원칙적으로 면역자를

50) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 인종 13년 2월.

51) 《高麗史》권 85, 志 39, 刑法 2, 奴婢 충렬왕 24년 정월.

52) 《世宗實錄》권 57, 세종 14년 7월 임신.

53) 洪承基, 《高麗貴族社會와 奴婢》(一潮閣, 1983).

54) 《世宗實錄》권 100, 세종 25년 5월 무진.

55) 李惠玉, 앞의 글(1984), 31~32쪽.

제 정한 경우와, 군현을 대상으로 임시적 면역조치를 취하는 두 가지 경우가 있었다. 면역자는 丁女, 單丁, 僧侶, 楊水尺, 重病患者 · 不具者, 孝子, 順孫, 義夫, 節婦, 除役所의 蔭戶 등이 여기에 해당된다. 주현 단위의 면역조치는 주로 홍수나 가뭄으로 인한 피해를 입었을 때 가장 많이 나타나며, 해당 주현에 1년 또는 2년의 역을 면제하거나 감면시켜 주었다.

4) 수취체제

다음은 요역대상자를 사역시킬 때 어떤 순서로 했는지, 出丁의 기준은 어떠한지 戶等制와 관련시켜 검토해 보고, 그 외 사역기간이나 장비문제 등에 대해 살펴보기로 하겠다.

우선 역민의 사역은 중앙→주현→민호의 순으로 이루어졌다. 즉 고려 전기에는 도가 아직 군현의 상급기구로서 중앙과 군현의 중간기구의 기능을 못하고,⁵⁶⁾ 중앙에서 직접 주현 수령에게 역이 분정되었다. 따라서 요역의 수취과정은 중앙→군현, 군현→민호라는 두 단계로 파악할 수 있다. 고려의 군현은 주지하듯이 태조 23년(940), 성종 14년(995)의 개편을 거쳐 군현제의 기반을 확립한 현종 9년(1018)에는 520개로 편성되었다. 이들 군현제 영역은 주현과 속현으로 구성되었고, 주현과 속현은 각기 치소, 직할촌, 향·소·부곡·장·처·진·역 등의 부곡제 영역을 포함하고 있었다.⁵⁷⁾ 각 군현은 邑格의 고하나 주현·속현에 관계없이 독자적인 통치구역을 가지고, 독립적인 행정단위를 이루었다.⁵⁸⁾ 따라서 속현도 주현과 같이 부세나 양전의 수취단위로 운영되었으며, 이것은 부곡제 영역도 마찬가지였다. 따라서 요역을 감면할 때도 속현이나 향·부곡 등은 주현과 같이 독립된 수취단위로 운영되었던 것이다.⁵⁹⁾ 그러나 속현이 독자적 수취단위이긴 해도 행정적으로는 역시 주현을

56) 邊太燮, <高麗前期의 外官制> (《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971), 130~133쪽.

57) 朴宗基, 앞의 책, 93~101쪽.

58) 李義權, <高麗의 郡縣制度和 地方統治制度> (《高麗史의 諸問題》, 三英社, 1986), 250~251쪽.

59) 朴鍾進, 앞의 글(1987), 8~9쪽.

통해 중앙에 연결되는 만큼 요역의 내용상 주현과 일치할 수는 없을 것이다. 예컨대 관개용수를 공급할 때 상류에 있는 속현의 농지는 수몰되고 관개의 이익은 하류에 있는 주현에만 돌아가 속현민의 불만이 상승했던 사례에서 보듯이⁶⁰⁾ 요역정발에서도 불공평했을 것이다. 또 속현이 거의 소멸된 조선 전기만 하더라도 속현인은 주현의 요역에 동원되기도 하고, 주현의 관리가 속현민을 마음대로 사역시켜 괴롭히는 예가 많으므로 直村化하자는 상소를 할 정도였다.⁶¹⁾ 이와 같이 군현 내의 요역부담의 불균형은 속현민의 저항을 일으켜 監務를 파견하고⁶²⁾ 主邑으로 승격시키는 등의 조치를 취하지 않을 수 없었다.

군현 단위로 분정된 요역은 민호에 부과되었다. 고려에서 요역은 16세 이상 60세 이하의 「丁」을 사역하였지만, 직접 정에 부과하지 않고 《高麗史》刑法志 戶婚條에 “編戶는 人丁의 많고 적음으로써 9등으로 나누어 부역을 정하였다”라고 한 바와 같이 「戶」를 대상으로 부과하였다. 또 여기서의 호는 자연호가 아니라 인정의 다과에 따라 9등급으로 나눈 편호였다. 그런데 최근 인정기준의 9등호제는 고려 초의 행정체계가 미비된 시점에서 시행된 임시적·과도적 성격을 지닌 것이라는 견해가 제시되었으나⁶³⁾ 수증하기 어려운 점이 있다. 따라서 고려의 9등호제는 신라 통일기의 9등호제와 관련시켜 질적 변화라는 측면에서 주목해야 할 것이다. 즉 신라 통일기의 9등호제는 당의 경우와 마찬가지로 토지와 인정을 기준으로 편제되었으며, 이와 같이 편제된 호등에 일정한 기준수를 설정하여 집계한 計烟을 바탕으로 조·용·조가 부과되었다.⁶⁴⁾ 그런데 나말여초를 경과하는 동안 상경 농법의 확대로 平田의 상경화가 이루어지고 농업생산량이 증대되면서⁶⁵⁾ 상대적으로 토지의 중요성도 더욱

60) 巍恩淑, <12세기 농업기술의 발전> (《釜大史學》 12, 1988), 93~94쪽.

61) 《世宗實錄》 권 100, 세종 25년 5월 경오.

62) 《高麗史節要》 권 7, 예종 원년 4월.

63) 金基興, 《三國 및 統一新羅期 稅制의 研究》 (서울대 박사학위논문, 1991), 124~126쪽. 이에 대해서는 <공부와 요역> (《한국사》 19권, 1994 간행예정)을 참조하기 바란다.

64) 李仁哲, <新羅統一期の 村落支配와 計烟> (《韓國史研究》 54, 1986), 10~14쪽.

65) 巍恩淑, <나말여초 농업생산력의 발전과 그 주도세력> (《釜大史學》 9, 1985), 125~126쪽.

높아지게 된 것으로 보인다. 따라서 조세의 부과기준은 신라 통일기와 달리 토지만으로 바뀌고 토지의 전품도 정해져서, 조의 세율은 토지의 전품에 따라 차등적으로 정해지게 되었다.⁶⁶⁾ 이에 비해 인정의 노동력에 의존할 수밖에 없는 요역은 人丁의 다과로만 기준을 삼는 호등제를 채택하였다. 결국 토지와 丁이 결합된 호등제로 세제를 수취하던 형태에서, 조세와 요역의 부과기준이 분화되는 형태로 바뀌게 된 것이다.

한편 각 호의 出丁 기준에 대해서는 구체적인 기록이 없지만, 조선 초기의 경우에는 10정 이상의 大戶를 기준으로 1명 내지 2명을 내는 등 역사의 규모에 따라 달랐던 것 같다.⁶⁷⁾ 아마 고려의 경우도 통일신라의 9등호를 참작하여 6丁 = 仲上을 기준으로 정했지만⁶⁸⁾ 때에 따라서 출정수는 달랐던 것이 아닐까 싶다. 그런데 수령이 주현의 요역을 관장하였지만, 각 호에 인정을 징발하여 역을 수행하는 것은 향리였다. 그렇기 때문에 역의 출정 기준이나 순서 등이 구체적으로 규정되어 있지 않은 상황에서는, 향리가 뇌물을 받아 부강한 호는 면제해주고 빈약한 호에만 부과하여⁶⁹⁾ 하층민의 유망을 초래하는 원인이 되었다.

사역기간에 대해서는, 조선시대 세종조의 기록에 의하면 古制에 따라 春節에는 민을 사역시키지 말고 10월에 역사를 시작하며 20일을 기한으로 풍흉에 따라 일을 가감토록 하고 있다.⁷⁰⁾ 여기서의 「古制」가 상징적 의미일 수도 있지만, 인력동원에 관한 《三國史記》의 기록이 2월에 집중되었다가 연대가 내려올수록 가을에 많아진다는지,⁷¹⁾ 통일신라의 사역기간이 1개월 정도라는 견해를⁷²⁾ 감안하면 혹시 古制는 고려를 뜻하는 게 아닐까 싶다. 실제로 사역기간이 지켜졌는지의 여부는 별문제로 하고 법제적인 면에서는, 삼국시대의 2개월

66) 田品에 대해서는 金容燮, 〈高麗前期의 田品制〉(《韓沽勳博士停年紀念史學論叢》, 知識産業社, 1981)가 참고된다.

67) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 임인 및 권 6, 태조 3년 7월 무오.

68) 計烟 산정의 기준은 仲上烟으로, 計烟 1에 해당되는 것은 丁男數 6인과 토지 18결이었다는 점은 상당히 설득력이 있다(李仁哲, 앞의 글, 18쪽).

69) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 우왕 14년 8월.

70) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 11월.

71) 李基白, 〈永川 菁堤碑의 丙辰築堤記〉(《新羅政治社會史研究》, 一潮閣, 1977), 307쪽.

72) 金基興, 앞의 책, 109~110쪽.

에서 신라통일기의 1개월→고려시기의 20일→조선시대 《經國大典》의 6일로 점차 축소되는 추세로 이해된다. 그러나 중앙정부 주체의 「役民式」에서는 이러한 규정이 있었다 하더라도, 지방 주체의 잡다한 요역 종목에 한정된 군현 민을 사역시키기 위해서는 日限의 규정에 따를 수 없었을 것이다. 또 고려 후기의 사례이기는 하지만 採金하는데 역부를 70일간 사역시켰다든지,⁷³⁾ 役徒가 3년이나 역사에 동원되어 하루도 쉴 수가 없을 정도로⁷⁴⁾ 사역 기간이 상당히 길었던 때도 있었다. 중앙정부 주관의 역사에서 사역기간이 3년이나 되는 경우는 특수한 예이겠지만, 70일 정도 사역시키는 일은 간혹 있었던 것 같다. 따라서 중앙적인 요역이나 특히 지방적인 요역에서 수령은 필요할 때마다 군현 내의 민호에 요역을 부과하였고, 그렇기 때문에 개별 민호에게 돌아오는 부담은 부정기적이며 不定量的이었을 것이다.

