

## I . 양반관료제의 모순과 사회 · 경제의 변동

1. 사림의 훈구정치 비판과 새로운 모색
2. 과전법의 붕괴와 지주제의 발달
3. 상품의 유통과 공납제의 모순
4. 군역제도의 붕괴
5. 국제교역의 발달과 마찰

## I. 양반관료제의 모순과 사회·경제의 변동

### 1. 사림의 훈구정치 비판과 새로운 모색

#### 1) 훈구세력의 비판

##### (1) 훈구의 비리

士林은 중앙정치에 진출하면서 당시 서민의 어려움과 몰락을 근거로 하여 勳舊政治를 비판하였다. 사림의 훈구정치에 대한 비판은 크게 두 방면으로 이루어졌다. 권력을 남용하고 있는 정치 주도세력에 대한 비판과 정치 주도세력의 권력남용을 구조적으로 보장하는 권력구조에 대한 비판이었다. 먼저 정치세력에 대한 비판을 살펴보자.<sup>1)</sup>

훈구의 폐단을 본격적으로 문제삼기 시작한 이는 李深源이었다. 그는 성종 9년(1478) 상소를 통해서 이 문제를 거론하였다. 그는 당시의 사회문제의 근원을 향촌문제로부터 파악하면서 당시 향촌의 문제를 총체적으로 다음과 같이 표현하였다.

良民과 公賤이 감당하지 못하고 도망쳐서 私賤으로 고용되니 世傳의 田宅이 있어도 보전하지 못하고 權門에 귀속된다(《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 을해).

이는 양민이 자신의 지위를 유지하지 못하고 권문에 投託해서 몰락해 가는 상황을 지적한 것이다. 그는 이러한 투탁의 결과 “80~90%가 사천이고 양민은 10~20%에 불과하다”고 사천이 확대되는 상황을 말하였다. 이러한

1) 당시 사림은 당시의 정치 주도세력을 ‘勳舊’나 ‘權門’으로 지적하였다. 이하 이 글은 崔異敦, 〈成宗代 士林의 勳舊政治 비판과 새정치 모색〉(《韓國文化》 17, 서울대, 1996)을 정리한 것이다.

지적은 다소 과장된 것으로 이해되나, 자기의 토지를 갖지 못한 층은 물론 토지를 보유하고 있는 자작농까지도 권문에 투탁하고 있는 당시 향촌의 위기상황을 잘 대변하고 있다.

이심원은 민이 권문에 투탁하는 원인을 권문의 침탈에 의한 것으로 파악하고 있었다. 그는 그 구체적 원인으로 먼저 권문의 私債을 지적하였다. 그는 “권문의 僕隸가 사채를 때에 따라서 나누고 거두는데, 取息에 無度하고 주인의 위세를 빌어 침학한다”라고 하여 권문에서 사채를 통해 가난한 양민들을 고리대 방식으로 수탈하고 있음을 지적하였다. 이러한 상황은 세조말~성종 초반에 극성을 이루었는데, 이는 성종 5년(1474)에 “지금 고관으로서 후한 祿을 받는 자들이 모두 장리를 놓아 더욱 부유해져, 그들의 농장이 산야에 두루 널리고 쌓아둔 곡식이 주현의 창고에 버금갈 지경이다”<sup>2)</sup>라는 지적에서 잘 알 수 있다. 양민들은 이러한 수탈에 의해서 전토를 잃고 권문에 투탁하거나 流離할 수밖에 없었다.

다음으로 지적한 원인은 권문의 사천들이 권력에 의지하여 役에서 벗어나는 현상이었다. 즉 權臣의 청탁을 받은 수령이 권문의 사천들을 역에서 면제해 주었고, 그 부담은 양민과 공천에게 돌아갔으므로 양민과 공천이 권문에 투숙하였다.<sup>3)</sup> 당시 수령의 인사는 재상들의 천거에 의존하였고, 인사과과도 재상이 담당하였다. 그러므로 수령은 관계를 가지는 재상에게 뇌물을 보내는 것은 물론이었고, 자기 관할구역에 있는 재상의 노비들에게 혜택을 주는 것도 당연하였다. 수령은 단순히 권문의 노비들의 역을 면해주는 것뿐 아니라 권문의 도망한 노비를 잡아주는 등<sup>4)</sup> 훈구의 노비를 관리해주었고, 나아가 사채의 관리까지 지원하였다.

이러한 민의 권문 투탁은 伴人이나 丘史의 형태를 통해서 더욱 확대되었다. 국가는 양민을 반인으로, 공천을 구사로 관료들에게 부여하였고, 이들은 관료들의 사환 역할을 하였는데, 훈구들이 이를 빌미로 과다하게 반인과 구사를 점유하였다. 반인의 경우 “사방의 거민 중 衣食이 있는 자는 재상의 반

2) 《成宗實錄》 권 44, 성종 5년 윤6월 갑진.

3) 《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 을해.

4) 《成宗實錄》 권 74, 성종 7년 12월 을유.

인”<sup>5)</sup>이라는 지적이 나올 정도로 과다한 점유가 많았고, 구사의 과다한 점유도 계속 문제로 제기될 정도로 빈번하였다. 재상들은 이들을 통해서 농장의 관리는 물론 防納이나 개간사업도 추진하였다.<sup>6)</sup>

권문의 횡포를 견디지 못하여 여러 가지 형태로 권문에 투탁한 이들은 권문에 투탁한 이후에는 오히려 권문을 의지하여 비행을 저질러 모순을 격화시켰다. 성종 7년 구사가 韓明澮의 위세를 이용해 官屬을 동원하여 士族을 감금하고 민의 물건을 강탈한 것은 그 대표적인 사례였다.<sup>7)</sup>

그러므로 양민의 권문 투탁은 적지 않았고, 수십·수백 구를 해야될 정도였다. 宋益孫의 전라도 古阜농장에 소속된 노복이 500여 호에 이른 것이나,<sup>8)</sup> 洪允成이 그의 고향 鴻山에 농장을 설치하자 군민이 태반이나 거기에 부속한 것은 대표적인 사례이다.<sup>9)</sup> 물론 ‘투탁’이라는 명목과는 달리 권력에 의해서 강제로 노비화된 경우도 적지 않았다. 성종 6년 공신 송익손이 ‘壓良爲賤’ ‘容隱私役’의 죄로 고소당하여 告身을 박탈당하였는데, 이는 송익손이 많은 양민을 강제로 천인으로 삼았고, 자기의 소유가 아닌 공사노비를 다수 사역하였기 때문이다.<sup>10)</sup> 이러한 결과 훈구들은 많은 부를 축적하였다. 세조 10년(1464) 당시의 대표적인 부자로 尹師路·尹士均·鄭麟趾·朴從愚 등 4명을 거론하였는데 이들은 모두 훈구였다.<sup>11)</sup>

이러한 향촌의 상황은 심각한 문제로 제기될 수밖에 없었다. 특히 향촌의 주도층인 사림의 입장에서 볼 때, 이는 향촌의 안정을 위해서 뿐 아니라 자신의 노비들도 권문에 투탁하여 실제적인 피해를 입고 있었으므로 심각한 문제였다. 그러므로 사림은 중앙정치에 진출하면서 훈구의 비리를 맹공격하

5) 《成宗實錄》 권 44, 성종 5년 6월 갑진.

《成宗實錄》 권 55, 성종 6년 5월 경신조에도 宰相功臣이 ‘家富丁壯者’를 반인으로 冒占하고 있음을 지적하고 있다.

6) 李景植, 〈16世紀 地主層의 動向〉(《歷史教育》 19, 1976).

李泰鎮, 《韓國社會史研究》(지식산업사, 1986).

7) 《成宗實錄》 권 74, 성종 7년 12월 갑신·을유.

8) 《成宗實錄》 권 40, 성종 5년 3월 을사.

9) 《世祖實錄》 권 45, 세조 14년 2월 계축.

10) 《成宗實錄》 권 51, 성종 6년 정월 신유·갑자.

11) 《世祖實錄》 권 33, 세조 10년 7월 기미.

였다. 그러나 훈구의 비리는 단순히 개별적인 도덕성의 문제가 아니었고 정치 주도세력의 성격에 관한 문제였다.

## (2) 훈구의 형성과 그 성격

훈구는 주로 공신책봉으로 형성된 집단이었다. 성종초에 나타나는 공신층은 성종초에 책봉된 경우도 있으나 대부분은 세조의 즉위를 둘러싼 갈등 과정에서 형성된 공신 집단이었다. 이미 조선 건국기에 開國·定社·佐命 등의 공신이 책봉되었으나 개국이라는 사회의 격변기에 공신의 책봉은 당연한 것이었고, 새로운 정치 참여세력의 교체를 뜻하는 점에서 의미있는 현상이었다. 특히 개국공신의 경우는 개혁의식이 분명하였고, 이러한 의식은 그들의 출신성분이나 경제적인 조건과 깊이 관련되어 있었다. 개혁을 주도한 주동세력의 경우 모계나 부계가 불분명하여 평민으로 생각되는 경우가 많고 서출인 경우도 상당수에 달하였다.<sup>12)</sup> 이들의 경제적 기반은 중소지주층으로 인식되고 있는데, 이보다 열악한 처지의 경우도 많았다.<sup>13)</sup> 이러한 기존의 지배층과 기반이 다른 인물들이 권력을 장악하고 국가를 운영할 때 정책의 변화는 클 수밖에 없었다.

그러나 세종대의 안정기를 거친 후 형성된 세조와 성종초의 공신은 그 성격이 달랐다. 이들은 세조의 권력장악에 기여한 공로로 창출된 공신들로, 세조의 집권 자체가 역사적 정당성이 적었으므로 이들 역시 개혁적인 성향은 적었다. 이들의 출신성분이나 경제적 지위도 건국공신들과는 달리 결코 낮지 않았다. 세조의 쿠데타를 비호한 세력을 논상하여 책봉한 靖難功臣을 분석하면, 좋은 가문의 출신이 많다는 점을 주목할 수 있다. 세조가 즉위한 뒤에 책봉된 佐翼功臣 역시 거의 같은 성향을 보이고 있다. 또한 공신에 책봉된 인물 중에는 별다른 공이 없이 핵심인물의 친인척이라는 이유로 공신에 책

12) 韓永愚, 《朝鮮前期 社會思想研究》(知識産業社, 1983).

공신세력은 주동세력과 영입된 세력으로 나누어 볼 수 있는데, 영입된 인물들에는 세족 가문의 인물들도 있었으나 이들이 개혁을 주도하지는 않았다.

13) 韓永愚, 위의 책.

대표적인 정도전의 경우에도 유랑하면서 살았던 처지를 생각한다면, 중소지주적인 기반마저 가지지 못했던 것으로 이해된다.

정된 경우도 다수 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

이러한 기반을 가진 이들이었으므로 세조집권 초기의 정책에서는 개혁적인 면모를 찾기 힘들다. 오히려 세조대 대표적인 개혁으로 거론되는 保法(세조 10년; 1464)이나 職田法(세조 12년)이 세조 말기에 시행된 것은 매우 시사적인 현상이었다. 이러한 개혁은 공신세력의 이해관계에 반하는 정책으로 공신들의 지지를 얻기 힘든 사안이었고, 세조의 주도로 추진되었다는 인상을 강하게 준다. 먼저 세조 10년 보법의 시행을 보면, 전혀 조정의 논의도 없이 갑자기 軍籍使가 지방에 파송되면서 가지고 간 〈軍籍事目〉을 통해서 보법이 시행됨을 알 수 있다.<sup>15)</sup> 또한 직전제의 시행을 보아도 앞뒤 논의도 없이 《世祖實錄》에 “革科田 置職田”이라고만 기록하고 있다.<sup>16)</sup> 매우 중요한 정책이 조정에서 논의되지 않았을 리 없다. 이 두 가지는 모두 훈구들에게 불리한 조치였으므로 상당한 반대 논의가 있었을 것으로 생각되는데, 《세조실록》에 전말을 기록하지 않은 것은 세조 사후 실록의 편찬을 맡은 훈구대신들에 의해서 전후의 내용이 삭제된 것으로 짐작된다. 단지 보법의 시행을 알리는 〈군적사목〉의 서두에 세조가 시행의 이유를 간단히 “강약을 고르게” 하기 위해서 보법을 실시한다고 명시하고 있어,<sup>17)</sup> 보법의 논란에서 세조가 취했던 입장의 일단을 보여준다. 세조는 서민의 입장에서 이와 같은 실시의 명분을 제시한 것으로 짐작된다. 그러므로 이 제도들은 실시 직후부터 梁誠之 등에 의한 반대에 부딪혔고,<sup>18)</sup> 보법은 세조 사후 훈구가 집권하는 성종초에 번복되고 말았다.

이러한 사례는 훈구들이 대토지 소유자였고, 권력을 보유한 계층으로 개혁

14) 鄭杜熙, 《朝鮮初期 支配勢力研究》(一潮閣, 1983).

15) 《世祖實錄》 권 34, 세조 10년 10월 을미.