마지막으로 赴役할 때의 경비에 대해 살펴 보면, 작업시의 도구는 당연히 백성이 지참하였으며, 공물이나 목석을 운반할 때는 우마를 부담하여 민의 원망이 심했다.⁷⁵⁾ 식량부담에 대해서는 징발된 지역의 원근에 따라 달라서 근지에서 징발되는 경우는 자급이었고 먼 곳에서 민을 징발할 때는 국가에서 지급했던 것 같다.⁷⁶⁾

〈李貞熙〉

73) 《高麗史》 권 19, 世家 19, 충렬왕 3년 2월의 기사에는 金을 채취하기 위해 國學直講을 보내어 70일을 사역시켰다고 했는데, 이 때 役夫가 교대로 동원된 경우도 있었겠지만, 계속 사역된 역부의 수도 상당히 포함되었을 것으로 추측된다(姜晋哲, 앞의 책, 295쪽).

74) 《高麗史》 권 29, 충렬왕 6년 4월.

75) 《高麗史》 권 119, 列傳 32, 鄭道傳.

76) 《高麗史》 권 18, 世家 18, 의종 21년 3월조의 기사에 의하면 亭子를 만들 때 한 가난한 役卒이 양식을 自給하지 못하자 그 妻가 머리채를 잘라 팔아서 음식을 마련해 왔다고 한다. 교통이 불편했던 당시에 妻가 음식을 가져올 정도라면 역졸의 집이 정자에서 가까웠다는 것이다. 《高麗史》 권 19, 世家 19, 원종 15년 2월조에서는 “…又竊念 自正月十五日始役 其工匠人夫三萬五十名 計人一日三時糧 比及三朔 合支三萬四千三百一十二碩五斗”라 하여 세끼 식량을 지급하고 있다. 아마도 지방주체의 役事는 近地에서 징발하므로 식량은 자급했겠지만, 장기간 이 소요되는 대규모의 역에는 국가에서 지급하는 것이 원칙이었을 것 같다.

4. 잡 세

고려시기 세제의 기본형태는 위에서 살펴 본 조세·공부·요역이었지만, 이외에도 잡세라는 세목이 있었다. 그러나 잡세에 대한 사료가 거의 없으므로 학자들마다 잡세의 종류조차 틀리는 등 그 구체적인 내용에 대해서는 잘 알 수가 없는 형편이다.

우선 잡세에 대해서는 1930년대 후반에 그 종류에 대해서 간략하게 다룬 연구가 있는 이후로¹⁾ 진전이 전혀 없다가 1985년에 이를 언급한 논저가 발표되었다.²⁾ 하지만 이 논저 역시 잡세의 종류로 들고 있는 鹽稅·海稅·船稅·魚梁稅 중에서 염세 외에는 아무런 설명도 없이 그저 이름만 언급하고 있는 실정이다. 이와 같이 잡세에 대한 논의가 거의 없었고, 또 몇몇의 논고가 있었다 하더라도 극히 소략할 수밖에 없는 결정적인 이유는 역시 전무하다시피 한 자료에 기인하는 것이다. 따라서 잡세의 구체적인 내용을 살펴 보는데 많은 애로가 있지만 기존의 연구성과를 바탕으로 우선 「잡세」라는 용례에 대해 검토해 보고, 그 다음으로 잡세의 종류에 대해 알아 보도록 하겠다.

먼저 잡세라는 용어가 단순히 잡다한 세를 일괄하여 편의적으로 부르는 것인지 아니면 국가에서 어느 정도 세제의 한 분야로 규정된 명칭인지 살펴볼 필요가 있다.

《高麗史》食貨志의 기록을 살펴 보면 공부에 대한 사료 끝에 따로 잡세와

1) 白南雲은 〈封建의收取樣式의 諸形態〉(《朝鮮封建社會經濟史》上, 改造社, 1937)에서 임시세와 잡세라는 항목을 두어 설명하고 있는데, 잡세의 종류로는 品米·品布·品銀·無端米·官職稅·船稅·海稅·品馬·商稅·鹽稅·巫匠稅·工匠稅를 들고 있다. 今堀誠二는 〈高麗賦役考覈〉(《社會經濟史學》9-3·4·5, 1939)에서 고려시기 세제 가운데 租·役·調를 제외한 모든 세제를 편의상 잡세로 명칭하면서, 그 종류를 부담하는 대상에 따라 두 가지로 나누고 있다. 예컨대 하나는 일반 국민이 부담하는 것으로 鹽稅·上供·耗米·義倉米·輸京價를 들고 있다. 또 하나는 특수한 사람을 대상으로 하는 田稅·別供·柴炭供·山稅·魚梁稅·船稅·商稅·職稅·戶稅 등과 제주도민이 내는 세를 들고 있다.

2) 李惠玉, 《高麗時代 稅制研究》(이화여자대학교 박사학위논문, 1985).

관련된 부분이 나오는 것을 알 수 있다. 예를 들면 공부와 관계되는 우왕 14년(1388)의 기사가 나오고 그 다음으로 선종 5년(1088)에 잡세를 정한다는 기록이 나오는 것이다.³⁾ 또 고종 42년(1255)의 기사에서는 삼세 외에 잡세를 면제해 주도록 명령을 내리고 있다.⁴⁾ 따라서 이와 같은 사례로 미루어 보면, 잡세라는 용어가 그저 막연하게 잡다한 세를 일괄해서 부르는 명칭이 아니라 제도적으로 정해진 세목임을 알 수 있다.

다음으로 잡세의 내용에 대해서 살펴 보면, 기존의 연구자들이 파악하고 있는 잡세의 종류에는 다소 문제가 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 잡세의 내용 중에서 鹽稅・船稅・海稅・山稅・魚梁稅・商稅 등은 잡세로 이해되지만 이들을 제외한 나머지의 세는 잡세로 볼 수 없는 것이기 때문이다.⁵⁾ 따라서

3) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦.

4) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 恩免之制.

5) 기존의 연구자들이 파악한 잡세의 종류를 이해하기 쉽도록 간단히 도식화하면 다음과 같다.

	백남운	今堀誠二	이혜옥
①	염 세	염 세	염 세
②	선 세	선 세	선 세
③	해 세	해 세	해 세
④	산 세	산 세	산 세
⑤		어량세	어량세
⑥	상 세	상 세	
⑦	관직세	직 세	
⑧	품미・품포・품은・품마・무단미・무장세・공장세	상공・모미・의창미・수경가・전세・별공・시탄공・호세・제주도민의 세	

위의 도표 가운데 ①에서 ⑦까지는 연구자들 중 적어도 두 사람 이상이 잡세로 이해하고 있는 경우이며, 한 사람의 연구자만 잡세로 인정하는 경우는 편의상 ⑧로 처리하였다. 우선 ①~⑥은 잡세이지만, ⑦의 관직세는 그 대상이 일반군현민이 아닐 뿐더러 임시세의 성격을 지니므로 잡세로 볼 수 없다. 또 ⑧의 내용 중 백남운이 지적한 것은 《高麗史》 식화지 과렴조에 수록되어 있는 임시세이다. 한편 今堀誠二가 지적한 상공과 별공은 공물이며, 제주도민의 세는 지역적 특성상 말을 바치는 것인데 이 역시 공물로 보아야 할 것이다. 그리고 모미나 의창미 및 수경가는 조세와 관련된 것이므로 조세에 첨가하여 징수하였지 특별히 잡세라 하여 부과하지는 않았을 것이다. 마지막으로

일단 잡세의 종류로 의심되는 것은 논외로 하고 잡세의 범주에 드는 세만을 택하여 검토해 보기로 하겠다.

고려사회에 있어서 염세는 《高麗史》의 식화지에 따로 鹽法이라는 항목을 설정하여 소금의 이익이 최대라고 밝히고 있을 정도로 국가의 중요한 수입원이었다. 고려 전기의 소금생산은 일찍부터 농업에서 분리되어 거의 전업적으로 생산에 종사하는 鹽戶에 의해 주로 행해졌으며, 이들 가운데 일부는 특수생산 집단인 「鹽所」로 편성되었다. 그런데 소금 생산에서 그 주류가 염호인지 아니면 염소인지에 대해서는 두 가지 견해가 있다. 하나는 염호가 주된 생산자이며, 염소제는 왕실이나 국가 중앙부에서 필요로 하는 소금을 직접 확보하기 위해 보충적으로 시행한 것으로 보고 있다.⁶⁾ 또 다른 견해는 소금생산에 풍부한 자연적 조건을 갖춘 연해 촌락들이 대부분 염소로 지정되어 이들이 소금생산량의 대부분을 생산하였다는 것이다.⁷⁾ 그러나 소금 생산의 주류를 달리 보더라도 염세의 성격은 별반 차이가 없다. 왜냐하면 소금 생산의 주류가 염소민이라 하더라도 염소는 생산한 소금을 모두 국가에 바친 것이 아니라 일정액만을 염세로 바치고, 나머지는 자유로이 판매하여 생계비를 조달했던 것이다.

그러므로 고려 전기에 있어서 鹽稅란 소금의 생산자로부터 일정하게 징수하던 세로 정리할 수 있겠다. 하지만 염세에 대한 기사는 《高麗史》염법조의 서문에서 고려 초의 제도에 대해서는 전혀 참고할 만한 자료가 없다고 할 정도로 고려 전기와 관련된 기사는 거의 없다. 따라서 충렬왕 5년(1279)의 고려 후기 기사에서 그 편린을 엿볼 수밖에 없다. 사신을 여러 도에 파견하여 염호를 점검하고 세를 징수하도록 명령을 내리고 있는데,⁸⁾ 여기서의 「세」란 염호가 생산한 소금을 공납하는 것으로서 「염세」를 가리킨다. 이와 같이 염세의 명목으로 징수된 소금은 굶주린 민을 진휼하는 데 사용되거나, 국가에 공이 있는 신하에게 하사되거나, 목장에서 낙타의 먹이로 사용되기도 했지만, 대부분은 경성·서경

호세에 대하여 인용한 사료는 세의 부과를 토지의 다과로 하지 않고 호의 크기로 해서 불합리하다는 점을 지적한 내용이므로 잡세와는 무관한 내용이다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 租稅 우왕 9년 8월 참조).

6) 權寧國, 〈14세기 榷鹽制의 成立과 運用〉(《韓國史論》13, 서울대, 1985), 6~7쪽.

7) 姜順吉, 〈忠宣王의 鹽法改革과 鹽戶〉(《韓國史研究》48, 1985), 85쪽.

8) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦.

등지에서 판매하여 국가의 재정수입으로 충당되었다.⁹⁾

이처럼 염호로부터 염세를 징수하는 「징세제」의 형태는 충선왕 때 염법을 개혁한 후 「전매제」가 시행되면서, 소금 소비자가 내는 소금값의 형태로 변하였다. 물론 징세제 하에서도 소금 소비자가 내는 세가 염세였음은, 충렬왕 7년(1279) 5월의 기사에서 경성의 饑民들에게 9월까지 염세를 감면해 주도록 한 데서¹⁰⁾ 알 수 있다. 그러나 그 비중에서 염호가 내는 염세가 주된 것인데 반하여 전매제 하에서는 소비자가 내는 세가 주된 것으로 바뀌게 되었다. 어쨌든 충선왕 때 전매제가 시행되자 그 동안 내고·상평창·도염원·안국사 및 궁원, 내외 사원으로부터 탈점된 염분은 관에 납입토록 하고 있다. 또 소금의 가격은 1근에 64석, 포 1필에 2석으로 하여 이것으로 예를 삼아 소금이 필요한 자는 모두 의염창에 나가 사도록 하고, 군현인은 모두 본관의 관사에 가서 포를 바치고 소금을 받도록 하고 있다.¹¹⁾ 여기서의 포는 염가포¹²⁾·염세포·염세 등으로¹³⁾ 부르기도 하는데, 이것은 소금 소비자가 내는 염세를 뜻한다. 예컨대 징세제 하의 염호는 생산량의 일부인 정액 즉 염세를 부담하는데 반해, 전매제 하에서 염호는 생산량의 전부인 貢鹽을 부담하게 됨으로써¹⁴⁾ 염세는 염호가 내던 세납의 형태에서 소금 소비자가 내는 세납으로 그 성격이 변하게 되었다.

그러나 소금 전매제는 염호의 도산으로 인한 생산의 감소 및 유통부문에서의 권세가와 중간관리들의 농간까지 겹쳐 제대로 시행되지 못하였다. 예컨대 서울의 점포에서 판매하는 소금이 모두 권세가에게 돌아가고 미천한 자에게는 미치지 않는다든지,¹⁵⁾ 소금을 수집·전매하는 염장관이 염가포만을 먼저 징수하고 염을 지급하지 못하는 사례가 10에 8·9나 될 정도였다.¹⁶⁾ 이러한

9) 姜順吉, 앞의 글, 60쪽.

10) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制.

11) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 鹽法 忠宣왕 원년 2월.

12) 위와 같음.

13) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 恭仁왕 5년 6월·9년 4월.

14) 權寧國, 앞의 글, 26쪽.

姜順吉, 앞의 글, 77~78쪽.

15) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 鹽法 忠宣왕 8년 3월.

16) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 鹽法 忠宣왕 5년 5월.

현상은 시간이 지날수록 심해져 공민왕대가 되면 소금 구매자가 염가만을 납부하고도 10년이 지나도록 소금을 지급받지 못하는 경우도 있었다.¹⁷⁾ 이러한 경향으로 말미암아 공민왕대 이후로는 염가포가 염세의 새로운 항목으로 고정되었다.¹⁸⁾ 즉 관에서 소금을 지급하지 않는데 민은 다만 포만 납부하는 것이 관례화 되었고, 이러한 결과 민의 염세포를 1년 동안 3분의 1로 줄이라는 교서까지 나오게 되었던 바, 이는 소금의 지급과 관계없이 염세가 징수되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다.¹⁹⁾ 따라서 염세는 상요·잡공과 더불어 감면의 대상이 될 수 있었던 것이다.²⁰⁾

이와 같이 소금 전매제 하에서 「納布收鹽」 방식은 민에게 소금의 지급과는 무관하게 염세라는 새로운 형태의 과세로 등장하게 되었는데, 이러한 폐단은 조선 초에 이르러 폐기되었다. 조선의 염법은 염간(鹽干)으로 하여금 소금을 납공케 하는 고려의 방식을 채택하였지만, 이와 아울러 강력한 전매정책의 소산인 납포 수염 방식을 폐기하고 시가의 고저에 따라 소금값을 치르게 함으로써 민의 편의를 도모하고, 私鹽을 양성화하는 새로운 방식을 함께 채택하였던 것이다.²¹⁾ 염세와 관련된 기록은 어느 정도 남아 있으므로 비교적 상세하게 살펴 볼 수가 있지만, 이 외의 잡세에 대한 것은 거의 기록이 없다시피 하므로 소략하게 다룰 수밖에 없겠다.

船稅는 배를 소유한 사람으로부터 징수하는 세인데, 이 때의 배는 어선도 있었지만 漕運의 배도 상당한 비중을 차지했던 것 같다. 조선 초의 사례이긴 하지만, 공·사의 조운선이 동서의 강에 폭주하므로 그 세를 거두어 국용에 보태니 이로움이 많다는 데서, 고려 때의 사정도 이와 비슷하였을 것으로 짐작할 수 있다.²²⁾ 본래 선세는 배를 소유한 사람으로부터 징수하는 것이 원칙이지만, 해안지방의 사람들은 배가 없어도 선세를 부담하므로 이 때문에 연해 주군의 민이 도망하여 조운이 정지될 정도였다.²³⁾ 그런데 염세가 도를 단

17) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 鹽法 공민왕 19년 12월.

18) 權寧國, 앞의 글, 42쪽과 姜順吉, 앞의 글, 67쪽에서도 이와 같이 지적하였다.

19) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 공민왕 5년 6월.

20) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 신우 원년 윤 9월.

21) 劉承源, 〈朝鮮初期의 鹽干〉(《韓國學報》 17, 1979, 겨울), 34~37쪽.

22) 鄭道傳, 《三峯集》 권 13, 朝鮮經國典 上, 賦典 船稅.

23) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 科斂 충혜왕 4년 3월.

위로 징수된 것과 달리 전세는 국가에서 주군을 단위로 수취한 것 같다. 요컨대 염세의 경우에는, 여러 도의 염가포 수입이 4만 필이라든지, 각 도의 염세를 면제시키라는 데 비해,²⁴⁾ 전세는 금주·홍주의 어량세와 전세를 면제하라는 데서 보는 바와 같이 주를 수취단위로 하고 있다.²⁵⁾ 어량세에 대해서는 뒤에 다시 언급하겠지만, 잡세 중에서 어량세와 전세만 주를 단위로 수취하였던 이유는 연해 지방의 주민만 부담한다는 성격 때문으로 생각된다.

한편 海稅라는 것이 있었다.²⁶⁾ 구체적으로 무엇에 대한 세인지는 알 수 없지만, 전세와 마찬가지로 연해지방의 주민에게 부과된 세였을 것임은 확실하다.

산에 있는 모든 나무는 나무의 크기나 종류에 따라 세율이 다르게 정해져 있을 정도로 중요한 세입 대상이었다. 선종 5년(1089)에 밤나무와 잣나무의 큰 것은 3되, 중간은 2되, 작은 것은 1되로 하고, 윗나무는 1되씩 징수하도록 하고 있다.²⁷⁾ 이와 같이 나무 한 그루마다 정해진 세율에 따라 징수된 山稅는, 충혜왕 4년(1344) 강릉도에서 산세 술방울 3천 석을 바쳤다고²⁸⁾하는 데서, 각 도에 취합되어 국가에 납부되었던 것을 알 수 있다. 산의 소유는 나무의 과실을 얻을 뿐 아니라 건축재목을 확보하는 데도 이득이 많으므로 권세가들이 산을 점탈하여 민으로부터 직접 산세를 무겁게 징수함으로써 국용이 궁핍하고 민생이 쇠잔해지는 폐단이 생겼다. 이 때문에 공민왕 5년(1356)에는 산림을繕工監에 소속시켜 철저하게 단속하고 산세를 낮추어 민의 부담을 덜도록 명령을 내리고 있다.²⁹⁾

다음은 어업과 관계있는 사람으로부터 징수하는 魚梁稅가 있는데,³⁰⁾ 앞서도 지적했듯이 전세와 마찬가지로 연해지방의 주민이 수취대상이었을 것이다. 어량 역시 산림과 마찬가지로 권세가가 탈취하여 직접 민에게 중세를 수탈하므로 공민왕은 산림에 대한 조치와 더불어 어량을 司宰監에 소속시켜 관유화

24) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 鹽法 충선왕 원년 2월 및 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 공민왕 5년 6월·9년 4월.

25) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆.

26) 《高麗史》 권 124, 列傳 37, 閔渙.

27) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 선종 5년 10월.

28) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 충혜왕 후 4년 11월.

29) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 공민왕 5년 6월 下旨.

30) 《高麗史》 권 129, 列傳 42, 叛逆 3, 崔忠獻 附 沆.