16) 《世祖實錄》 권 39, 세조 12년 8월 갑자.

17) 《世祖實錄》 권 34, 세조 10년 10월 을미.

18) 《世祖實錄》 권 37, 세조 11년 11월 기미.

양성지는 軍國便宜 10條를 올리면서 보법을 반대하였다. 양성지는 세조의 신임을 두텁게 받았고, 공신들에 의해서도 지원을 받아 당시 정책의 상당수가 그에 의해서 제기되었으므로 세조대 정책을 이해하는 데 매우 중요한 인물이다. 그러나 그는 세조대의 가장 핵심개혁이라고 생각되는 보법은 물론 직전제도 반대하고 있어, 세조의 개혁이 전혀 다른 입장에서 시행된 것임을 알 수 있다(韓永愚, 〈梁誠之의 社會·政治思想〉, 앞의 책).

을 제시하고 추진할 수 있는 층이 아니었음을 짐작케 한다. 그러므로 직전제나 보법의 시행을 명분으로 하여 세조 13년(1467)에 李施愛亂이 일어나자, 세조는 申叔舟·한명회 등 핵심 훈구의 연루설을 어느 정도 신뢰하여, 宗室의 인물들을 중용하여 난을 진압하였다. 난을 진압한 후에도 한명회 등이 핵심 권력에서 소외된 것은 그러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

훈구의 성향이 이러하였지만, 세조는 이들과 의논하여야 했다. 세조는 무리한 집권과정에서 오는 정통성의 상실과 집권 이후 정치 주도권을 강화해가는 과정에서 세종대를 통해서 다듬어진 관료체제의 관행을 무시하여 관료들의 반발을 적지않이 받았다. 李季甸 등의 六曹直啓制 실시에 대한 저항, 세조 2년의 死六臣의 저항, 세조 3년의 李甫欽의 저항 등과 많은 유신들의 지방으로의 낙향은 그 구체적 표현이었다. 그러므로 세조는 더욱 공신에게 의존할 수밖에 없었으므로, 공신들에게 사회 경제적인 특권을 부여할 뿐 아니라 이들의 비리까지도 비호할 수밖에 없었다.

그 결과 세조 후반에 이르면 공신의 비리는 앞에서 살핀 것처럼 심각한 것이었다. 이에 따른 향촌의 저항도 활발하였다. 향촌에서 훈구의 부정은 수령의 비호하에 이루어졌으므로, 세조 후반에 이르면 민이 무력으로 수령에게 저항하는 양상도 빈번해졌다. 집권과정의 부담으로 그 입지가 좁았던 세조는 이러한 민의 저항에 민감하지 않을 수 없었다. 그러나 이에 대한 근본적인 해결은 결국 공신들에 대한 규제와 연결되는 것이어서 간단한 문제가 아니었다.

그러나 저항이 심화되면서 세조는 공신들의 한계를 깊이 인식할 수밖에 없었고, 일정한 개혁을 추진하였다. 즉 세조는 보법과 직전법의 시행을 강행하여 부담을 고르게 하였고, 나아가 민에게 수령의 부정행위를 왕에게 직접 고소하도록 하는 直告까지 허용하였다.<sup>19)</sup> 이러한 동향은 민의 저항을 수습하지 못하면 정권의 유지까지 어렵다는 세조의 위기의식의 소산으로 이해된다. 그러나 세조 13년 이시애란이 일어나자 세조는 그 수습과정에서 또 한 차례 공신을 책봉하지 않을 수 없었다. 물론 이들은 세조 초기에 책봉된 공신들과

19) 崔異敦, 〈조선초기 守令告訴관행의 형성과정〉(《韓國史研究》 82, 1993).

는 다소 다른 부류였으나, 공신책봉은 세조가 결국 공신 의존 상황을 극복하지 못하였음을 보여준다.

이러한 상황은 왕위계승자에게 그대로 전달되었다. 이는 세조와 비슷한 집권과정을 거친 태종이 왕위를 넘기는 과정에서 세종에게 부담이 될 부분들을 정리하여 주었던 것과는 크게 대비된다. 세조 사후 예종을 거쳐 성종이 등장하는데, 성종은 세조가 남긴 부담을 지지 않을 수 없었고, 성종 초기 정치문제는 여기에서 연유하였다.

세조 사후 한명회 등 공신 핵심세력은 예종 즉위년(1468) 南怡의 獄事를 빌미삼아 다시 정치주도권을 장악하고 정치 일선에 복귀하였다. 이 때 翊戴功臣의 책봉이 이루어졌는데, 이 사건은 진말이 석연치 않은 면이 많고 공신을 책봉할 만한 중요한 사안이 아니었으나, 강력한 훈구의 영향력하에 공신 책봉이 이루어졌다. 또한 성종이 어린 나이에 즉위하자 공신세력은 정치주도권을 장악하면서 중요 관직을 차지하였고, 특히 院相制를 통해서 권력을 독점적으로 운영하였다. 이들은 또한 佐理功臣의 책봉을 통해서 자신들의 입지를 더욱 강화하였다. 좌리공신의 창출 역시 전혀 근거가 없는 상황에서 이루어져, 그 구성원의 정당성을 확보하기 어려웠고, 40%에 가까운 인원이 부자나 형제관계로 공신에 책봉되었으며, 공신 책봉 후 천 명이 넘는 原從功臣까지 책봉되는 등 과도한 책정이 이루어졌다.<sup>20)</sup> 이미 세조대의 공신들이 과도하게 배출된 상황에서 다시금 명분도 없는 공신들이 많이 배출되면서 이들이 지위를 이용하여 치부에 몰두한 것은 오히려 당연하였다.

명분도 없는 과도한 공신의 배출이 반복되는 이러한 현상은 일시적인 것이라기보다는 구조적인 현상으로 인식된다. 그러므로 보다 본질적으로 이 문제에 접근하기 위해서는 이러한 현상을 조선 초기의 권력구조와 연결시켜서 살피는 것이 필요하다고 생각된다. 다음 절에서는 조선 초기의 권력구조를 살피면서 그러한 원인을 구조적으로 검토해 보고자 한다.

---

20) 鄭杜熙, 앞의 책.



## 2) 권력구조의 모순

성종초의 정치문제는 공신세력으로 말미암은 것이었다. 공신의 대량 창출은 권력구조의 문제와 긴밀하게 연결되었다. 결론부터 말하면 과도하게 집중된 권력구조로 인해서 공신이 창출되었다. 이러한 권력구조는 조선 건국기의 권력구조의 정비에서 그 연원을 찾을 수 있다. 조선이 건국되면서 추구된 권력구조는 중앙집권적 권력구조였다. 이는 고려말의 폐단을 개혁할 목적에서 정비된 권력구조였다. 고려말의 폐단은 중앙의 통제력이 약한 데서 기인한 것으로 이해되었기 때문에, 조선의 건국 주체들은 중앙통제력을 강화하여 私權을 규제하고 齊一的 지배를 강화하였다.

고려말의 국가권력은 都評議使司에 의해서 장악되었다. 도평의사사는 고위 관리들이 합좌하여 정무를 의결하는 기구였다. 그러므로 그 구성원은 수십 명에 이르러 효율적인 운영이 불가능하였다. 그 결과 국가의 제반 문제에 즉각적으로 대처하기 어려웠고, 국가의 통치력은 약화될 수밖에 없었다. 또한 구성원이 방만하게 되어 정당한 자격을 가지지 못한 인원의 참여도 많아지면서, 이들의 권력형 비리도 빈번하게 나타났고, 이는 당시 모순의 가장 중요한 원인이 되었다.

그러므로 이러한 도평의사사체제의 한계를 깊이 인식한 조선 건국의 주체들은 이를 대체할 새로운 정치체제가 필요하였다. 이는 議政府를 정점으로 하는 정치체제의 정비로 나타났다. 태조 2년(1393) 義興三軍府를 만들어 군정에 해당하는 부분을 분리시켰고, 정종 2년(1400)에는 中樞府를 제외시키면서 이름도 의정부로 개칭하였다. 태종 원년(1401)에는 의정부에서 三司를 司平府로 독립시키고, 門下府의 郎舍를 司諫院으로 독립시키면서 의정부체제가 정비되었다.<sup>21)</sup> 이렇게 형성된 의정부체제는 관료제적인 성향을 높여서 일사불란하고 합리적인 운영을 가능케 하였다. 이러한 의정부를 정점으로 하는 행정체제는 권력을 소수의 손에 집중시키는 체제였다. 특히 提調制까지 정비되어 하위부

21) 韓永愚, 《朝鮮前期社會經濟研究》(乙酉文化社, 1983).

서까지 재상층이 직접 통제할 수 있게 되면서 권력의 집중은 강화되었다.<sup>22)</sup>

그러나 이러한 독점적인 권력구조는 국초부터 쟁점으로 등장하였다. 의정부체제에서 왕의 위상은 취약하였으므로 이에 대한 문제제기는 왕실에서부터 나왔다. 사대부들은 재상 중심의 권력구조를 지향하고 있었으므로 왕 위상의 축소는 당연한 것으로 생각하였다. 사대부들은, 왕은 법전에 입각해서 백성을 기르고 보호해야 한다는 대원칙을 강조하였고, 왕이 이러한 원칙을 지키지 않을 때는 왕까지도 바꾸는 ‘易姓革命’도 인정하고 있었다. 또한 왕은 실권을 재상에게 위임하고 재상과 같이 정책을 議定하는 역할을 하는 정도로 만족해야 한다고 보았다. 행정의 책임자인 재상은 六曹 이하의 百司를 통솔하면서 국사를 결정해야 한다고 규정하였다.<sup>23)</sup>

그러므로 이러한 왕의 위상을 상정하고 있는 의정부체제에 대한 왕실의 저항은 당연하였다. 이는 이미 태조 7년 李芳遠이 鄭道傳을 제거하고 집권하는 것으로 나타났다. 정도전은 재상이 중심이 되는 권력구조를 실현하기 위해서, 우선 의흥삼군부를 만들어 왕실과 공신들에게 나누어져 있는 병권을 집중함으로써 의정부를 중심으로 권력을 집중시키기 위한 정치작업을 시작하였다. 이러한 과정에서 재상중심의 권력구조를 경계하고 있던 이방원이 군사를 일으켜 정도전과 세자 芳碩 등을 죽이고 집권하였다.

이방원은 왕위에 오른 뒤에 서서히 의정부의 운영방식을 바꾸어 갔다. 의정부의 정책결정권을 인정하면서도 태종 5년에는 6조의 기능을 강화하여 의정부를 견제하게 하였다. 즉 6조 장관의 직급을 2품으로 올리고, 의정부의 서무를 기능별로 6조에 이관시켰으며, 전례가 있는 서무는 6조에서 처리하게 하였다. 또한 6조는 대부분의 관서를 속아문으로 거느리게 하였다. 이는 의정부의 독주를 견제하기 위한 준비작업이었다. 그후 태종 14년에는 6조의 업무를 왕에게 直啓하여 처리하게 하였다. 이로써 의정부는 事大文書와 重罪人의 再審을 관장하는 것 외에 다른 소임이 없이 기능이 축소되었다. 이러한 변화는 권력이 집중되는 정치체계를 인정하면서 의정부의 역할을 왕이 담당

22) 李光麟, 〈提調制度研究〉(《東方學志》8, 延世大, 1967).

金松嬉, 〈朝鮮初期의 「提調制」에 관한 研究〉(《韓國學論集》12, 漢陽大, 1987).

23) 韓永愚, 《鄭道傳思想의 研究》(서울大 出版部, 1983).

하여 권력의 정점에 왕이 위치하는 체계를 만든 것이었다. 이는 결국 과도하게 집중된 권력구조의 문제점을 그대로 유지하는 형태였다.

물론 의정부의 기능이 축소되었지만 폐지되지 않고 유지된 것은 나름대로 의정부와 6조의 권력을 나누어 보려는 의미도 있었던 것으로 생각된다. 즉 의정부는 6조를 통솔하는 입장은 가지지 못하였으나, 6조에서 다루는 문제에 대하여 상소 등을 통해서 의견을 제시할 수 있었고, 또한 왕명에 의해서 6조의 사안을 의논할 수도 있었다. 또한 의정들은 6조의 判事를 검직하여 직접적으로 영향력을 행사하기도 하였다. 이러한 의정부의 유지는 우선적으로는 사대부의 이해관계를 상징하는 부서를 폐지할 수 없는 현실에 대한 인정에 기인한 것이다. 그러나 한편으로는 의정부가 없는 경우 6조가 오히려 비대화되는 것을 막고, 권한을 의정부와 6조로 나누어 상호견제하게 함으로써 왕이 정치의 주도권을 잡으려는 의도에서 비롯된 것으로 이해된다.

그러나 이러한 태종의 의도는 실패하였다. 이는 태종이 정변을 통해서 집권하면서 공신을 다수 창출하였기 때문이다. 태종은 무리한 집권과정에서 많은 공신을 창출할 수밖에 없었고, 집권기간 동안 이들에 전적으로 의존할 수밖에 없었으므로, 이들을 의정부는 물론 6조의 장관으로 임명할 수밖에 없었다. 그러므로 의정부와 6조의 구성원은 그 이해관계가 서로 같았고, 이를 나누어 견제하도록 하는 것은 큰 의미가 없었다. 실제로 의정이 判書를 겸하여 6조를 실질적으로 장악하는 형태가 태종의 치세에 빈번히 나타나고 활성화된 것은<sup>24)</sup> 내부적으로 양자를 분리하는 것에 분명한 한계가 있었음을 보여주는 현상이었다. 그러므로 태종이 정변을 통해서 의정부의 권한을 축소하고 주도권을 장악하였지만, 결과적으로는 공신에게 모든 실권을 부여하여 새로운 부담을 형성하는 악순환을 야기하였다.

그러므로 이러한 상황을 깊이 인식한 태종은 왕위 계승을 앞두고 공신과 척족을 제거하였고, 세종에게 왕위를 물려준 후에도 세종 4년(1422)까지 軍權을 장악하고 국사에 관여하면서 세종의 바람막이 역할을 하였던 것이다. 이러한 바탕에서 출발한 세종은 동왕 2년부터 集賢殿을 만들어 친위관료를 길

24) 韓忠熙, 《朝鮮初期 六曹研究》(高麗大 博士學位論文, 1992).

러 주도권 강화를 추진하면서<sup>25)</sup> 자연스럽게 권력을 장악할 수 있었다. 그러나 권력의 독점으로 인한 기본적인 긴장관계를 깊이 인식하고 있었으므로, 세종 18년 이후에는 제한적이거나 議政府署事制를 실시하면서<sup>26)</sup> 권력의 균형을 모색하였다.

이러한 균형의 국면은 구조적으로 보장된 것이 아니었으므로, 문종~단종대에 걸쳐 쉽게 무산되어 버렸고 의정부에서 전권을 행사하게 되자, 세조의 등장은 오히려 자연스러운 것이었다. 세조는 6조직계제를 시행하면서 정치주도권을 장악하여, 마치 태종대의 재판인 듯한 모습을 보여주었다. 그러나 상황은 태종대와는 많은 면에서 달라져 관료들의 거센 반발을 받았다. 그는 태종과는 달리 이미 왕이 된 단종을 별 명분없이 제거하고 왕위에 올랐기 때문에 재위기간을 통해서 계속 정통성의 문제에 시달렸다. 또한 태종은 의정부체제가 완성되기 전에 집권하여 의정부서사제를 제대로 시행해 본 경험이 없어, 관료들의 큰 반발 없이 6조직계제를 시행할 수 있었던 반면, 세조는 이미 세종대를 거쳐서 제한적이거나 의정부서사제를 경험하였고, 관료들이 이를 유교정치의 이상으로 인식하는 분위기에서 6조직계제를 실시하여 관료들의 저항이 컸다.

그 결과 세조는 보다 많은 공신을 창출하였고, 나아가 공신에 대한 의존도는 더욱 클 수밖에 없었는데, 이는 세조의 치세에 큰 부담으로 작용하였다. 그의 치세 동안 공신들의 이해관계를 우선적으로 반영할 수밖에 없었고, 심지어 공신들의 개인적인 비리도 용인할 수밖에 없었다. 특히 공신에 대한 깊은 의존성 때문에 태종과는 달리 왕위계승을 위한 일정한 정치작업도 하지 못하였고, 결과적으로 어린 나이의 성종에게 왕위를 계승하고 말았다. 그러므로 성종 초반 공신세력은 의정부체제를 장악하였고, 나아가 院相制를 운영하면서 정치권력을 독점하였다.<sup>27)</sup> 이들은 견제세력이 없는 상태에서 권력을 남용하여 많은 문제를 유발하였다.

25) 崔承熙, 〈集賢殿研究〉(《歷史學報》32・33, 1987).

26) 인사 및 군사문제와 형조의 일부는 직계를 계속하고, 나머지 정무는 의정부의 서사를 시행하였다.

27) 金甲周, 〈院相制의 成立과 機能〉(《東國史學》12, 1973).

성종 초기의 훈구세력의 형성은 결국 과도하게 집중된 권력구조에 기인하였다. 태종이나 세조가 집권 후 취한 6조 강화의 방안도 중앙집권체제의 한계를 보완하여 어느 정도 권력을 분산하기 위해 취해진 것이 아니라 집중된 권력을 왕이 장악하고자 하는 의도에서 나온 것이었으므로, 재상들과 왕 사이의 갈등을 구조적으로 제거할 수 있는 방안은 아니었다. 그러므로 주도권을 둘러싼 왕과 재상들의 갈등은 왕의 개인적인 주도력 여하에 따라서 재연될 수밖에 없었다.

과도한 권력은 왕이나 공신 어느 쪽이 장악해도 문제의 소지가 컸다. 소수의 재상들이 권력을 장악하는 경우는 「훈구」의 존재 형태에서 보듯이 재상들의 권력형 비리는 일반적인 현상이었다. 물론 왕이 주도권을 장악하는 경우에도 문제는 많았다. 이미 조선의 정치구조가 의정부체제로 정립된 이상 왕의 권력독점은 무리한 과정을 통할 수밖에 없었고, 그 과정에서 자신을 지원해준 이들을 공신으로 책봉하여 이들의 계속적인 지지에 자신의 권력기반을 둘 수밖에 없었으므로, 공신중심의 무리한 정국운영이 될 수밖에 없었다.

이러한 악순환은 왕조가 안정되어 집권자들이 보수화되면서 더욱 심해져 갔는데, 이미 성종초에 이르면 그 한계에 이른 것으로 이해된다. 이러한 상황은 새로운 정치체계를 요구하였고, 이는 과도하게 집중된 권력을 적절히 나누어 균형을 취하는 방안으로 나타났다. 이미 조선 초기부터 나타난 6조직계제도 기본 발상은 권력을 나누어 보자는 것이었다. 그러나 이러한 방법은 실패로 돌아가 사회경제적인 처지가 비슷한 재상집단을 나누는 것이 불가능하다는 교훈만을 남겼다. 세종도 집현전을 설치하여 친위세력을 기르면서, 권력을 나누어 보려고 시도하였다. 이는 구체적인 결과까지는 보여주지 못했지만, 부분적인 의정부서사제를 실시할 수 있도록 정치상황을 안정적으로 만드는 데 일조하면서 어느 정도 가능성을 보여주었다.

결국 성종 초기에 제기된 기존 권력구조에 대한 비판과 개혁의 모색은 과도한 권력 집중에 기인한 왕과 재상간의 갈등을 최소화하고, 조화로운 운영을 꾀하여 권력의 남용에 따른 피해를 민에게 주지 않는 정치형태를 찾는 데 그 목적이 있었다. 이러한 구체적인 모색은 성종대에 사림이 중앙정치에 등장하면서 구체화되었다.

### 3) 새로운 정치체제의 모색

성종 초기의 정치문제는 정치세력과 권력구조에서 기인하였다. 과도하게 집중된 권력구조로 인해 공신이 과다하게 창출되고, 공신이 집중된 권력을 장악하여 권력을 남용하는 것이 근본문제였다. 그러므로 당시에 제기된 정치과제는 훈구의 비리를 막고, 나아가 훈구를 견제할 수 있는 새로운 정치세력을 형성하는 것이었다. 또한 과도하게 집중된 권력구조를 바꾸어 적절히 균형잡힌 권력구조를 만들어 훈구의 발생을 근원적으로 막는 일이었다. 따라서 15세기의 정치과제는 권력을 집중하여 정치력을 확대함으로써 고려말의 혼란을 해소하고 개혁을 추진하는 양적인 과제였다면, 성종대에 이르러서는 권력을 분화시키고 정치의 참여층을 넓힘으로써 조화로운 정치의 운영을 모색하는 질적인 정치과제가 제기되고 있었다.

이러한 변동은 사림이 중앙정치에 등장하면서 구체화되었다. 사림이 중앙에 진출하는 중요 원인이 훈구 주도의 정치체제에서 오는 권력의 오용과 이로 인한 향촌의 불안정의 극복에 있었으므로, 새로운 정치체제의 모색과 사림의 등장은 불가분의 관계에 있었다. 그러나 이러한 과제에 대한 체계적인 인식과 구체적인 대안은 일시에 정리될 수 없는 것이었고, 시행착오를 거치면서 서서히 정비되어 중종대에 이르러서야 체계적으로 정립되었다.

먼저 사림은 훈구의 비리를 지적하면서 훈구정치체제의 문제점을 풀어갔다. 훈구들이 권력을 통해서 부를 축적하고, 양민을 사천으로 삼는 등의 행위가 빈번해지면서 이미 세조대부터 이것이 조정에서 문제가 되었으나, 그 처리는 공신으로서의 공로를 인정하는 바탕에서 미온적으로 이루어졌다. 그러나 사림이 등장하면서 보다 적극적으로 대처하기 시작하였다. 성종 중반 이후 弘文館이 언론기관이 되어 언론 삼사체계가 갖추어지면서 사림은 매년 수백 건의 인사와 탄핵에 관한 언론을 행사하였는데<sup>28)</sup> 이는 사림이 견제의 체계를 잡아가면서 본격적으로 비리에 대해 지적하고 있음을 보여준다.

28) 南智大, 〈朝鮮成宗代の 臺諫言論〉(《韓國史論》12, 서울대, 1985).

이러한 훈구의 비리를 지적하면서 사림은 훈구라는 정치세력 자체에 대한 한계를 인식하게 되었고, 점차 훈구집단에 대한 공격도 하게 되었다. 본격적으로 이 문제를 지적한 이는 李深源이었다. 성종 9년(1478) 그는 훈구의 비리로 서민들이 고통을 당하고 있다고 전제하면서 “지금 執政한 자들이 모두 賢者인가 아니면 현자와 不肖者가 섞여 있는가”<sup>29)</sup>라고 이 문제를 제기하고, 다음과 같이 훈신의 선별 서용을 요구하였다.

이미 祖宗에서 채용하였다고, 賢愚를 묻지 않고 채용하는 것은 조종의 뜻이 아닙니다.…비록 조종의 勳臣이어도 중국의 伊呂·子房과 같은 무리가 아니면 權勢를 가탁하여 은혜를 傷하게 해서는 아니 됩니다(《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 기해).

이러한 지적은 훈구가 집권하고 있는 상황에서 매우 충격적인 발언이었다.<sup>30)</sup> 성종도 이 문제를 중시하여 며칠 뒤에 이심원을 별도로 불러 “세조의 훈신을 서용하지 말라는 것을 내가 이해하기 어려운데, 너는 어떤 뜻으로 한 말이냐”고 물었다. 이심원은 이에 다음과 같이 보다 구체적으로 자신의 발언의 의미를 설명하였다.

무릇 創業之主는 성공에 뜻을 두고 비록 一才一藝가 있는 자도 모두 수용하나, 守成의 君은 이와 달라 才德을 겸비한 연후에 사용합니다. 세조대에는 일재일예가 있는 자라도 長短을 헤아려 임용한 인연으로 功을 얻어 勳臣이 되었습니다. 지금 전하께서 훈구라고 모두 채용하니, 채용된 자가 모두 현명한 것은 아닙니다. 만약 현명하지 못한 자가 죄를 범한 즉 벌을 주면 은혜를 상하게 되고, 죄를 주지 않으면 법이 廢하게 됩니다.…훈신을 서용하지 않으면 공신을 보전하게 되고 은혜를 상하지 않고, 법도 폐하지 않을 것입니다(《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 경자).

여기서 이심원은 자신이 문제를 제기한 배경과, 개선의 방향을 제시하고 있다. 먼저 그는 이 문제를 제기한 배경으로 ‘傷恩’과 ‘廢法’의 기로에 서있

29) 《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 기해.

30) 이심원은 세조도 예종에게 이러한 점을 지적하면서 ‘變通’할 것을 명했다고 주장하고 있어 흥미롭다.

는 정치적 상황을 제시하였다. 즉 당시는 공신의 비리가 빈발하면서 그 처리 방안을 놓고, 처벌할 수도 없고 처벌하지 않을 수도 없는 상황이었다. 이심원은 이 문제를 처리하기 위해서는 훈신에게 선별해서 관직을 주어야 한다고 주장하였다. 이와 더불어 이심원은 이 문제에 대한 개선방안으로 인사방식 자체의 개선을 요구하였다. 즉 그는 재능보다 덕에 의한 인사로 그 방식을 바꿀 것을 요구하였다. 그는 이러한 인사방식 전환의 필요성을 세조대까지는 창엽기, 성종 이후는 수성기로 파악하면서 그 타당성을 제시하였다. 즉 객관적인 시간으로 본다면 세조대를 창엽기로 파악할 수 없으나, 공신이 대거 창출되고 이에 대한 처리문제가 논의되는 상황은 창엽기와 다를 것이 없다고 인식한 것이다. 특히 당시 재상의 비리는 능력보다는 덕이 부족한 까닭에 기인한 것이었으므로, 창엽기의 공을 이루기 위해서 재능을 강조하는 것과는 대조적으로 덕을 강조하면서 성종대를 수성기로 파악하였다.