하였다.³¹⁾ 산택에 대한 공민왕대의 시책은 조선왕조에 그대로 계승된 듯하다.³²⁾ 한편 관문과 나루를 통과할 때는 일종의 통과세인 商稅가 일찍부터 징수되었다. 이러한 것은 예종 원년(1106)에 마땅히 관문과 나루의 상세를 폐지해야 한다는 기사에서 확인된다.³³⁾ 그런데 예종이 상세의 폐지를 명령한 이유는 화폐사용을 활성화하기 위해 내린 일시적 조치일 뿐, 교통요지에서의 상세는 그대로 존속했으리라 생각된다.

마지막으로 들 수 있는 잡세의 종류로는 麻田에 대한 세가 있다. 마전에 대한 세율은 선종 5년 잡세를 제정하면서 만들어졌는데, 마전 1결에 대해 生麻 11兩 8刀, 白麻 5兩 2目 4刀를 징수하도록 하고 있다.³⁴⁾ 직물류 가운데 유독 마전에 대해서만 잡세가 규정된 이유는, 화폐로서의 필요성이 컸을 뿐 아니라 재배면적이 광범위해 세입의 가치도 컸기 때문이었을 것이다.

지금까지 잡세가 제도적으로 규정된 세 항목이라는 점과, 잡세의 내용에 대해 살펴 보았다. 잡세의 종류로는 염세·선세·해세·산세·어랑세·상세·마전에 대한 세가 있었다. 이 중에서 산세와 마전의 경우를 제외하고는 세율이 어느 정도였는지 알 수가 없다.³⁵⁾ 그리고 잡세의 종류 중에서 산세, 어랑세, 마전에 대한 세는 공물의 내용과 상치될 수 있는 소지가 있다. 또 어랑세 같은 것은 「어랑소」가 설치되어 있었으므로 고려 후기에 소의 해체와 더불어 잡세로 정착된 것이 아닌가 생각된다. 어쨌든 잡세의 성격이 현물세라는 점에서 공물 특히 별공과의 경계가 분명치 않은 점이 많은 것 같다.

〈李貞熙〉

31) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 공민왕 5년 6월.

32) 鄭道傳, 《三峯集》 권 13, 朝鮮經國典 上, 山場水梁.

33) 《高麗史節要》 권 7, 예종 원년 7월.

34) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 선종 5년 10월.

35) 어랑세의 세율은 조선 초의 예가 참고될 수 있을 것 같다. 《經國大典》 권 2, 戶典 雜稅條에 의하면, 孤島와 草島에서 고기를 잡는 왜인의 선박에 대해 세를 받아 천과 바꾼다. 즉 큰 배이면 물고기 200마리, 보통 배이면 150마리, 작은 배이면 100마리를 받았다.

5. 조운과 조창

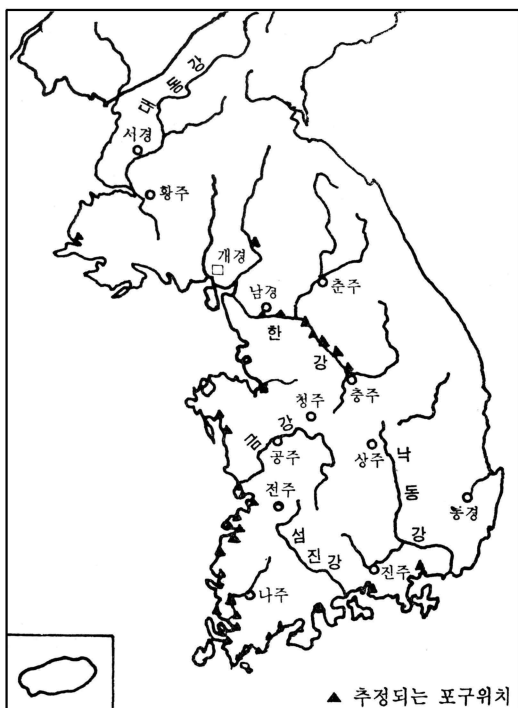
1) 포 중심의 조운

고려시대 국가재정의 토대는 농민들이 국가에 대하여 부담한 세역이었다. 국가에서는 이들 세역을 바탕으로 나라의 재정을 꾸려 갔다. 그 중에서도 토지에서의 생산물에 부과되던 租稅가 가장 중요한 재정 수입원이었다.

대체로 쌀·보리·콩·조 등의 곡물로 거둔 조세는, 연해안 또는 수로 연변의 적당한 장소에 보관되었다가 선박에 의해 개경으로 운송되었다. 이를 漕運이라고 하는데, 그 일을 담당한 기관이 成宗조 이전의 포구 漕倉이었다.

그런데 고려 초기에는 조운이 제도적으로 정비되어 있지 않았다. 제도로서의 조운제는 국가의 지배력을 바탕으로 하기 때문에 사회체제의 기반이 굳건해진 후에야 그 기능을 바로 발휘한다. 일반적으로 국가의 세곡을 운송의 대상으로 하는 조운제는, 국가 운영에서의 역할 때문에 강력한 통제하에 집약적인 형태로 조직 운영된다. 그러나 고려 초기에는 국

〈지도 1〉 성종조 이전의 포구



가의 지배력이 강하지 못하였다. 고려 건국 이후 일단 국내가 통일되고 각지에 널리 산재하고 있던 호족들이 비록 고려에 귀순하기는 하였으나, 중앙의 지배력이 그들에게 미치는 데에는 한계가 있었다. 각 지의 호족들은 제각기 독자적인 무력과 경제적 기반을 보유하고서 마치 분권적 소왕국과 같은 세력을 그대로 행사하여 그들 지방을 자치적으로 다스려 갔다.

그렇다고 하여도 호족들은 명목상 고려에 부속되어 있었고 실제로도 중앙 정부와 타협하는 것이 유리하다고 생각하였으므로, 조세와 공납 등 稅貢의 징수에 협조하였다. 말하자면 자치의 반대 급부로서 중앙정부의 세공을 징수하여 상납하였던 것이다. 이 때 중앙정부에서는 세공의 징수를 감독하기 위하여 今有·租藏이라는 임시 세납 징수관을 파견하였는데,¹⁾ 이는 지방행정 체계가 정비되지 않은 상황 속에서 불가피하게 취해진 조치였다.

호족들은 세공을 징수하여 인근에 있는 해안이나 강변에 있는 浦로 운반하였다(〈지도 1〉). 거기서 세공은 轉運使의 감독 하에 선박에 의해 수도로 조운

〈표 1〉

浦의 新舊名稱

	新名稱	舊名稱		新名稱	舊名稱		新名稱	舊名稱		新名稱	舊名稱
1	通潮浦	末潮浦	16	黃麗浦	黃利浦	31	息浪浦	加西浦	46	文嘉浦	仰嘉浦
2	螺浦	號骨浦	17	海葦浦	葦浦	32	白川浦	金多川浦	47	陽原浦	荒津浦
3	波平浦	夫沙浦	18	利通浦	屈乃浦	33	潮海浦	省草浦	48	花梯浦	花連梯浦
4	潮陽浦	沙飛浦	19	勦涉浦	主乙浦	34	青水浦	加乙斤實浦	49	恩波浦	仇知津
5	風調浦	馬西良浦	20	芙蓉浦	阿無浦	35	廣通浦	津浦	50	虞山浦	山尺浦
6	海安浦	麻老浦	21	速通浦	所津浦	36	楊柳浦	楊等浦	51	神魚浦	小神寺浦
7	安波浦	冬鳥浦	22	朝宗浦	鎭浦	37	德陽浦	所支浦	52	尙原浦	上津村浦
8	利京浦	召丁浦	23	濟安浦	無浦	38	靈石浦	召斤浦	53	和平浦	無限浦
9	麗水浦	金迂浦	24	古塚浦	大募浦	39	居安浦	居乙浦	54	鹵水浦	末音浦
10	銀蟾浦	蟾口前	25	西河郡浦	豐浦	40	慈石浦	甘岩浦	55	從山浦	居知山浦
11	潮東浦	薪浦	26	利涉浦	葛城浦	41	澄波浦	登承浦	56	德原浦	置音淵浦
12	南海浦	木浦	27	風海浦	松串浦	42	安石浦	犯貴伊浦	57	深原浦	果州浦
13	通津浦	置乙浦	28	懷海浦	居用彌浦	43	柳條浦	柳頂浦	58	同德浦	同志浦
14	德浦	德津浦	29	便涉浦	打伊浦	44	梨花浦	梨浦	59	深逐浦	下置音淵浦
15	岷岡浦	白岩浦	30	媚風浦	夫支浦	45	湔花浦	花因寺浦	60	丹川浦	亦於浦

1) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職.

되었다. 浦는 세곡을 운반함에 있어서 하나의 기점이었다. 그런데 고려시대에 있어서 포는 關·驛·江과 아울러 군현의 하부행정기구로서 존재하고 있었다. 즉 촌락을 기본 내용으로 하는 포는 본래 호족의 지배하에 州·府·郡·縣에 예속되어 있었다. 따라서 포를 통한 조운은 호족이 협조해야만 가능했던 것이다.²⁾

그러나 성종 2년(983) 12牧이 설치되고 牧使라 불리우는 지방관이 파견되면서 고려의 중앙정부는 이들 12목을 거점으로 하여 지방에서의 지배력을 강화시켜 갔다. 중앙정부는 지방관의 파견과 아울러 종래 지방에서 실질적으로 힘을 행사하고 있던 호족들을 지배기구 안에 흡수하여 지방을 통치하고자 하였다. 그리하여 호족을 鄕吏로 개편하고 지방통치의 실무 담당자로 편성하였다. 포의 명칭 개정도 바로 그러한 일련의 노력과 방향을 같이하는 것이었으니, 성종 11년 중앙정부는 종래의 포에 새로이 정한 명칭을 부여함으로써 호족의 포에서 국가의 포로서의 성격을 바꾸고 각 浦에 대한 중앙정부의 실질적 지배를 꾀하였다³⁾(〈표 1〉).