이어서 이심원은 이러한 인사원칙에 입각해서 새로운 인사방식까지 제시하였다. 즉 성종이 “지금의 대신은 모두 세조대의 훈구인데 이를 버리면 누구를 쓸 것인가”라고 반문하자, 이심원은 舊臣 중에서도 ‘才德을 아울러 갖추는 자는 임용하자고 말하면서 “영웅호걸로 옹드려 있는 자가 무진장하니 비록 구신이 아니어도 어찌 쓸 만한 인재가 없겠는가”라고 새로운 정치세력으로 ‘遺逸之士’의 천거를 암시하였다. 그리고 그는 구체적으로 새로운 인재로서 鄭汝昌 등을 천거하였다.

이러한 이심원의 훈구세력에 대한 공격과 새로운 정치세력 육성방안의 제시는 당시 상황에서 매우 적절한 것이었다. 이후 사림은 이를 기본 입장으로 하여 정치세력의 문제를 추진해갔다. 즉 사림은 덕에 의한 인사방식을 강조하면서, 그에 입각한 入仕방식으로 薦擧制를 추진하였고,<sup>31)</sup> 그에 입각한 인사방식으로 自薦制를 추진하였다. 이를 통하여 사림은 새로운 정치세력으로서의 진출을 확대 강화하였다. 나아가 사림은 직접 정치에 참여하지 못하는 재야의 사림을 公論정치를 통해서 간접적인 정치세력으로 수용하면서 소수의 정치집단이 권력을 독점하는 문제를 해결해갔다.

31) 이하 崔異敦, 《朝鮮中期 士林政治構造研究》(一潮閣, 1994) 참조.



사림은 정치세력의 문제를 지적하면서 그 이면에서 정치구조의 개편도 추진하였다. 이 문제는 권력구조의 개편을 논하는 문제이니 만큼 처음부터 그 방향을 체계적으로 제시하기는 힘들었다. 그러나 사림은 이를 해결하기 위해서 점진적인 개혁을 도모하였다. 이는 먼저 언론기구의 기능강화를 통해서 나타났다. 사헌부와 사간원 兩司는 조선 초기부터 형식상으로는 재상들의 독주를 견제할 수 있는 기관이었으나, 그에 상응하는 권력을 가지지 못하여 제 기능을 수행하지 못하고 있었다. 그러나 이미 조선 초기부터 「公論」에 의한 정치를 이상시하였고, 양사가 그 이념을 수행하는 ‘公論所在’라는 관념은 형성되어 있었다. 사림은 이러한 원칙을 강조하면서 양사의 본래 기능을 확보하는 데서 권력구조의 전환을 모색하였다. 그러한 결과 ‘圓議制’의 관행을 확보하여 대간이 문제에 공동 대처하게 되었고, ‘不問言根’의 관행도 확보하여 언론의 취재원을 보호하면서 언론의 활성화를 추진하였다.<sup>32)</sup>

양사 언론이 강화되었으나 여전히 기본적인 한계는 남아 있었다. 즉 양사의 인사권이 재상에게 있었기 때문에 적극적인 노력에도 불구하고 훈구를 견제하기에는 일정한 한계가 있었다. 그러므로 이에 대한 보완이 필요하였는데, 홍문관의 인사체계가 재상의 영향력에서 벗어나 있는 점이 주목되었다. 홍문관은 왕의 교육을 전담하였으므로 적절한 인원을 선발하기 위해서 ‘弘文錄’이라는 특별 인사체계를 가지고 있었다. 즉 홍문관원들이 홍문관원 후보자를 홍문록에 올리고 이를 바탕으로 재상들이 인사를 하였으므로, 홍문관원의 인사에 미치는 재상들의 영향은 제한되었다. 이러한 인사체계를 갖는 홍문관에 언론기능을 부여하여 양사 언론을 지원하게 하자 三司는 명실상부한 언론기관이 되었다.

이러한 상황이 되자 사림은 구체적으로 권력구조의 개편을 논할 수 있게 되었다. 즉 성종 중반부터 나타나는 提調制의 개선논의가 그것이다. 제조제는 재상이 하위부서에 제조가 되어 부서를 직접 장악할 수 있도록 한 제도로 재상에게 권력이 집중되는 단적인 예였다. 사림은 먼저 제조제의 부당한 운영을 지적하면서 개선을 요구하였다. 즉 제조가 소관부서의 관리 인사를 독점하여

---

32) 南智大, 앞의 글.

운영하는 인사비리 문제와 소관부서의 인력을 私用하는 데서 오는 경제비리를 지적하여 문제를 제기하였다. 사림의 노력으로 성종 후반에 이르면 경제적인 면은 어느 정도 해소되었으나, 정치적인 면은 여전히 해결되지 않았다.

그러한 상황에서 연산군 원년(1495)에 이르면 사림은 보다 적극적인 방법으로 제조제의 폐지론까지 제기하였다. 이 문제를 제기한 金駟孫은 百司에 提調가 있어 스스로 一法을 세우니 ‘政出多門’하여 명령이 여러 곳에서 나와 통일되게 다스려짐이 없다고 주장하면서 제조제의 혁파를 요구하였다.<sup>33)</sup> 이 제의는 수용되지 않았지만 사림이 공개적으로 권력구조의 문제를 거론하고 있다는 데서 그 의미를 찾을 수 있다.

사림은 언론기구를 통해서 훈구를 견제하면서 언론에 의한 통제의 한계를 인식하게 되었다. 즉 언론은 이미 결정된 사안에 대한 규제여서 근본적인 통제에 되지 못하였다. 그러므로 사안이 결정되는 과정에서 규제할 수 있는 방안이 모색되었다. 연산군 초반에 김일손에 의해 제시된 언론확대론이 그 대표적인 방안이었다. 그는 대간의 한계를 “명령이 이미 내려진 후에 논박을 시작하니 이미 늦은 것이다”라고 하여 결정과정에서 규제를 할 수 있는 체계의 필요성을 제시하면서, 그 대안으로 대간을 확대하여 承政院의 承旨에게 司諫을 겸하게 하자고 제의하였다.<sup>34)</sup> 승정원은 사안이 처리되는 과정에 참여하니 이들이 대간의 직을 가진다면 사안이 처리되는 과정에서 문제의 소지를 미리 규제할 수 있다는 생각에서 제시된 방안이었다. 이 제안은 수용되지 않았으나, 사림이 정책의 결정과정에서 사림의 의사를 반영할 장치가 필요하다는 것을 구체적으로 지적하였다는 점에서 매우 중요한 제안이었다. 그러나 그 시행 방안은 적절한 것이 못되었다. 이미 승지는 堂上官으로 재상의 반열에 진입하고 있었다. 그러므로 실제적으로 재상인 훈구를 견제하기 위해서는 堂下官인 郎官層에서 견제할 수 있는 장치를 마련하는 것이 타당하였다. 그러한 언론의 한계는 士禍를 당하면서 더욱 구체화되었고, 결국 중종대에 낭관권의 형성으로 실무자인 낭관들이 재상을 규제하는 모습으로 정리되었다.<sup>35)</sup>

33) 《燕山君日記》 권 5, 연산군 원년 5월 경술.

34) 위와 같음.

35) 崔異敦, 〈16世紀 郎官權의 形成過程〉(《韓國史論》 14, 서울대, 1986).

결국 사림은 많은 시간과 노력을 투자하고 사회의 피해를 입으면서 중종 중반에 이르러서야 성종 초반에 제기하였던 훈구정치체제의 문제를 해소할 수 있는 방안을 정비하였다. 즉 정치세력의 새로운 조성을 위해서 덕을 중시하는 인사원칙을 천거제와 자천제를 통해서 추진하였고, 권력구조의 분화를 위해서 언론권의 강화와 낭관권의 형성을 추진하였다. 그러나 이러한 대안의 마련과 대안에 입각한 정치운영의 획득의 사이에는 또한 많은 노력과 희생이 필요하였고, 사림은 결국 선조대에 이르러 자신들이 마련한 정치방식에 입각한 ‘사림정치’를 펼칠 수 있게 되었다.

〈崔異敦〉

## 2. 과전법의 붕괴와 지주제의 발달

### 1) 과전법체제의 붕괴

고려말의 전제 개혁에서는 이른바 「不輸租」의 私田을 혁파함으로써 전국의 田地를 일단 국가수조지로 파악할 수 있었다. 그리고 그 과정에서 정립된 科田法은 중앙과 지방의 각 국가기관에 수조지를 분속시키고 일부 職役人에게도 그것을 분급함으로써 국가체제 운용의 경제적 기반을 확보하였다. 과전법은 또한 중앙 거주 官人層에게는 전·현직을 가리지 않고 科田을, 외방 거주 官人층에게는 軍田을 折給한다고 규정하여 지배층을 특별히 우대하였다.

즉 과전법체제는 고려 이래의 토지 지배방식을 이어받아 우선 중앙·지방의 국가기관에 대하여 각기 별도의 수조지를 설정함으로써 그 운용의 재정 기반으로 삼게 하였으며, 거기에 속한 각종 직역자에 대해서도 각기 직역에 복무하는 대가로 다소간의 수조권을 분급함으로써 각자의 생활에 이바지하도록 한 것이다. 한편으로 관인층에게는 현직을 떠난 경우에도 수조지를 절급함으로써 그들을 ‘世祿’적으로 우대하는 신분제적 토지법제를 운용하였다.

그런데 이 시기 토지 지배관계의 기축은 이미 수조권보다도 소유권을 중심으로 전개되고 있었다. 과전법은 그같은 개별 소유권을 일차적인 것으로 인정하고서 성립된 토지법제였다. 따라서 과전법이 절급한 수조권이란 것은 실상 개별 인간이 행사하는 전지의 소유권 위에 가설된 부차적 권한에 지나지 않는 것이었다. 그것은 다만 그들 토지에 대한 수조권을 국가기관이라든가 혹은 관인층에게 분급하는 선에서 생산관계를 재편성하였던 것이다. 여기서는 편의상 전자를 국가기관 절수지로, 후자를 私處 절수지로 나누어 그 변천을 서술하기로 한다.

### (1) 국가기관 절수지

과전법의 규정에 따라 조선 초기의 국가기관은 한동안 각자가 절급받은 전지의 田租를 수취하여 용도에 따라 지출하는 분립된 재정체제로 운용되고 있었다.<sup>1)</sup>

그같은 국가기관의 절수지로는 우선 庫宮田이라는 왕실수조지가 설정되었고, 이와는 별도로 왕실의 理財기구로 內需司가 왕실 소유의 전지와 노비를 관리하였다. 또한 국고 직접수조지로는 국왕의 용도와 밀접한 관련하에 설정된 이른바 「國用」을 위한 豐儲倉 位田, 백관의 녹봉을 위해 설정된 廣興倉 위전, 그리고 유사시에 사용할 군량의 확보를 위해 설정된 軍資位田 등이 있었다. 또한 다른 중앙기관 가운데서도 가령 內資寺·內贍寺·禮賓寺·敬承府·尙衣院 등 왕실에 대한 공궤를 맡은 이른바 供上各司에는 전국 각지에 따로 수조지가 설정되어 있었다. 그리고 여타 각 기관은 그 坐起日의 점심과 공무에서의 紙·筆·墨 경비를 마련하기 위해서 公廩田을 각기 절수하고 있었다.

그 밖에 중앙의 성균관과 四學 및 각 군현의 향교에는 學田이 절급되었고, 왕릉의 수호군에 절급한 守陵軍田이 있었으며, 氷庫의 운영을 위한 氷夫田,

1) 가령 왕실의 庫宮田 가운데는 收布·收蜜·收蠟·收油·收棉·收苧布田 등의 地目이 보인다(《太宗實錄》권 1, 태종 원년 5월 신묘). 또 충청도 報恩縣吏가 禮賓寺의 貢米를 漕運하여 한강에 이르렀다(《世宗實錄》권 3, 세종 원년 4월 계미)는 기사에 보이듯이, 각 기관별 별도의 재정 수납체제를 운용하고 있었다.

왕실의 불교행사를 위한 國行水陸田, 祭享과 供上을 맡은 여러 기관의 菜田과 惠民署의 種藥田도 절급되었다. 그리고 역대 왕조의 시조 및 고려의 공덕 있는 네 왕에 대한 祭位田이 따로 설정되었고, 先農·雩祀·先牧 등 국가 지정의 여러 농업 및 자연신을 받드는 祭壇의 看守 奴子에 대한 口分田도 절급되었다.

한편 조선왕조의 지방행정기구는 전국이 350곳 정도의 郡縣으로 구분되었는데, 각기에는 군현의 등급과 使客 왕래의 중요도에 따라 차등을 두어 각 군현 공용경비의 재원으로 公須田, 守令의 祿俸에 상응하는 衙祿田, 그리고 각 군현 소속 鄉吏들의 직역전으로 人吏位田 등이 절급되었다.

또한 이 시기에는 전국적으로 교통의 要路에 驛을 설치하고 驛吏·驛奴와 驛馬를 비치하였는데<sup>2)</sup> 驛路의 중요성에 따라 大·中·小路로 나누어 역의 운영경비를 위해 공수전을, 역마의 사육 재원으로 馬位田을 차등있게 절급하였다. 또 역리와 역노에게는 長田·副長田·急走田을 절급하여 역로를 운용케 하였다. 그 밖에 일반 여행자의 숙박시설인 院에는 院主田을, 한강·임진강·예성강 등 수도에 가까운 강의 중요 渡津에는 渡丞과 津尺을 두고 각기 渡丞位田과 津夫田을 절급하였다. 또한 경기·충청·경상 북부·강원·황해 동부의 租稅穀을 운반하기 위하여 한강과 예성강 연변 요로에 水站을 여럿 설치하고 거기에 水夫를 배속시켜 江運에 종사케 하는 한편 그 지휘관으로 水運判官을 두었는데 이들에게도 각기 水夫田과 아록전을 절급하였다.

이같이 중앙과 지방의 각 국가기관과 거기에 소속된 잡다한 직역자에게 수조지를 분급하여 국가를 운용하는 방식은 농업생산력과 유통경제의 발전 수준이 상대적으로 낮아서 국가재정을 일원적으로 운영하기가 어려운 현실에서 기인한 현상이었던 것으로 이해된다. 고려시대와 같이 休閒農法이 보편적인 상태에서는 국가재정의 원천으로서의 조세 수입이 안정적인 수 없었고 따라서 국가재정을 일원적으로 편성 운용하기가 어려웠다. 그래서 국가기관마다 필요 경비에 대한 재정원으로서 수조지를 각기 분급받아 수입과 지출을 개별적으로 운용하고 있었던 것이다.<sup>3)</sup>

2) 《經國大典》에 등재된 전국 각 驛의 합계가 540이다.

3) 安秉佐, 〈高麗末·朝鮮初の 公廩田〉(《國史館論叢》5, 國史編纂委員會, 1989).

그런데 그같은 재정 운용방식은 세종 27년(1445) 國用田制의 시행으로 일대 변화를 겪게 되었다. 국용전제는 같은 해부터 시행하기 시작한 貢法田稅制와 밀접한 관련하에서 시행되었다. 공법전세제는 휴한농법의 극복이라고 하는 농업생산력의 일정한 발전을 토대로 하여 종래의 踏驗損實 방식에 의한 收租制에서의 收租權者의 자의적 수탈의 길을 막는 한편 收稅의 전국 일률적 균평을 기하기 위해 마련한 것으로, 일종의 定額稅法의 원리를 가미하여 고안해낸 田分 6등·年分 9등의 새로운 田稅制였다. 국용전제는 농업생산력의 상대적 발전이라는 사실을 바탕으로 하여, 종래 각 기관마다 별도 수납함으로써 과도한 수탈이 일어났던 폐해와 국가의 일원적 통제가 어렵고 계산조차 번거로운 폐단을 지양하고자 고안해낸 것이었다.

국용전제의 시행은 국가재정 운용방식에 큰 변화를 가져왔다. 무엇보다도 중앙 각 기관의 분속수조지는 모두 국용전이라는 이름으로 통괄하여 그 수납을 일원화하게 되었다. 둘째 각 군현의 공수전·아록전과 驛田·학교전·院田·渡田·站田 등 지방행정 및 교통·운수 기능의 수행을 위해 필수불가결한 각 기관의 수조지를 조정하여 각자 수납의 방식으로 운용토록 정비하였다.<sup>4)</sup> 셋째 각 군현의 인리위전을 전면 혁파하게 되었다. 넷째 중앙과 지방에 널리 설정된 각종의 祭位田·雜位田 따위를 혁파하는 대신 이후로는 國庫米를 지급하여 供辦토록 하는 방식으로 전환하게 되었다. 다섯째 駙馬府·耆老所 이외의 공해전을 모두 혁파하였다.<sup>5)</sup> 그것은 중앙과 지방을 막론하고 종래 국가기능 수행의 대가로 잡다하게 수조지를 분급하여 운행해오던 관행을 대폭 지양하여 필수불가결한 경우 이외의 것은 대폭 일원화하기에 이른 것이었다.

그러므로 국용전제의 시행은 과전법에 구현된 고려시대 이래의 잡다한 수조권적 토지 지배 관행을 크게 변형시키게 되었다. 즉 농업생산력의 상대적 발전을 바탕으로 하여 국가 재정수납을 상대적으로 일원화할 수 있게 됨에

4) 이들 地目은 성질상 각 지역 혹은 기관별로 고유하게 분속시켜 운용할 수밖에 없었던 까닭에, 다소 축소 조정하여 종래의 제도대로 각자 수납하는 형식을 취하게 하였다.

5) 부마부·기로소 공해전 또한 세조대에 혁파되어 공해전 명목은 완전히 사라지게 되었다.

따라, 이제 수조권적 토지 지배의 관행은 한층 더 쇠퇴해지지 않을 수 없게 되었다.

## (2) 사처 절수지

과전법은 국가기능의 수행과는 직접 관계 없는 寺院이라든가 官人 신분에 대해서도 수조권을 절급하고 이를 私田이라 하였다. 寺院田 이외의 사전으로 는 중앙 거주지 관인 신분층에게 절급한 科田, 지방 거주지 관인 신분층에게 절급한 軍田, 왕권의 획득과 안정에 관계하여 공신으로 책봉된 자에게 절급한 功臣田 등이 있었다.<sup>6)</sup>

사원전은 고려시대 이래 거대한 규모가 절수되어 있었으나, 태종 6년(1406)과 세종 6년(1424)의 두 차례에 걸쳐 대폭 정리하여 軍資田으로 편입시켰다. 이후 사원전은 주로 국왕이나 특히 后妃들의 개별적 불교 신봉 여하에 따라 그 규모가 좌우되어 갔다. 한편 內願堂이라고 하는 왕실의 祈福 사찰이 전국에 수백개소나 설립되어 왕실의 비호 아래 다수의 소유지를 확대해가기도 하였다. 그러나 士林 세력이 정계에 많이 진출하게 된 16세기 후기에 가서는 王陵 수호의 소수 사원전만 남기고 그 밖의 내원당 명목의 소유지는 모두 內需司로 이속되었다.<sup>7)</sup>

과전법이 설정한 사전 가운데서도 보편적 관인층을 상대로 절급하는 과전이야말로 그 규모나 성격면에서 사전의 전형적 지목이었다. 그래서 여기서는 편의상 과전을 중심으로 설명하면서 공신전·군전 등은 관계되는 곳에서 덧붙여 설명하기로 한다. 과전은 관인이 현직에 복무하는 대가로 절급한 수조지가 아니었다. 현직 복무의 대가로 주는 것은 녹봉이었다. 과전은 관인으로서의 사회적 신분을 유지토록 하기 위해 전직자에게도 절급하며 혹은 그 守節妻나 遺兒에게도 일부 계승케 함으로써 이른바 「仕者世祿」의 뜻을 지닌 신분제적 토지 지배의 형태로 설정한 것이었다.

6) 기타 특별한 경우에 절급한 別賜田이란 것도 있지만, 그것은 특별한 공로를 세운 宦官 등 그야말로 특별한 경우에 절급한 것이므로 여기서는 더 이상 언급하지 않기로 한다(金泰永, 《朝鮮前期 土地制度史研究》, 知識産業社, 1983, 127쪽).

7) 有井智德, 〈李朝初期における收租地としての寺社田〉(《朝鮮學報》 81, 1976). 宋洙煥, 〈朝鮮前期의 寺院田〉(《韓國史研究》 79, 1992).

그러나 과전을 설정한 원래의 이념 여하에도 불구하고 객관적으로 당시 현실적 토지지배관계의 기축은 이미 소유권에 입각한 것으로 이행해 있었으므로, 과전법체제에 내재한 토지지배관계의 전망은 한편으로 그같은 개인 수조지를 혁파한다는 쪽으로 기울고 있었다.

① (鄭)麟趾·(鄭)昌孫·(崔)恒·(金)碩·(尹)子雲·(成)奉祖 등이 논의하였다. 科田은 태조 때 私田을 혁파한 후 부득이 立法하여 점차 革去해갈 의도를 나타낸 것인데 역시 (그 절급이) 균형치 못한데다 농민을 침학하는 폐단이 있었다. 세종도 과전의 절급을 모두 혁파하고 2만 石을 恩賜米라는 명목으로 頒給하려 하였으나, 長城·徙邊·貢法 등 大事를 겹쳐 시행하는 일로 인하여 실현하지 못하였다(《成宗實錄》 권 32, 성종 4년 7월 기미).

② (태종이 말하기를) ‘田地는 유한한데 새로 나오는 從仕者는 무궁하니 과전을 均給할 수 없다’고 하니 河崙이 응대하기를 ‘과전의 절급은 마땅히 그쳐야 합니다. 主掌官이 남이 욕하는 것을 싫어해서 (그 사실을) 아뢰지 못하고 있습니다’라고 하였다(《太宗實錄》 권 28, 태종 14년 8월 신유).

사료 ①은 고려말의 사전개혁 당시 개혁파가, 비록 그 오랜 역사적 연원으로 인하여 과전 따위 지배층 우대의 신분제적 분급수조지를 부득이 설정하기는 했으나, 그것이 당시의 토지지배의 대세와는 어긋나는 일이므로 원래부터 점차 혁파해갈 의도를 지니고 있었다는 내용인 것으로 해석된다. 그것은 시행과정에서도 절급이 균형치 못하고 농민을 침학하여 지배층과 농민 양편에 모두 폐단이 되는 제도로 운용되기 때문에 세종도 은사미를 지급하는 대신 과전 명목을 모두 없애려 하였다는 사실을 전한다. 이 논의는 물론 뒷날 성종대에 가서 과전을 복구하자는 일부 주장을 반박하면서 제기되었다. 그러나 이 논의를 발설한 정인지 등이 세종대 이래 국가 전장 문물의 정비에 핵심적으로 참여한 학자 관인이었다는 사실을 고려할 때, 이 논의의 내용은 아마도 사실 그대로였음에 틀림없으리라고 판단된다.

사료 ②는 과전으로 분급할 수조지가 부족하게 되자 개국 초기부터 과전의 절급을 마땅히 중단해야 한다는 논의가 공공연히 일어났다는 내용이다. 이를 제기한 하륜은 과전법 제정 당시부터 개혁파 관인으로 참여해왔으며, 특히 태종대에는 국왕의 절대 신임을 지닌 당로의 대신이었다. 그같이 중책



을 지고 있는 그가 과전법 원래의 기본 의도를 무시하고서 이같은 논의를 발설하였다고는 생각할 수 없다. 즉 과전법체제가 표방한 이른바 「仕者世祿」이라는 전통적 지배층 우대의 관념 여하에도 불구하고, 당시 토지지배관계의 현실은 과전 따위 개인에 대한 분급수조지제의 운용을 조만간 중지할 수밖에 없다는 것이 그 기본 입장의 하나였던 것으로 해석된다.

그러나 과전은 쉽게 혁파되지 않은 채 그대로 운용되어 왔다. 그것은 일차적으로 지배층의 이익에 직결된 제도였기 때문이다. 하지만 과전은 또한 진작부터 많은 폐단을 야기하고 제도상의 우여곡절을 거치면서 시행되었다. 우선 私田 京畿의 원칙에 따라 과전 등 사전의 절급 지역을 경기에 한정시켜 두었음에 반하여 새 왕조에 들어와 관인 수가 점차 증가하자 과전 절급액이 점차 더 많이 요구되었으므로 관인층 내부에서 과전 점유의 불균형이 초래되었다. 또한 과전법체제는 고려 이래의 관행을 따라 과전 등 수조지의 손실담합과 수조 행위를 당해 수조권자에게 일임하고 있었기 때문에 이에 필수적으로 농민에 대한 가혹한 수탈이 자행되는 문제가 있었다.

과전법은 제정된 지 3년 만인 태조 3년(1394)에는 그 절급 규모가 전체적으로 상당히 축소되었으며<sup>8)</sup> 이미 태종대부터 “전지는 유한한데 새로 나오는 從仕者는 무궁하니 과전을 均給할 수 없다”<sup>9)</sup>는 실정이 초래되었다. 과전법은 과전을 절급받은 관인이 사망한 후에도 그 守節妻에게는 守信田, 미성년의 遺子女에게는 恤養田이라는 명목으로 당분간 그 전지의 전부 혹은 일부를 遞食해 갈 수 있도록 규정해 두고 있었다. 그런데 이를 틈타서 “혹은 妻가 夫의 田地를 遞受하고 혹은 자손이 父祖의 전지를 承受하여 서로 전수하고 改給치 않는다”<sup>10)</sup>는 사실대로, 절수자의 隱占에 의한 사실상의 世傳으로 인하여 과전의 원활한 授受를 기하기란 매우 어려워져 가고 있었다.

8) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 科田法.

《龍飛御天歌》 제73장 註 참조.

金泰永, 앞의 책, 131~132쪽.