〈표 2〉

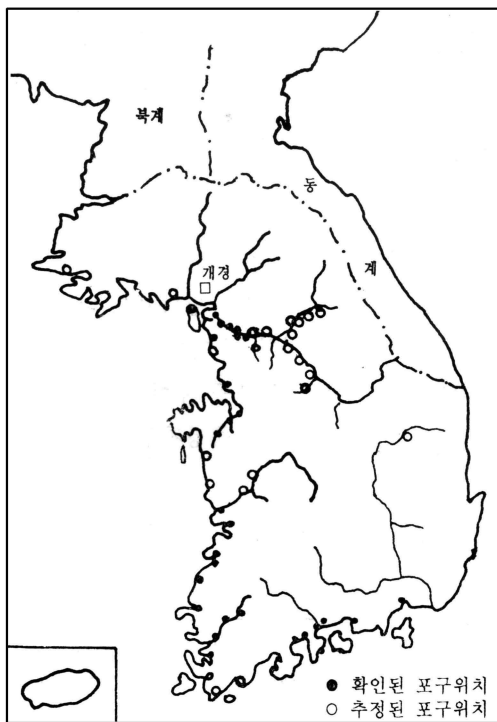
浦의 新舊名稱

단계	諸 浦	輸送量	船 賃	비 율
1	通潮浦 螺浦	5석	1석	20.0%
2	波平浦 潮陽浦 風調浦 海安浦 安波浦 利京浦 麗水浦 銀蟾浦	6 "	"	16.6 "
3	潮東浦 南海浦 通津浦 德浦 崐岡浦 黃麗浦 海葦浦	8 "	"	12.5 "
4	利通浦 勳涉浦 芙蓉浦 速通浦 朝宗浦 濟安浦 古塚浦 西河郡浦	9 "	"	11.1 "
5	利涉浦 風海浦 懷海浦 便涉浦	13 "	"	7.7 "
6	媚風浦 息浪浦 白川浦	15 "	"	6.6 "
7	潮海浦 清水浦 廣通浦 楊柳浦 德陽浦 靈石浦 居安浦 慈石浦	21 "	"	4.8 "
8	澄波浦 安石浦 柳條浦 梨花浦 綠花浦 文嶺浦 陽原浦 花梯浦 恩波浦 虞山浦 神魚浦	10 "	"	10.0 "
9	尙原浦 和平浦 鹵水浦 從山浦	18 "	"	5.5 "
10	德原浦 深原浦 同德浦 深遂浦 丹川浦	20 "	"	5.0 "

2) 北村秀人, 〈高麗初期の漕運についての考察〉(《古代東アジア論集》上, 1978), 359쪽.

3) 《高麗史》권 3, 世家 3, 성종 11년 11월 기사.

〈지도 2〉 성종조 이후의 포구



이것은 輸京價의 제정에서 보다 명확하게 드러났다. 수경가는 거둔 세곡을 각 포에서 개경의 京倉까지 수송하는데 동원된 선박의 船賃인데 세곡의 수송을 의뢰하는 부근의 군현에서 각 포의 선박, 즉 조선에 지불하였다. 엄밀히 말하면, 군현의 농민이 수경가를 부담하였다. 각 포의 조선은 수경가, 즉 선임을 받고 세곡을 선운하여 국가에 상납하였던 것이다. 그런데 고려초 각 포의 조선은 그 지방 호족의 손에 장악되어 있었기 때문에, 세력이 강대하였던 호족들은 공부를 빙자

하여 자의로 輸京價를 정하였고, 이는 농민 뿐만 아니라 국가로서도 이롭지 않은 처사였다. 따라서 호족에 대한 고려왕조의 지배력이 강화되면서, 즉 중앙집권적 군현제가 정비되면서 중앙정부는 호족의 수경가 징수에 통제를 가하였다. 예컨대 성종 11년 중앙정부는 세곡 운송의 비용을 운항거리에 따라 합리적으로 정함으로써 국가의 지배력을 강력히 과시하였고, 동시에 민생을 바로 잡고자 하였던 것이다.⁴⁾ 나아가 조운의 기능을 원활하게 하여 국가 재정을 충실하게 하고자 하였다. 당시에 제정된 수경가는 수송거리에 따라 10단 계로 구분, 최고 20%에서 최하 4.8%에 이르렀다.⁵⁾(〈표 2〉).

조운이 호족의 손에 장악된 상태에서의 漕運路는 분산된 모습이었다. 《高麗

4) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

5) 崔完基, 〈高麗朝의 稅穀運送〉(《韓國史研究》 34, 1981), 37쪽.

史》食貨志 漕運條에 열거된 60개 포의 위치를 분석해 보면, 거의 모두가 내륙의 한강 연안과 충청·전라·경상의 3도 연해안에 분포되어 있다(〈지도 2〉). 이로써 보면 당시의 세곡 운송은 한강의 수로를 이용하거나 또는 남해안 및 서해안의 연안 해로를 통하여 이루어지고 있었다. 즉 당시의 조운 항로는 한반도의 서남단을 중심으로 반월형의 모습을 보여 주는데, 이후에도 전형적인 조운항로로서 기능하였다. 이는 수도의 위치와 한반도의 지정학적 여건에서 불가피하였던 것이다.

2) 조창의 설치와 운영

(1) 조창의 설치

漕 중심으로 운영되던 조운은 그 후 지방에 대한 중앙정부의 지배력이 한층 강화되면서 국가의 제도로 정비되어 갔다. 조운의 국가적 제도화는 포에 대신하여 漕倉이 조운의 기점이 된 데서 구체화된다. 국가가 조창을 설치하고 운영하면서 이제 조운은 중앙정부에 의해 완전히 통제되었다.

조창제는 왕조의 지배력, 보다 구체적으로 군현제의 정비와 더불어 성립하였다. 성종 때부터 본격화한 군현제는 현종 때에 이르러 4도호부·8목·56군·28진·20현으로 정비되고 있는데,⁶⁾ 이를 전후하여 지금까지 지방에서 큰 세력을 갖고 거의 자치적으로 군림하던 지방호족들은 향리로 개편되어 중앙정부의 행정 보조자로서의 지위로 전락하였다. 이러한 시대적 상황을 배경으로 하여 호족이 관장하던 조운도 국가의 통제 하에 조창제로 성립된 것이다.

고려 때 조운을 맡아 본 조창은 모두 13개였다. 《高麗史》식화지에 의하면 「國初」에 12개를 설치하고,⁷⁾ 그 후 문종 때 西海道에 1개를 추가하였다고 한다(〈표 3〉). 13조창은 포와 마찬가지로 해로나 수로를 이용할 수 있도

6) 《高麗史節要》권 3, 현종 9년 2월.

7) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

12조창의 설치 시기인 「國初」의 구체적인 시기에 대하여는 여러 견해가 있다. 丸龜金作은 成宗朝로, 孫弘烈은 太祖朝로, 그리고 北村秀人은 靖宗朝로 보고 있다. 이에 대하여 姜普哲·崔完基는 지배체제의 강화와 연결시켜 설명한 北村秀人의 견해를 지지하고 있다.

록 서해 및 남해의 연안과 한강 연변에 설치되었다.

13조창의 분포를 보면, 경상도에 2개, 전라도에 6개, 충청도에 3개, 강원도에 1개, 서해도에 1개이다(〈지도 3〉). 연해안과 강변으로 살펴 보면, 연해안에 11개, 강변에 2개 설치되었다. 해창은 남해안에서 서해안에 걸쳐 분포되었고, 강창은 오로지 한강변에만 존재하였다. 요컨대 조창의 분포는 선운이 보다 쉽고 가능한 지역에 한하여 나타나며, 특히 해창의 분포는 포의 분포에서처럼 한반도의 서해와 남해를 잇는 반월형의 모습을 보이고 있다.

각 조창에는 判官이라는 감독관리가 주재하였다.⁸⁾ 이들은 외관의 대우를 받아 미곡 20석의 녹봉을 지급받았다. 그런데 조창은 단순한 창고가 아니라, 기본적으로 군현과 같은 내용의 존재였다. 즉 관할 영역과 주민, 치소와 행정기구를 가진 일종의 행정구획이었다.⁹⁾ 이는 조창의 전신이었던 포가 군현제의 일환을 이룬 일종의 행정구획이었다는 데서 비롯한다. 조창은 포가 있던 곳에 설치되었다. 군현의 하부 행정구획이었던 포에서 개편된 조창 역시 군현에 예속된 하부 행정구획이었다. 따라서 그러한 조창은 물론 촌락을 기본구조로 하고 있다.

판관은 그러한 조창의 감독관이었다. 그런데, 고려 때에는 군현제가 실시되었다고 하여도 지방관이 파견된 것은 군·현·진에 한하였고, 그러한 경우에도 모든 군현에 획일적으로 파견된 것이 아니라 지방관이 파견된 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 많았다. 하급 행정구획의 일환을 이루고 있던 조창에는 물론 지방관이 파견되지 않았다. 조창의 판관은 지방 행정관은 아니었다. 판관은 각 조창에 상주하면서 세곡을 수납하고, 그것을 조운토록 하는 직임을 띠고 있었다.

그럼에도 조창의 감독관이 중앙에서 파견되었다는 것은 조운에 대한 중앙정부의 지배력이 강화되었음을 의미하는 것이라고 하겠다. 즉 조창은 행정면에서는 군현에 예속되었지만, 조운면에서는 중앙정부가 직접 관할하고 있었던 것이다.

한편 고려 시대에는 국가 권력의 최말단에서 행정실무를 담당하던 향리가

8) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

9) 北村秀人, 〈高麗時代의 漕倉制について〉(《朝鮮歷史論集》上, 1979), 410쪽.