李景植, 《朝鮮前期 土地制度研究》(一潮閣, 1986), 173~174쪽 참조.

9) 《太宗實錄》 권 28, 태종 14년 8월 신유.

10) 《太宗實錄》 권 11, 태종 3년 정월 을해.

국가로서는 무자격자가 은점한 과전을 적시에 회수해야 하는 구체적 경우를 상찰하기가 어려웠으므로, 그것을 먼저 신고하는 관인에게 우선적으로 절급한다는 소위 「陳告遞受法」을 세워둔 바 있었다. 그러나 이 법 또한 결국 타인의 과실을 들추어내거나 그 사망을 요행으로 여기는<sup>11)</sup> 풍조를 조장하는 방향으로 운용되고 있었다. 또한 陳告者 위주의 체수제도였으므로 과전의 균평한 수수를 기하는 일은 아예 기대할 수 없는 것이었다. 그래서 태종 말기에는 타인의 진고 대신 본인의 친족으로 하여금 진고케 하고 그 절급도 戶曹가 직접 관장하는 방식으로 바꾸었으나, 역시 그 균평한 수수는 성취하기 어려웠다. 그 가운데 태종 17년(1417)부터 한동안 경기 私田의 일부를 下三道로 이관 절급하는 형식을 택하기도 하였다. 사전 경기의 원칙을 국가 스스로 폐기함으로써 과전법 원래의 모습이 점차 탈바꿈하게 되었던 것이다.

나아가 세종 13년(1431)에는 종래의 職事 기준의 급전제를 品階 기준으로 전환하면서, 이후 새로 절급하는 과전의 경우 당상관을 1등, 당하관의 종4품까지를 2등, 5·6품을 3등, 참하관을 4등으로 나누어 각 등급마다 순환해가면서 절급한다는 원칙을 세우게 되었다. 절대액수가 부족한 과전을 두고 그 분급에서나마 균평을 기한다는 것이었으나, 그것은 또한 과전의 절급 자체에 국가의 공권력이 한층 더 크게 침투하게 되었음을 뜻하는 일이었다.

한편 과전법은 1結당 최고 30斗라고 하는 租額의 한도 내에서 收租額의 책정을 매년 田主의 답험손실에 맡겨두고 있었으므로 거기에는 필경 전주의 과도한 수탈이 자행되기 마련이었다. 그것은 고려시대 이래 사전에서의 뿌리깊은 인습이기도 하였다. 사전이 경기에 집중되어 있으므로 경기 농민들의 고통은 막심할 수밖에 없었으며, 그 원성이 하늘에 사무쳐 혹독한 旱災까지 초래된다는 유언이 비등하기조차 하였다.<sup>12)</sup> 그래서 세종 원년에는 드디어 그동안 전주에게 일임해온 사전의 답험손실권을 소재지 수령의 권한으로 이관시키기에 이르렀다. “공전·사전은 모두가 국가의 田地”<sup>13)</sup>라고 하는 세종의

11) 《太宗實錄》권 25, 태종 13년 4월 임신.

12) 《太宗實錄》권 31, 태종 16년 5월 신해. 이 사실은 경기 사전을 하삼도로 이급하기에 이른 하나의 큰 배경으로 작용하였다(김태영, 앞의 책, 248~250쪽).

13) 《世宗實錄》권 5, 세종 원년 9월 신유.

말에 나타난 대로, 사전에서도 전주의 사적 토지지배권은 보다 약화되고, 국가의 보편적 토지관리권이 그 토지를 소유 경작하는 농민층을 직접 상대하는 방향으로 나아가고 있었다. 그리고 이 현상은 농민의 토지소유권이 그 위에 설정된 관인의 수조권보다 우선시되어 가는 현실의 단계적 반영이었던 것으로 풀이된다.

또한 과전법에서는 과전 등 사전에서의 안정된 수조권을 보장하기 위해 그것을 소유 경작하는 농민이 자기 所耕田을 함부로 매매 혹은 증여하지 못하도록 규정해 둔 바 있었다. 그러나 토지지배의 관행이 소유권 중심으로 전개되고 있는 현실에서 이 규정은 매우 비현실적인 것이었다. 그래서 현실의 구체적 사정에 비추어 불편하기 짝이 없는 이 규정의 폐지가 마땅하다는 경기 감사의 요청에 따라, 세종 6년(1424)에는 과전 등 사전으로 절수된 토지라 할지라도 농민 소유지의 매매를 허용하게 되었다. 이 또한 법제적으로 가설된 사전의 수조권보다는 그 바탕이 되는 소유권을 우선시할 수밖에 없는 현실을 반영한 조치였으며 이에 따라 소농민 분화의 자연스런 길이 한층 더 열리게 되었다.

한편 과전법체제에서는 전지를 濫占하여 陳荒케 하는 경우 그 전지의 소유권을 無田者·田少者에게 주어 경작토록 하는 시책을 한동안 시행하고 있었다. 가령 세종대에 貢法田稅制를 詳定하는 과정에서 “무고하게 2년 동안 全陳한 토지는 타인에게 지급하기를 허락한다”<sup>14)</sup>는 규정을 두었던 것이 그 대표적인 사실의 하나였다. 이는 한편으로 豪强者에 의한 전지의 남점을 막고 무전자·전소자를 보호하려는 균전론적 시책의 하나였으며, 또 한편으로는 전지의 진황을 막아 농업생산의 증대를 기하려는 권농책의 하나이기도 하였다.

그러나 그같은 균전론적 시책은 공법전세제의 수정, 更定을 거쳐 세종 26년 그것이 확정되는 과정에서 크게 변형되어 이제 어떠한 진황전일지라도 그 소유권은 지주의 수중에 그대로 항구적으로 보유되도록 결정하고 말았다.<sup>15)</sup> 이 규정은 이옥고 《經國大典》에 등재되어 이후 항구적 법제로 확정되었다.<sup>16)</sup> 즉 전지의 진황을 막고 모든 농경지에서 收稅를 기하려는 국가 시책

14) 《世宗實錄》 권 78, 세종 19년 7월 정유.

15) 金泰永, 〈朝鮮前期의 均田·限田論〉(《國史館論叢》 5, 1989), 119~129쪽.

보다 자기 소유지에 관한 한 어떠한 형태로든지 그 소유권을 항구적으로 확보하려는 지주 관인들의 이해관계가 우선적으로 관철된 것이다. 한편 더 많은 수조지를 절수하려는 관인층의 관심이 소유권적 토지 지배를 우선시하는 방향으로 나타나게 되었던 것이니, 이는 곧 당시 토지 지배관계의 일반적 관행을 반영한 것이었다.

소유권 위주의 토지 지배란 기실 배타적 지배의 속성을 지닌 것이므로 그것은 당해 토지 위에 법제적으로 가설된 수조권적 토지 지배와는 이미 모순되는 것이었다. 전자가 확고하게 확립될수록 후자가 쇠퇴·소멸하게 되는 것은 필연적이었다.

그럼에도 불구하고 과전을 몰래 접거하여 수조한다든지 혹은 수신전·홀양전 명목으로 그것을 사실상 세습하여 자손 대대로 수조하는 불법적 사례는 계속되고 있었다. 그래서 세조대에는 《경국대전》을 제정하면서 戶典의 科田遞受條에 다음과 같은 조항을 두었다.

조부모·부모 및 夫가 사망하면 그 과전은 子·壻·孫 및 妻가 喪制를 마친 후 翌年 안에 戶曹에 告하고 호조는 田關·爵牒을 고찰하여 遞給한다. 만약 기한 안에 관에 고하지 않고 몰래 숨겨 收租하는 경우에는 연수를 해아려 추징하고 그 田은 屬公한다. 無後·無妻子의 과전, 守信田을 받고서 타인과 재혼한 경우, 妻父母의 과전을 遞受한 후 처를 버린 경우에는 그 族親의 告官을 聽許하고 (그 전은) 속공한다. 不告者는 論罪한다(《世祖實錄》 권 37, 세조 11년 12월 기축).

그러나 이와 같은 법금의 설정에도 불구하고 무자격자의 은점 수조 또한 계속되고 있었다. 가령 세조 8년(1462) 田案을 개정할 때 과전의 수수관계를 정비하기 위하여 기한을 늦추어주면서까지 은점자의 ‘告官遞受’를 허용한 바 있지만, 세조 11년 현재로도 “무식한 자들이 혹 嫌隙을 두려워하고 혹은 수조하는 것을 이롭게 여겨 곧 告官하지 않고”<sup>16)</sup> 계속 은점하는 실정이었다.

그런데 세조대는 《경국대전》의 편찬 등으로 새 왕조 경영의 제반 규범을

16) 《經國大典》 권 2, 戶典 田宅 “3년 이상 된 陳田은 許人告耕한다. 海澤인 즉 10년을 한도로 한다.” 이 규정의 해석에 관해서는 金泰永, 위의 글 참조.

17) 《世祖實錄》 권 28, 세조 8년 6월 신유 및 권 37, 세조 11년 12월 기축.

정착시켜 가고 있는 때였다. 세종대 이래의 개선정책을 이어받아 貢案과 橫看의 제도를 서둘러 정립해가는 한편, 戶籍과 軍籍을 근본적으로 재정비하고 號牌法과 保法을 시행하여 모든 신민에 대한 철저한 인신·지역의 파악을 기도하고 있었다. 노비 從賤法의 확정도 그같은 사례의 하나였다. 그리고 최고 지배층인 관인 신분 자체에 대해서도 현직자 및 대신급의 고관을 지낸 자와 학생·노인·병자를 제외하고는 모두에게 현역 복무의 군역을 부과한다는 다음의 王旨는 그같은 사실을 극명하게 보여주는 사례의 하나라 할 것이다.

諸道の 대소 閑散 3품 이하는 付籍讀書者·年六十以上者·篤廢疾者를 제외하고 모두 正兵에 소속하여 侍衛토록 하되, 이번 辛巳年 12월 그믐 안으로 自現하지 않는 자는 모두 변방으로 이주시킨다(《世祖實錄》권 25, 세조 7년 7월 병진).

즉 세조대 국가 경영의 요결은 모든 신민에 대해 신분·인신별 지역을 부과되 철저한 현직자 위주의 정책을 실현하는 것이었다.<sup>18)</sup> 그것은 곧 공리적 효율의 극대화를 추구하는 일이기도 하였다. 그같은 정책 노선에서는 무자격자의 은점이 계속되고 공리적 효율성이라고는 전혀 기대할 수 없는 수신·홀양전 따위를 존치시킬 하등의 이유가 없었다. 이윽고 세조 12년(1466) 8월에는 “과전을 혁파하고 職田을 설치하였다”.<sup>19)</sup>

소유권 위주의 토지지배관계가 발전함에 따라 수조권적 토지지배의 관행은 한껏 쇠퇴하여 그 소멸의 사회경제적 조건이 조성되어 가고 있었다. 거기 에다 현직자를 위주로 공리적 효율을 우선시하는 세조대의 국가 경영정책은 드디어 비현직자·무자격자의 수조지 절수를 일체 불허하는 職田制의 실시를 단행하는 데 이르렀다. 과전법의 정립으로부터 75년 만의 일이었다.

직전제는 무엇보다도 현직의 관료에 한하여 수조지로서의 직전을 절급하

18) 관원 수에 비하여 현직의 직과가 부족한 현실이므로 ‘문·무 당상관의 무소임자’를 현직으로 대우하기 위한 中樞府를 두어 운용한 것도 마찬가지로 주목할 만한 일이다.

19) 《世祖實錄》권 39, 세조 12년 8월 갑자.

이 중대한 변화를 실은 記事가 아무런 배경 설명도 달고 있지 않다는 사실 또한 주의해 볼 만한 일이다.

는 제도였다. 따라서 전직 관인에 대한 給田이 없어지게 되었음은 물론, 군전·수신전·홀양전 따위가 사라지게 되었다. 이른바 「仕者世祿」이라 하여 비현직일지라도 관인 신분을 우대한다는 취지에서 설정한 신분제적 토지 지배의 측면이 결정적으로 쇠퇴하게 된 것이다. 뿐만 아니라 직전은 다음 <표 1>에서 보이는 대로 과전에 비하여 그 절수액이 크게 축소되었으며, 權務·同正·學生 등 流品 이외의 관직에 대한 수조지 절급이 모두 없어졌다.

<표 1> 科田・職田의 지급액 대비<sup>20)</sup>

지 급 대 상	과 전	직 전	지 급 대 상	과 전	직 전
정 1 품	150	110	정 5 품	50	40
중 1 품	125	105	중 5 품	45	35
정 2 품	115	95	정 6 품	35	30
중 2 품	105	85	중 6 품	30	25
정 3 품(堂上)	85	65	정·중 7 품	25	20
정 3 품	80	60	정·중 8 품	20	15
중 3 품	75	55	정·중 9 품	15	10
정 4 품	65	50	正・雜權務	10	・
중 4 품	60	45	令・同正・學生	5	・

직전제의 시행 이후에도 한동안 과전 복구론이 집요하게 전개되었다. 그러나 그것은 이미 토지지배관계의 대세에도 어긋나며 다시 職事者의 토지를 빼앗아 無職人에게 주어야 하는<sup>21)</sup> 것이므로 실현될 수 없는 일이었다.

한편 고려의 사전에서보다는 수취관계가 크게 개선되었다고 하지만, 과전의 경우에도 田租를 濫收하고 여타 雜物을 과징하는 일이 이전부터 자행되고 있었다. 그런데 그것은 직전제의 시행 이후 한층 더 심해지게 되었다. 즉 “지금 직전을 설치하고 보니 관리의 사나운 奴子들이 (자기 상전이) 遞遷될까 매우 걱정하여 징수 독촉하는 것이 날로 더하다”<sup>22)</sup>는 사태가 일어나고 있었

20) 《龍飛御天歌》 제73장 註 및 《經國大典》 권 2, 戶典 諸田條를 근거로 하여 작성. 단 후자에 실려 있는 王子職田은 제외하였다. 단위는 結.

21) 《成宗實錄》 권 4, 성종 원년 4월 신미.

22) 《睿宗實錄》 권 3, 예종 원년 2월 갑인.

다. 더구나 수조지 10負에 藁草 1束씩을 받는 것이 법례인데도<sup>23)</sup> 이제 그 藁草價 또한 1속에 米 1斗씩을 강징함에 따라 초가의 미와 元稅의 미가 동등하다는 지경에 이르고 있었다.<sup>24)</sup> 현직을 떠나면 직전의 절수도 끝나므로 그 기간 동안 수탈은 더욱 심해질 수밖에 없었다.

그러나 이 시기에는 수조지보다도 소유지 위주의 토지지배가 더욱 관철되어 가고 있었다. 국가는 소유=경작지 즉 臣民의 所耕田을 기준으로 하여 田稅와 貢物·徭役을 부과함은 물론 軍役에서의 助丁의 지급까지 연계시켜 운용하는 수취제도를 정립해가고 있었다. 소농민경영에 대해서 질곡으로 작용하는 수조권보다도 그 바탕을 이루고 있는 소유권적 토지지배관계를 보호하는 일이 더 절실할 수밖에 없었다.

그래서 예종 원년(1469) 이래 논의를 거쳐 성종 원년(1470)에는 사전의 전세를 ‘官收官給’하기로 결정하고 동왕 6년 고초가를 당시의 시가대로 1속에 미 2升으로 정하였다. 다시 동왕 9년에는 경기 농민의 ‘情願’을 들어 초가와 함께 직전·공신전·別賜田의 전세까지를 관수관급하기로 확정 시행하게 되었다.<sup>25)</sup> 이제 직전 등 사전의 전세는 그 전주의 의사와는 관계없이 농민이 國倉에 납부하고 국가가 당해 절수자에게 軍資倉의 米·豆를 換給하는 방식의 職田稅制가 운용되기에 이르렀던 것이다.

직전세제의 실시에 따라 이후 직전세는 현직 관인의 녹봉에 대한 加給의 의미로 한정되고 말았다. 사전의 전주가 그 경작자를 지배하는 오랜 관행이 사라짐에 따라 이제 소농민은 보다 더 국가를 직접 상대하는 경영체로 노출되기에 이르렀으며, 그 사회적 분화 또한 한층 더 활발해지게 되었다. 그것은 우리 나라 수조권적 토지지배의 역사에 있어서 대변혁이 일어나게 되었음을 뜻한다.

물론 이후로도 직전세의 명목은 한동안 존속하고 있었다. 그러나 15세기 말기로부터 국가재정의 부족을 이유로 직전 명목을 혁파하려는 논의가 속출

23) 《世宗實錄》 권 58, 세종 14년 12월 무자.

24) 《睿宗實錄》 권 6, 예종 원년 6월 신사.

25) 《成宗實錄》 권 7, 성종 원년 9월 무인·권 51, 성종 6년 정월 갑인·권 61, 성종 6년 11월 병오 및 권 94, 성종 9년 7월 기묘.  
金泰永, 앞의 책, 139쪽.

하고 있었다. 또 직전세의 환급을 중지하고 그것을 국고로 귀속케 하는 시도가 단속적으로 시행되고 있었다. 더구나 16세기에 가서는 연분등제가 ‘下下’로 책정되는 것이 관례화하자 직전세는 사실상 유명무실해지고 말았다. 명종대에 가서는 유명무실해진 명목조차 흉년의 빈번, 변방의 소요 등에 따른 국가재정의 부족으로 소멸되었다.<sup>26)</sup> 그리고 이로써 적어도 고려 초기 이래 운용되어 온 관인층에 대한 신분제적 「分給收租地제도」는 우리 나라 역사에서 완전히 소멸되었다.

과전법체제는 그 운용과정에서 원래의 수세제를 개편하여 전분 6등·연분 9등제의 전세제도를 세움으로써 이후 조선왕조 일대의 기본 세제를 정립시키게 되었다. 그런데 과전법체제는 이미 소유권에 입각한 토지 지배관계를 기축으로 하고 있었으며, 그것은 기본적으로 토지소유관계의 분화를 전제하고 있는 것이었다. 그러므로 그같은 소유권적 토지 지배는 그 위에 법제적으로 가설된, 그래서 개별 소유권의 행사에 장애 요인으로도 작용하는 수조권적 토지 지배의 인습과는 모순관계를 형성하고 있었다. 그래서 전자의 발전에 따라 후자는 점차 소멸해 가게 되었다.

## 2) 농장의 확대와 병작영농

과전법체제를 정립 운용해온 지배계층으로서의 관인신분은 出自 자체가 원래부터 수조권이 아닌 소유권적 토지 지배관계를 그 사회경제적 바탕으로 하고 있었다. 과전이나 직전 등 수조지의 절수는 오히려 이른바 「世祿」이라고 하는 예우 즉 지배층에 대한 신분적 우대의 의미에 지나지 않는 것이었다. 그들은 그같은 수조지를 받지 않고서도 역시 능히 벼슬살이를 수 있는 처지에 있었다.<sup>27)</sup> 그들은 누구나 조상 전래의 田莊을 소유하고 있으므로 관직을 버리고 기꺼이 물러날 수도 있는 계층이었다.<sup>28)</sup>

26) 金泰永, 위의 책, 140~141쪽.

李景植, 앞의 책, 265~279쪽.

27) 《世宗實錄》권 58, 세종 14년 12월 무자.

28) “지금의 臣僚치고 누가 田畠를 갖지 않아서 걱정 없이 떠나지 못할 것인가”(《太宗實錄》권 28, 태종 14년 7월 갑신)라는 기사를 참고할 일이다.



과전법체제는 왕실이라든가 이른바 巨室·勢家로부터 品官·土豪에 이르기까지 원래 토지와 노비를 다수 소유한 지주관인층을 대상으로 다시 관품에 따른 과전의 수조권이라든가 軍田의 免租權을 절급하였다. 과전과 군전은 주로 지주관인층의 경제적 기반을 국가적으로 보장하는 신분제적 수조권의 분급이었던 것이다. 그것은 반드시 상속되지는 않는 수조권의 보유에 불과하였지만, 당해인의 정치·사회적 지배신분의 항구적 확보장치로 작용함과 동시에 원래 地主地의 보전을 위한 보장이 되어 주었다. 더구나 주로 왕권의 확립과 옹호를 싸고 도는 데 기여한 이른바 勳臣들은 자손 相傳의 공신전과 노비를 중첩적으로 절급받아 그 경제적 기반을 더욱 굳건히 할 수 있게 되었다.

16세기에는 과전의 후신인 직전마저 소멸하고 말았지만 한편으로 지주제는 오히려 더욱 확대되어 가고 있었다. 이 시기에는 토지·노비 등 재산의 자녀균분상속이 보편적 관행이었으므로, 이미 형성된 지주제는 상속과 혼인을 통하여, 그리고 체제적 보장하에서 새로운 개간·매득을 통하여 확대 재생산되어 갔던 것이다. “백성으로서는 전지를 가진 자가 없고 그것을 소유한 자는 오직 富商大賈·士族家뿐이다”<sup>29)</sup>라거나, “세력없는 자는 비록 토지와 노비를 가지고 있더라도 有勢한 집에 빼앗기지 않으면 반드시 內需司에 빼앗기고 만다”<sup>30)</sup>는 데서도 알 수 있듯이 이 시기에는 소농민의 토지 상실과 그 이면에서의 地主地의 집적이 크게 전개되고 있었다. 실로 16세기 지주지의 확대에 따른 소농민의 도산과 궁핍화·유민화·도적화 현상은 이 시기 최대의 국가사회적 현안으로 등장하고 있었으며, 이에 따라 토지의 均田論·限田論이 새로운 과제로 크게 부각되기도 하였다.

이 시기 지주의 사회적 성분은 왕실로부터 거실·세가, 부상대고나 재향의 품관·토호, 나아가서는 私奴에 이르기까지 실로 다양하였던 것으로 나타난다. 그러나 범주상으로는 거실로부터 토호에 이르기까지 정치적·신분적 특권을 보장받는 士族官人層 중심의 지주제가 전개되고 있었다. “무릇 長利는 반드시 宰相·勢家 및 토호라야 능히 다 거두고 쉽사리 늘릴 수 있다”<sup>31)</sup>는

29) 《中宗實錄》 권 75, 중종 28년 7월 을묘.

30) 《明宗實錄》 권 13, 명종 7년 5월 무자.

31) 《世宗實錄》 권 109, 세종 20년 9월 병자.

사실에서 유추되는 바와 같이 매득과 개간을 통한 지주지의 확대도 현실적으로는 유세층이라야 가능하였을 것으로 보인다. 이 시기의 지주제가 체제적 보장하에 있는 양반층을 중심축으로 하여 전개되어 가고 있었다는 사실은 그같은 맥락에서 이해된다.

일반적으로 말하여 “하삼도는 토지가 비옥하고 물산이 풍부하여 朝土의 농장과 노비가 절반을 넘게 차지한다”고도 하며, “조사의 농장이畿內에 다수 있다”고도 하는 기록<sup>32)</sup>에서 짐작할 수 있듯이, 이 시기의 관인지주층은 대개 農莊이란 것을 경영하고 있었다. 농장은 이미 고려 후기에서부터 큰 물의를 일으켜 여러 차례 혁파의 대상으로 지목되어 온 것이었다. 그런데 과전법체제의 정립과 함께 이른바 권력 결탁형의 불법적 농장은 혁파되었지만, 정당한 토지소유관계 위에 설치되었던 것은 과전법의 정립 과정에서도 그대로 보전되었고 새 왕조 관인층의 기본적인 경제적 기반으로 운용되어 가고 있었다. 다음은 그같은 농장의 두 가지 유형을 보여주는 기록이다.

① 內乘 內堅의 무리는…또한 貢戶를 몰아다 驅從이라 이름한 것이 천·백인에 이르는데, 公籍에 올리지 않고 사사로이 농장을 설치하여 마치 노예처럼 사역한다(《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制 우왕 14년 8월 憲司 上疏).

② 坡州 서쪽 교외는 황폐하여 사는 사람이 없었다. 政堂文學 安牧이 처음으로 개간하여 田畝를 널리 일으켜 큰 집을 짓고 살았는데…그 孫子 瑗에 이르러 극히 번성하여 안팎으로 田地를 점거한 것이 무려 수만 頃이요, 노비가 백여 인이나 된다(成倪, 《慵齋叢話》권 3).

사료 ①에 나오는 농장은 공민으로서의 ‘貢戶’를 농장의 노동력으로 사사로이 사역한 것이니만큼 권력 결탁형임에 틀림이 없고, 따라서 이 따위는 과전법의 제정과정에서 토지소유관계와 노동력 양면에 걸쳐 혁파당하고 말았을 것이다. 그러나 사료 ②의 경우는 사뭇 다른 유형이었다. 안목은 공민왕대의 현달한 관인이었으며 그 嗣孫 安瑗은 조선 태종대에 이르기까지 현달한 관인이었다. 그 조부대에 개간을 통하여 소유하게 된 이들의 농장은 그

32) 《世宗實錄》권 124, 세종 31년 4월 계축.

《成宗實錄》권 20, 성종 33년 7월 갑자.