있었다. 다른 행정구획에서와 마찬가지로 조창에도 色典이라 불리우는 향리가 존재하였다.¹⁰⁾ 이들은 본래 호족 출신으로서 포를 관장하였는데, 중앙정부의 지배력이 강화되면서 조창의 향리로 개편된 존재들이라고 여겨진다. 색전은 漕船을 몰고 가는 梢工·水手의 선원들과 더불어 사고가 일어나면 책임을 져야하는 보상의 주체였으므로, 조운 수행에 있어서 실제적 책임자였다. 또 운송한 세곡을 京倉에 입고시키는 것도 색전의 직무였다. 즉 조창 소속의 색전은 관관의 지휘 하에 세곡을 조창에 수납하고, 이어서 조선에 승선하여 조운을 감독하며, 그리고 개경에 도착하여 세곡을 경창에 납입시키는 임무까지 지니고 있었던 것이다.

행정구획으로서의 조창에는 관관·향리 외에도 초공·수수 등 조운에 관계된 사람들이 거주하고 있었다. 호족이 세곡을 운송할 때는 貨運의 성격을 띠고 있어서 농민으로서의 수경가를 부담하기만 하면 되었다. 그러나 조운을 국가가 직영하게 되면서 세곡의 운송은 役制를 바탕으로 하여 수행되었다. 조운을 위해 특별히 설정했으리라고 보이는 전담 선인의 신역에 의했던 것이다. 초공·수수는 그러한 조창의 주민으로서, 조창에 속한 조선을 부리며 조운에 종사하였던 것이다. 그러므로 고려시대의 조운제는 기본적으로 조창을 중심으로 운영되었던 것이다.

(2) 조창의 운영

조창은 하부 행정구획의 하나로서 조운할 때까지 세곡을 수집·보관하던 지역이었을 뿐 아니라, 그러한 업무를 담당하던 하나의 기관 역할도 하였다. 의창·상평창과 같은 국가기관의 하나였던 것이다. 기관으로서의 조창은 세곡의 수납·보관·운송의 세 가지 기능을 지니고 있었다.¹¹⁾

조운하는 곡물은 농민에게서 거두어들인 세곡이다. 세곡은 당시 국가가 토지를 소유한 농민에게 부과한 각종 부담의 하나였다. 곡물을 주요 수취대상으로 하는데, 때로는 布貨로써 대납하는 경우도 있었다.

세곡 수납의 기능을 지니고 있는 조창은, 따라서 그 수세 관할구역이 정해

10) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

11) 丸龜金作, 〈高麗の十二漕倉に就いて〉(《靑丘學叢》 22, 1935), 62쪽.

져 있었다. 정확한 상황은 알 수 없지만, 전국의 13조창은 각지에 산재하여 각기 부근 고을의 세곡을 징수하였다. 조선시대의 경우를 보면, 세곡의 납입은 고을 단위로 이루어졌다. 예컨대 경상도에서는 通陽倉과 石頭倉에서 각기 인근 고을의 세곡을 징수하였다. 이 때 조창까지의 세곡 운반은 생산자이면서 납세자인 농민이 직접 담당하였다. 그 운반은 일종의 요역이었다.

수납한 세곡은 조운 때까지 일정 기간 조창에 보관되었다. 전천후에 대처할 수 있을 만한 선박이 구비되어 있지 않았던 당시에 있어서, 조운은 기후의 변화로 말미암은 시간적 제약을 받아야 했다. 특히 풍량이 험하고 순조로운 국가는 재정의 생명선인 漕運에 있어서 무엇보다도 주의깊게 고려되어야 했다. 우리 나라에서는 예나 지금이나 1년 중 6·7·8월은 풍파가 심하여 선박의 운항이 어려웠고, 파도가 일지 않고 행선하기에 가장 적합한 시기는 2월에서 5월 사이였다. 그리하여 조운을 제도화한 위정자들은 이 점에 유의하여 조선의 운항시기를 정해 놓았다. 즉 당해년의 세곡은 일단 조창에 보관하였다가 이듬해 2월부터 수송을 시작하여 가까운 조창에서는 4월까지 3개월 안에, 먼 곳의 조창에서는 5월까지 4개월 안에 조운을 마쳐야 했다.¹²⁾

이로써 볼 때 각 조창은 농민에게서 거두어들인 세곡을 이듬해 2월까지 보관하고 있었는데, 그 동안의 보관과 간수는 역시 조창에 거주하던 사람들의 공동 책임이었다. 관관의 책임 하에 고지기가 상설로 지키고 있었을 것이다.

세곡을 보관하던 조창의 창고로서의 시설을 보면, 고려 때에는 倉廩을 구비하지 못하였고, 다만 흙이나 돌로 축대를 쌓은 위에 세곡을 노적한 채 비와 바람을 가리는 정도의 설비밖에는 갖추지 못하고 있었다. 이러한 상태는 조선시대까지 계속되어, 德興倉의 후신인 충주 可興倉의 경우 종종 때에 이르러 부근의 폐허된 절의 재목으로 창고를 지으면서부터 겨우 노적을 면하고 있다.¹³⁾ 조창의 이러한 모습은 비단 가흥창만이 아니라 대부분의 조창 시설이 그러하였을 것이다. 사실 개경에 있던 京倉마저도 제대로 된 창고시설을 가지고 있지 못하였다. 《高麗圖經》에 의하면, 당시 경창의 모습은 흙으로 쌓은 축대 위에 미곡 가마니를 쌓고 그 위를 덮개로 씌워 바람과 비를 가리고 있는 정도로

12) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

13) 《新增東國輿地勝覽》 권 14, 忠州 倉庫.

고 하였다.¹⁴⁾ 이로써 볼 때 각지의 조창시설은 매우 미비하였다고 보인다.

각 조창에 수납 보관되었던 세곡은 일정한 시기에 경창으로 운반되어야 했다. 세곡은 그 자체가 국가의 재원이었기 때문에, 운송에 특히 유의하였다. 세곡의 운송을 위해 각 조창에는 소정의 조선이 비치되어 있었다. 그 수는 각 조창에서 수납하는 세곡의 양과 수송거리에 따라 차이가 있었고, 선박의 규모도 달랐다. 즉 해로를 이용하던 석두창 등 10개 조창은 1천석을 실을 수 있는 哨馬船을 각기 6척씩 보유하고 있었고, 한강의 수로를 이용하던 덕흥창과 興元倉은 2백 석을 실을 수 있는 平底船을 각각 20척·21척씩 보유하고 있었다¹⁵⁾(〈표 3〉).

〈표 3〉 高麗朝 漕倉의 위치 및 보유 조선수

漕倉名	위 치	보유 조선수
興元倉	江原道 原城郡 管内	平底船 21척
德興倉	忠淸北道 中原郡 管内	" 20 "
河陽倉	忠淸南道 牙山郡 管内	哨馬船 6척
永豐倉	"	"
安興倉	全羅北道 扶安郡 管内	"
鎭城倉	" 沃溝郡 管内	"
芙蓉倉	全羅南道 靈光郡 管内	"
海陵倉	" 務安郡 管内	"
長興倉	" 靈岩郡 管内	"
海龍倉	" 麗川郡 管内	"
通陽倉	慶尙南道 泗川郡 管内	"
石頭倉	" 馬山市 管内	"
安瀾倉	黃海道 長湍郡 管内	"

이로써 볼 때, 1회 조운된 세곡의 수량은 초마선 60척을 비치한 해창에서는 1천석×60척=6만 석, 평저선 41척을 비치한 강창에서는 200석×41척=8천 2백 석으로서, 도합 6만 8천 2백 석에 安瀾倉 운송분의 세곡이 포함된다. 그런데 녹봉을 지급하던 左倉의 경우 그 세입액은 약 14만석에 이르렀고, 또 왕실 경비를 맡은 右倉, 그 밖에 경창에 납입되는 세곡도 그와 비슷하였다 하

14) 《宣和奉使高麗圖經》 권 16, 官府 倉廩.

15) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

면, 비치된 조선으로 1년에 4회 조운되어야 국가 재정이 유지되었을 것이다.

세곡을 조창으로 조운함에는 초공·수수·잡인들이 동원되었다. 이들은 색전, 즉 향리의 지휘 하에 해로 또는 수로를 잘 살펴 가면서 조선을 난파시키지 않고 세곡을 목적지인 경창까지 조운하였다. 조운의 노역을 담당한 이들은 일반 군현의 농민이 아니라 조창에 거주하는 漕倉民으로서, 조운 자체는 그들의 신역이었다. 요역의 일환으로서 노동력이 징발된 것이다.

조운의 역은 해상활동을 전제로 하는 것인 만큼 항상 생명의 위협을 수반하는 고된 역이었다. 조운의 역은, 역 그 자체가 가혹하였을 뿐 아니라 운송도중에 세곡에 손실이 생기면 보상을 해야하는 의무까지 부과되어 있었다. 그들은 조선 초기의 예로 미루어 세습적으로 조운의 역에 강제로 예속되어 있는 존재로, 사회적으로도 賤類에 가까운 신분이었다.

이와 같이 조운 활동이 정부의 통제 하에 역제를 바탕으로 선인들이 동원되고, 국가가 직접 조선을 건조하여 직영하였기 때문에 조창의 건설비, 조선인들의 생활비, 조선의 건조비, 그 밖의 잡비 등이 모두 국고에서 지출되는 것이 원칙이었다. 따라서 조운제 하에서는 운송비가 별도로 징수되지 않았다. 전세에는 운송비까지 포함되어 있었다. 조창제가 성립되기 이전, 호족이 조운을 관할하고 있었을 때에는 운송비로서 수경가가 있었다. 즉 조선을 장악하고 있던 포의 호족들은 수송거리에 따라서 운송비를 받았다. 그 비용은 호족의 세력이 컸던 초기에는 호족의 임의로 정해졌다. 그리하여 지방 통제가 강화되던 성종 때에는 이를 국가적으로 규제하기도 하였다.

조선을 국가가 조달하고 선인을 국가가 징발하면서는 수경가 대신에 耗米를 농민에게서 징수하고 있다. 이는 각 조창에서 경창까지 세곡을 운송할 때에 중간에서 생기는 손실과 결측을 보충한다는 명분에서였다. 문종 7년(1053) 이전의 모미 징수량은 세곡 1석에 1승이었다.¹⁶⁾

그런데 문종 7년부터 세곡 1석에 7승으로 대폭 인상하였다. 당시의 1석=15두로 계산하여 보면, 문종 7년 이전에는 150석에 1석이냐, 그 이후에는 22석에 1석이었다. 이로써 볼 때 문종 7년 이후의 모미 징수율은 가장 가까운 곳의 수경가 21석에 1석 비율과 비견된다. 말하자면 처음에는 모미에서 출발

16) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

하였지만, 점차 모미 역시 운송비나 다를 바 없게 되었다. 국가가 운송비를 농민에게 겹으로 전가시킨 것이다. 모미는 고려 후기에 이르러 漕輓費라 하여 합법적으로 운송비의 명칭을 갖는다. 공민왕 때, 白文寶는 경상도의 조세는 다른 지방과 다를 바 없으나 조만비가 세곡 징수량의 배나 되어 농민의 생계가 곤궁함을 밝히고 이를 시정토록 건의하고 있다.¹⁷⁾

한편 각지에 분포된 조창과 개경의 경창 사이에는 세곡을 싣고 오가는 조선의 향로가 설정되어 있었다. 망망한 바다이지만, 선박의 운항에 있어서는 예나 지금이나 일정한 향로가 있다. 각 조창에서 출발한 조선의 목적지는 개경 가까이의 동강과 서강이었다. 동강에 도달한 조선은 그 곳에 있는 좌창, 즉 廣興倉에 세곡을 입고시키고, 서강에 이른 조선의 세곡은 일단 하역하여 거기에서 다시 육운하여 우창, 즉 豐儲倉에 입고시켰다.¹⁸⁾ 이들 경창이 조선의 중점이었다.

다시 말하면 각지의 조창에서 해로 또는 수로를 경유하여 경창에 이르는 조운로가 설정되어 있었던 것이다. 고려 때의 기항지가 구체적으로 밝혀져 있지 않지만 조선시대와 큰 차이가 없으리라고 본다. 《增補文獻備考》에 의하면, 마산의 석두창 자리에 있던 창원의 馬山倉을 기점으로 하여 통영·한산도 사이-고성 사랑도 남방-남해 창선도 북방-남해도 북방-전라좌수영 남방-고흥 나로도 북방-완도 북방-보길도 북방-전라우수영·진도 사이-무안 자라도 동방-무안 지도·임자도 사이-영광 법성진 서방-영장 위도 동방-옥구 계화도 서방-서천 연도 동방-보령 원산도 남방-서산 안흥진 서방-당진 대난지도 서방-인천 월미도·영종도 사이를 지나 강화도에 이르는 조운로가 설정되어 있었다(〈지도 3〉). 이들 조운로는 조운이 국가의 재정에 중요한 위치에 있었기 때문에 국가의 생명선이나 다를 바 없었다.

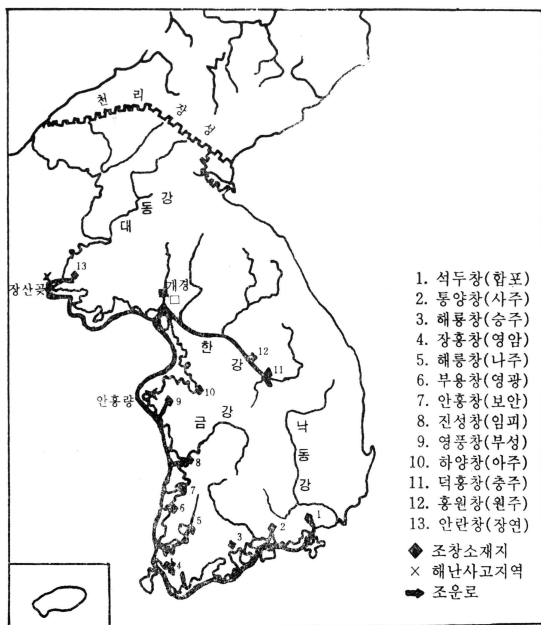
그러나 당시 미숙한 항해 기술, 그리고 위험한 바닷길 등 여러 가지 요인 때문에 조운로 위에서는 해난사고가 빈번하였다. 그리하여 빠르고 안전한 뱃길을 개척하는 것이 조운의 정상화를 위해 매우 중요한 과제로 등장하게 되었다. 그 대책의 하나로 논의된 것이 漕渠의 개척, 즉 운하의 굴착이었다. 그 대상 지

17) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 租稅.

18) 崔完基, 앞의 글, 47쪽.

〈지도 3〉

고려의 13조항



역은 대체로 충남 서산군의 팔봉면과 태안면의 경계가 되는 곳이다. 사고가 빈번한 安興梁 앞바다의 운항을 피하려 한 것이다.

안흥량은 조선시대에도 가장 위험한 해로의 하나였다. 해안선이 복잡할 뿐 아니라 연안 일대에 작은 섬이 무수히 분포되어 있으며, 더구나 아침 저녁으로 간만의 차가 크고, 또한 파도가 매우 거친 곳이다. 해로가 험하여 難行梁이라고까지 불리운 곳이다.¹⁹⁾ 그리하여 중앙정부에서는 인종 때 조거를 개척하려고 鄭襲明을 보내어 수천 명의 군인을 동원하여 10여 리까지 파 보았으나, 지반이 거의 암반으로 되어 있어서 공사를 계속하지 못하고 중단하였다.²⁰⁾ 그 후 고려 말에 이르러 다시 조거공사가 시도되었다. 즉 우왕 14년(1388) 위화도 회군으로 실권을 장악한 李成桂는 국가 재정에서 조운이 지니는 중요성을 헤아

19) 《增補文獻備考》 권 157, 財用考 4, 漕運.

20) 《高麗史》 권 16, 世家 16, 인종 12년 7월.

려 조운을 원활하게 하기 위하여는 조거의 개통이 절실함을 인식하고, 王康으로 하여금 공사에 착수토록 하였다. 그리하여 왕강은 2개월에 걸쳐 공사를 벌였으나 두번째의 운하 굴착도 성사시키지 못하였다.²¹⁾ 그 만큼 지형 조건이 나빴을 뿐 아니라 당시의 기술과 장비로는 용이한 것이 아니었다. 4백리 뱃길의 위험을 제거할 수 있는 방도가 무산된 것이다.

3) 조운제의 동요와 세곡의 육운

(1) 조운제의 동요

왕조의 지배력이 강화되면서 확립된 조운제는 고려 중기에는 비교적 정상적으로 운영되었다. 각 지에 설치된 조창은 세곡을 수납하고 보관하며 운송함에 있어서 그 기능을 충실히 발휘하였다. 그러나 고려 후기에 이르면서 정치적·사회적·경제적 변동과 관련하여 조운제는 차츰 동요되어 갔다.

먼저 조운의 대상인 세곡의 물량에 변화가 생겼다. 세곡의 수취는 조운의 전제 조건이었다. 그런데 12세기 후반 무신정권이 수립되고, 이어서 몽고의 침입과 내정간섭이 계속되면서 정치가 문란하여 고려 토지제도의 중심을 이룬 田柴科 제도가 무너지기 시작했는데, 이를 전후하여 권문세족들의 농장이 도처에 생겨났다. 권문세족들은 토지를 국가로부터 합법적으로 급여받거나 개간에 의해 소유지를 확대하기도 하였으나, 대부분 불법적으로 토지를 점유하여 농장을 경영하였다. 이들 귀족의 대토지사유화 현상은 산천을 경계로 하고, 군현을 단위로 할 정도로 광대한 모습이었다. 그런데 이들 농장은 국가의 각종 조세와 역을 기피하고 있었다. 그 결과로 국가에서의 세곡 수취도 자연히 감축되지 않을 수 없었다. 뿐만 아니라 권문세족의 수탈에 건달 수 없게 된 농민들은 농장에 의탁하거나, 고향을 떠나 유랑하게 되니, 국가의 세원 기반 자체가 위축되어 갔다. 따라서 운송 물량이 감축되고 있는 상황에서 조운의 기능은 당연히 약화되어 갔다.

군현제의 변동 역시 조운제의 운영에 영향을 끼쳤다. 즉 12세기 이후 농

21) 《高麗史》 권 116, 列傳 29, 王康.

토를 잃고 유랑하는 무리가 전국적으로 광범하게 발생하면서, 이를 방지하고 국가의 통제력을 강화하고자 중앙정부는 종래 지방관이 파견되지 않았던 행정구획에 지방관을 파견하고자 하였다. 그리하여 대다수의 속읍에 監務라 불리우는 지방관을 파견하고, 그들로 하여금 동요하고 있던 농촌사회를 진정시키도록 하였다.²²⁾ 또 군현의 하부 행정구획을 이루고 있던 향·부곡 등을 현으로 승격시키거나 촌·리로 개편하여 갔다. 이러한 움직임은 곧 전통적인 고려 군현제의 구조와 성격이 변하고 있음을 뜻하는 것이었다. 이는 나아가 군현의 하부 행정구획이었던 조창에도 영향을 끼쳤다. 아산의 河陽倉이 慶陽縣으로 승격된 것이 그 구체적인 사례이다.²³⁾

하양창이 경양현으로 바뀌었다고 하여서 그 지방의 세곡이 조운되지 않은 것은 아니었다. 조운은 계속되었으며, 하양창에서 담당하던 세곡의 운송은 이제 경양현이 맡게 된 것이다. 이는 다른 조창에서도 마찬가지였다고 본다. 즉 조창의 기능이 약화되자 바다나 하천에 인접한 군현은 각자가 독자적으로 선박을 구비하고 세곡을 운반하기에 이른 것이다. 중앙정부의 통제력이 약화되면서 세곡의 운송을 주관하던 조창에 대신하여 군현이 직접 세곡을 경창에 납입하는 형세에 이르렀던 것이다. 다시 말하면 군현 중심의 조운활동이 전개된 것이다. 그에 따라서 세곡 운반에서 중앙정부의 역할이 줄어들고, 종래 조운제가 지니고 있던 집약성·확일성이 점차 약화되어 갔다.

조운의 기능을 약화시킨 또 하나의 중요한 요인은 倭寇의 노략질이었다.²⁴⁾ 왜구란 대략 13세기에서 16세기에 걸쳐 한반도와 중국 연안에서 노략질을 일삼던 일본의 해적집단을 일컫는다. 왜구는, 당시 일본 중앙정부의 힘이 약해져 지방까지 통치력이 미치지 아니하자, 기근에 허덕이던 변경의 영세어민들이 노략질에 나서면서 문제화되었다. 그들의 근거지는 주로 對馬島와 壹岐島였다. 왜구의 침략목적은 식량의 약탈이었으므로 그들의 주된 표적은 양곡을 보관하고 있던 창고와 세곡을 운반하고 있던 조선이었다(〈지도 4〉).

왜구의 조선 약탈 상황을 살펴 보면, 충정왕 때 남원·구례·영광·장흥 등

22) 河炫綱, 《高麗地方制度의 研究》(韓國研究院, 1977), 94쪽.

23) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 楊廣道 稷山縣.

24) 孫弘烈, 〈高麗末期의 倭寇〉(《史學志》 9, 1976).

羅鍾宇, 〈高麗末期의 麗·日關係〉(《全北史學》 4, 1980).

〈지도 4〉 고려 말 왜구의 침입과 조운 피해



지를 습격하여 조선을 약탈해 갔고, 공민왕 때도 전라도 조선 4백여 척을 탈취해 갔다. 왜구는 조선 뿐 아니라 공민왕 7년(1358)에는 임피의 鎭城倉을 노략질하여서 창고를 내륙으로 옮기는 사태까지 있었다. 동 9년에는 강화도의 창고를 습격하여 미곡 4만여 석을 약탈해 갔고, 우왕 때에는 순천·아주·서주·영광 등지의 조창이 노략질 당했다. 이와 같이 왜구가 창궐하면서 조운제는 정상적으로 운영되지 못하였다. 여러가지 요인이 조운제의 변질을 촉구하였다.

조운의 기능이 약화되고 있음은 조운제의 기본 구조인 조창·조선의 운영

에 잘 나타나고 있다. 국가가 직영하는 官船漕運體制에서 조운의 핵심은 조창·조선·선인의 확보에 있었다. 그런데 고려 후기에 이르러 그것은 용이하지 않았다.

먼저 13개소에 설치되어 각기 인근의 고을에서 거둔 세곡을 운반하던 조창의 정상적 운영이 곤란해지고 있었다. 예컨대 왜구의 노략질로 연해의 조창이 폐허화되거나, 내륙으로 옮겨야만 했다. 전라도 임피의 진성창이 대표적 사례이고, 충청도 아산의 하양창은 아예 폐해지고 대신 아산 고을이 직접 세곡의 운송을 책임지고 있었다. 일부 지역에서는 조창의 근거지를 산성으로 옮겨 漕轉城이란 용어도 생겨났다. 왜구의 발호가 특히 심하였던 14세기 후반에 조창은 거의 제 구실을 하지 못하고 있었다.

한편 漕船의 확보도 용이치 않았다. 본래 조선의 건조도 쉽지 않았는데다가, 그 관리도 쉬운 것이 아니었다. 각 조창은 소정의 조선을 확보하고 있었는데, 해창의 경우 1천 석을 실을 수 있는 큰 배 6척씩을 보유하고 있었다. 그런데 공민왕 3년 왜구는 전라도 조선 40여 척을 약탈해 갔다.²⁵⁾ 전라도에는 6개 조창이 있었으므로 《高麗史》 식화지에 의하면 36척이 있어야 한다. 이로써 볼 때 전라도의 조선은 공민왕 3년에 모두 분실된 것이다. 약탈된 조선이 모두 조창 소속의 선박인지는 분명하지 않지만, 운송기능이 상실되고 있었음을 알 수 있다. 그러나 이후에도 계속적으로 조선의 약탈상이 보여지고 있는 상황에서도 고려 말 중앙정부는 조선을 거의 확보하지 못하고 있었다.

이러한 상황 속에서 조선을 부리는 선인들 역시 온전하지 못하였다. 본래 부역제의 일환으로 강제로 사역되고 있던 梢工·水手 등 선인들은 왜구가 조창과 조선을 습격할 때 잡혀가거나 살해되었다. 그들이 살기 위하여는 도망가야 했다. 왜구의 노략질이 아니어도 선인들은 고된 노동과 천한 대우로 견딜 수 없는 형편이었다. 이러한 때 정치질서·사회기강이 문란해지면서 각지에서 농민·천민들이 중앙정부의 압제에 반발하는 움직임이 일어났다. 선인들도 이 기회에 고된 노동에서 벗어나고자 조창을 탈출하였으니, 왜구의 노략질에 앞서서 조운의 운영은 이미 차질을 보이고 있었다. 삼별초의 대몽항쟁 때, 남해안 조창 소속의 조군들이 삼별초에 협조한 것은 조운의 활동이

25) 《高麗史》 권 38, 世家 38, 공민왕 3년 4월.

이완되고 있음을 보인 것이라 하겠다.

(2) 세곡의 육운

조창이 폐허화되고, 조선과 선인의 확보가 여의치 않으면서 조운이 불통되자, 세곡에 의존하던 국가 재정은 파탄상태에 이르렀다. 국고가 고갈되면서 관료들의 녹봉을 지급하지 못하거나 또는 삭감하는 경우가 종종 나타났다. 녹봉 지급과정에서 살인 사건도 일어났으며, 개경 시중에는 미곡 가격이 폭등하기도 하였다.²⁶⁾

이러한 상황 속에서 탐관오리의 부정과 비리도 조운제를 변질시키는 요인으로 작용하였다. 즉 조창에 속한 아전이나 경찰의 창관들은 그 업무와 관련하여 부정을 자행하였는데 운송하는 세곡을 횡령하고 그 책임을 선인에 전가시키는가 하면, 창고에서 수납할 때 여러 가지 구실로 지연시키면서 뇌물을 강요하였다. 또 수납할 때 사용하는 도량형에 농간을 부려 민폐를 끼치기도 하였다. 이에 선인들도 그 피해를 벗어나기 위해서나 또는 횡령하기 위하여 고의로 조선을 침몰시키고 사사로이 나누어 먹는 경우도 있었다.²⁷⁾ 조운제가 변질되고 실제로 조운이 거의 통하지 않는 가운데 중앙정부는 모종의 조치를 취하지 않으면 안되었다. 세곡의 운송 없이는 국가 재정이 유지되지 않았기 때문에, 조운을 단념하지 않을 수 없는 상황이라면, 그 대책은 육운 뿐이었다.

공민왕 5년(1356) 나라에서는 조운이 여의치 않자 각 요소에 院館을 세워 세곡을 육운하고자 하였다.²⁸⁾ 그러나 육로가 발달하지 못하였고, 육상 운송 수단이 용이하지 않은 당시로서는 육운 역시 쉬운 일이 아니었다. 따라서 그 후에도 세곡의 운송은 조운에 의존하였다. 그런데 왜구의 침략은 조금도 멈춰지지 않고 더욱 창궐하였다. 조창·조선에 대한 왜구의 노략질이 계속되었다. 그리하여 정부에서는 왜구를 토벌하기 위해 거국적으로 노력을 기울이면서 육운을 자주 시도하였지만, 육운의 실시는 사실상 어려웠다. 공민왕 22년의 예를 보면 일부 지역에서 정부의 강력한 지시로 세곡을 육운하고 있는데,

26) 孫弘烈, 〈高麗漕運考〉(《史叢》 21·22, 1977), 200쪽.

27) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運.

28) 《高麗史》 권 39, 世家 39, 공민왕 5년 6월.

또 다른 지역에서는 계속 해로를 이용, 조운하고 있었다. 거듭된 중앙정부의 지시에도 육운이 잘 시행되지 않고 있는 것은, 왜구의 침탈만 피할 수 있다면 조운이 육운보다 훨씬 편하였기 때문이었다.

그러나 조운은 더 이상 지속될 수 없을 만큼 여건이 악화되고 있었다. 조선이 모두 약탈된 상황 속에서 세곡을 운반할 수단이 없었다. 조창의 조선은 물론 군현이 주선하던 私船들도 왜구에게 거의 약탈되고 있었다. 공민왕 4년의 기록에 의하면 전라도에서 400여 척의 조선이 왜구에게 약탈되고 있는데,²⁹⁾ 이들 선박은 사선이었다고 보인다. 군현이 사선으로 하여금 세곡의 운송을 청부시키고자 하여도 상황은 여의치 못하였다.

마침내 우왕 2년(1376) 정부는 조운을 완전히 정지시켰다.³⁰⁾ 조운에서 육운으로 바뀌면서 국가의 세입은 정상적으로 확보되지 못하였다. 그렇지 않아도 취약해지고 있던 국가 재정은 보다 궁핍화되고, 이는 나아가 고려왕조의 지배력을 약화시켜, 궁극적으로 고려의 멸망을 촉진시키는 하나의 요인으로 작용하였다. 국가재정의 안정을 위해서는 세곡 운송의 원활화가 보장되어야 했는데, 그 과제는 새로운 지배 세력에 기대해야 했다. 우왕 14년(1388) 위화도회군으로 새로운 실력자가 된 李成桂는 새 왕조를 세우고 국가 기반을 굳히기 위해서 군사적 기반과 아울러 경제적 기반을 튼튼히 해야 했는데, 경제적 기반의 강화는 토지제도의 정비와 조운제도의 회복에서 방도가 마련되어야 했다. 따라서 당시 이성계로서는 토지제도의 정비와 더불어 조운기능의 소통이 최우선의 당면 과제였다.

〈崔完基〉

29) 《高麗史》 전 38, 世家 38, 공민왕 4년 4월.

30) 《高麗史》 권 133, 列傳 46, 신우 2년 윤 9월.