동안에 사전의 혁파에 이은 과전법의 정립과 왕조까지 바뀌는 변화를 겪었지만 그 손자대에 와서도 여전히, 오히려 더 변영의 길을 걷고 있었다. 즉 정당한 소유관계 위에 설치된 농장은 그같은 크나큰 사회변동을 겪으면서도 그대로 소유·경영되어 가고 있었다. 그리고 농장이라는 집중된 소유지뿐 아니라 크고 작은 民有地 즉 이 시기 所耕田으로 공칭되는 일반적인 소유 경작지 또한 같은 과정을 겪어 그 정당한 소유관계의 것은 그대로 보전되었으리라고 판단된다.<sup>33)</sup>

그런데 그같은 농장의 경영은 대체 어떤 형태를 띠고 있었는가. 현재 고려 말기 농장에 관한 연구로서는 ‘사전과 농장은 대체로 같은 개념’인 것으로 이해하여 ‘농장경영의 기본 형태는 대체로 小作制’이며 ‘농장 지배의 본질은 예속농민으로부터 地代를 수취함에 있었던 것’이라는 견해가 대표적인 것으로 제시되었다.<sup>34)</sup> 또한 이 시기에는 노비노동력을 구사하는 직영형 농장, 佃戶로부터 田租를 수취하는 농장, 그리고 재지 관인층의 병작형 농장 등이 있었다는 견해도 제시된 바 있다.<sup>35)</sup>

그러나 위에서 살펴본 여말선초 농장의 경우는 일정 규모로 집중된 토지에다 노비라든가 혹은 그것에 준하는 종속노동력을 집단적으로 결합시켜 경영하는 직영의 형태인 것으로 나타나 있다. 또한 최근에 연구된 조선 초기 농장의 경우를 보더라도, 그것은 일정 규모로 집중된 지주지 위에 지주 혹은 그 대리인의 지휘 아래 노비 등 다수의 종속노동력을 집단 사역하여 직접 경영하며, 따라서 그 생산물은 당연히 지주의 수입으로 귀속되는 형태였다고 한다.<sup>36)</sup>

33) 고려 말기의 불법적 사전 내지 농장이 과전법의 정립과정에서 어떻게 혁파 정리되었는가, 혹은 그같이 불법적으로 탈점된 토지가 어떤 경로를 통하여 정당한 소유관계로 되돌려졌는가에 관해서는 金泰永, <토지제도>(《한국사》 24, 국사편찬위원회, 1994) 참조.

34) 姜晋哲, <高麗의 農莊에 대한 一研究>(《史叢》 24, 1980).

——, <高麗時代의 地代에 대하여>(《震檀學報》 23·24, 1982)

——, <韓國中世土地所有研究>(一潮閣, 1989), 145·203·216쪽.

35) 浜中昇, <高麗末期의 田制改革について>(《朝鮮史研究會論文集》 13, 1976).

36) 李鎬澈, <農莊과 小農民經營>(《朝鮮前期農業經濟史》, 한길사, 1986).

李榮薰, <古文書를 통해 본 朝鮮前期 奴婢의 經濟的 性格>(《韓國史學》 9, 韓國精神文化研究院, 1987).

농장은 지대를 수취하는 소작제나 병작제와는 다른 범주의 영농형태인 것으로 이해된다. 첫째 농장의 영농 주체는 어디까지나 지주 혹은 그 대리인이요, 소작제의 영농 주체는 소작인 자신이며, 둘째 이 시기 새로이 등장하는 이른바 병작제 영농형태를 곧바로 소작제와 등치시켜 이해하는 것도 많은 무리를 안고 있기 때문이다.

종래의 일반 학설은 조선 후기에서와 같은 지주 전호제 즉 소작제가 이미 이 시기에 기본적 생산관계로 정착되어 있었다고 주장해왔지만, 그것이 객관적 검증을 거쳐서 정립된 것은 아니었다. 보다 직접적 사실을 전해주는 것으로, 세조대의 공신인 黃守身이 牙山 官屯田을 24곳이나 횡점하였다는 사헌부의 논박에 대하여 항변한 다음의 사료를 살펴볼 필요가 있다.

臣이 만약 비옥한 전지를 얻어 농장을 설치하고자 했다면 돌아오는 날에 곧 노비를 모아 그 곳에 거주시키면서 耕耘케 하였을 터인데, 어찌 3년이나 되도록 한 명의 奴도 거처하는 자가 없었겠습니까. 거기서 겨우 경작하는 다섯 곳도 역시 모두 畝耕하는 것입니다(《世祖實錄》권 28, 세조 8년 4월 병술).

즉 이 시기 지주지의 경영은 농장제가 기본을 이루고 있었으며, 병작제는 극히 부분적인 형태로 전개되고 있었음이 판명되는 것이다.

또 한편 최근의 유력 학설들은 지주지의 농장 직영형이야말로 이 시기 농업의 중심적 형태였다고 역설한다. 즉 노비나 挾戶 등 예속 노동력을 사역하는 지주지의 직영 농장이 중심을 이루고 그 주위에 지주로부터 토지·牛具·종자 등의 생산수단 기타를 대여받는 종속적 전호경영이 다수 집적된, 복합적인 농장형태가 이 시기 농업의 규정적 범주이자 국가 전세수입의 기본 지반이었다고 한다.<sup>37)</sup> 여기 종속적 전호경영은 그 자체가 비자립적 소농경영으로서, 호적이나 양안에 미등재된 채 경우에 따라서는 다시 유망의 길로 나서기 쉬운, 따라서 稅·役·貢 따위 국가적 부담에서 은루되어 있는 협호적

37) 李鎬澈, 위의 책.

李榮薰, 위의 글.

특히 전자는 조선 전기의 가장 발전적인 농업경영형태는 바로 大農的 農莊경영이었다고 논단하였다.

존재들이므로 고찰되고 있음이 주목된다.

앞에서 살펴보았듯이 경기와 하삼도에서 다수 세력가의 지주지와 농장형태의 존속 사실이 확인되는 터이므로, 이들 학설은 매우 설득력이 있어 보인다.

그러나 그같은 세력가의 지주지 농장이 이 시기 농업을 규정할 만한 기본 영농형태였다면 국가체제는 유지되기가 매우 어려웠을 것이다.

① 한 고을 안에 巨室 수십 家가 있으면 그 세력이 수령을 능멸하고 시비를 전도시키기에 족하다. 권세가 성하니 아무도 감히 제어할 수가 없다. 용렬한 관리의 또한 위세를 겁내고 오히려 거실로부터 죄를 입거나 재상에게 꾸짖음을 당할까봐 두려워하니, 어찌 그들에게 법을 집행할 수 있을 것인가.…이에 열 집의 부역을 한 집에 떠맡긴다(《世祖實錄》권 46, 세조 14년 6월 임인).

② 각 군현의 품관들이 모두 향리·書員의 用事者로 婢夫를 삼아 짝을 지어 공모하되, 무릇 자기의 徭賦雜役을 촌민들에게 분담시키며 백성을 속이고 약자를 침해하니 그 해악이 갖가지이다(《中宗實錄》권 80, 중종 30년 11월 병자).

③ 각 군현의 토호들이 양민을 濫占하고서 허다하게 숨겨 사역하는데도 수령은 인정에 구애되어 감히 括刷하지 못한다(《中宗實錄》권 103, 중종 39년 5월 계해).

즉 드러난 거실로부터 향촌의 품관·토호에 이르기까지 이 시기의 유세한 지주사족들은 국가의 정상 수취체제로부터 사실상 일탈해 있는 존재들로서, 자신과 그 예속 호구들이 모름지기 부담해야 할 응분의 貢賦·徭役들을 여타 촌민들에게 전가시키고 있었다는 사실을 알 수 있다. 그것은 곧 국가체제의 존립 기반을 침해하는 행태였던 것이다. 아마도 이처럼 국가의 기본 賦·役조차 담당하지 않는 거실·세가 혹은 품관·토호 따위 지주사족들을 기본 존립지반으로 하고서는 국가체제를 유지 운용하기가 어려웠을 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 지주지의 직영이 이 시기의 규정적 영농 범주로 보편화하여 있는 상태라면, 과전법이라는 분급수조지제 자체를 운용하기가 사실상 불가능하였을 것으로 보인다. 물론 과전 따위는 ‘累代の 農舍’ 위에 설정된 경우도 있었지만, 기본적으로는 일반 농민의 「소경전」 위에 설정된 것이었다. 그것을 경작하는 「佃客」은 그 수조권자인 「田主」를 직접 상대하여 납조하

면서 자신의 소경영의 재생산에 골몰하고 있었다. 따라서 일상적으로 자행되는 전주의 과도한 수탈에 대한 소농민들의 불평은 대단히 커서, 그 원인으로 인하여 한발 등의 天災가 초래된다는 풍문이 나돌기에 이르렀고, 그에 따라 사전의 일부를 하삼도로 이급할 수밖에 없다는 논의가 일어나기도 하였다.

그리고 과전의 후신인 직전에서도 결국 관수관급제를 실시할 수밖에 없었다는 사실 자체가 무엇을 반증하는 것인가. 경기감사를 통하여 새 제도의 편의 여부를 농민들에게 물어보아서 동의하는 자가 훨씬 더 많다는 사실을 확인하고서야 그것을 시행하기에 이르렀던 것은 직전으로 설정된 토지를 소유·경작하는 주체가 보편적으로 소농민경영체였다는 사실을 명백히 말해준다. 그래서 과전이 설정된 경기지역은 전주가 전조를 수납하고 여타 지역은 국가가 수납하는 차이가 있었지만, 이 시기 영농 형태의 기본 범주가 소농민경영체였다는 사실에는 별다른 차이가 없었을 것이다.

더구나 이 시기 국가재정의 주요 항목을 이루고 있던 공납과 요역의 부과기준이 이전의 計丁法으로부터 計田法으로 이행하기에 이르렀다는 사실 또한 아울러 고려해야 할 것이다. 계전법적 수취제는 이미 그 시험 단계에서부터 농민들이 매우 편하게 여기는 것으로 판명된 제도였다. 그러므로 “무릇 공부와 요역은 백성의 所耕田 結負數에 따라 정한다”<sup>38)</sup>고 하는 수취제는 그 소경전을 경작하는 자영적 소농민층의 보편적 존립 현상을 전제하지 않고서는 결코 보편적으로 운용될 수 없는 것이었다. 즉 토지와 家戶를 소유한 자영적 소농민층의 광범한 성장과 그 보편적 존립을 전제로 하고, 그들을 상대로 보다 더 효율적으로 부·역을 수취하기 위하여 고안된 새로운 제도가 계전법으로 정착하기에 이르렀던 것이라고 판단된다. 거실에서 품관에 이르는 유세한 지주사족들은 오히려 그같은 부·역을 모피하는 것이 관례화하고 있었기 때문이다.

현실적으로 “10결 이상을 경작하는 자는 모두 豪富之民이요, 3·4결을 가진 자도 대체로 적다”거나, “소농민의 전지는 불과 1, 2결인 자가 많다”는 것

38) 《成宗實錄》 권 4, 성종 원년 4월 병자.

이 이 시기 토지소유의 일반적 분화 상황이었다.<sup>39)</sup> 경상도의 경우 “백성으로서 논을 가진 것은 그 落種의 수가 많아야 1石地를 넘지 못하고, 적은 자는 10斗落에도 미치지 않는다”고 하는 정도로 소농민의 경작규모는 영세하였다.<sup>40)</sup> 충청도에서도 “1결의 토지는 한 사람(家戶)이 경작하는 것이 아니다. 한 사람이 (田稅로) 바치는 것은 불과 몇 되에 불과하다”는 상태였다.<sup>41)</sup> 그런데도 “하삼도에서는 각기 소경전의 다소에 따라 혹 몇 되, 몇 말 씩 농민들로부터 거두어 常稅를 삼는다”<sup>42)</sup>고 하는 바와 같이 일반 전세의 수납에서조차 소농민의 비중이 기본 바탕을 형성하고 있었다.

이 시기에는 3, 4결에서 수십 결에 이르는 대토지를 소유한 다양한 규모의 지주가 존속하였고, 그 사회적 성분도 왕실·宗親·勳戚·朝官·品官士族·부상대고·향리 그리고 사노에 이르기까지 다양한 편이었지만 대체로는 왕실에 가까운 자일수록, 그리고 고위 관직을 띤 경우일수록 대토지를 소유하였으며, 동시에 그 소유지도 여러 군현에 분포되어 있었다. 가령 세조의 왕위 찬탈에 반대하다가 역모로 몰려 가산이 적몰된 錦城大君의 지주지는 6개 도 13개 군현에, 死六臣 가운데 成三問의 소유지는 4개 도 6개 군현에 분포하고 있었다.<sup>43)</sup> 또 가령 李滉의 孫子女가 分衿한 토지는 3천여 두락으로 5개 군현에 걸쳐 분포하고 있었다.<sup>44)</sup>

그같은 지주지의 경영은 기본적으로 지주 자신 혹은 그 대리인이 농장으로 직영하는 형태를 취하고 있었으며, 그 경작 노동력으로는 主家 가까이 거주하는 노비들을 기본으로 하고 더하여 婢夫·雇工이라든가 혹은 협호인들을 집단적으로 동원하는 것이 일반적이었다. 또한 주가의 농장에 기본 노동력으로 동원

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

40) 《成宗實錄》 권 45, 성종 11년 7월 임신.

結負와 斗落의 관계를 살펴보면, 湖南의 薄田은 40두락이 1결이요, 그 上畝은 20두락 정도가 1결이 된다고 하였다(丁若鏞, 《經世遺表》 권 8, 田制 10, 井田議 2).

41) 《成宗實錄》 권 197, 성종 17년 11월 신해.

42) 《燕山君日記》 권 12, 연산군 2년 2월 계축.

이 시기 1결의 전세는 상상년 20두, 하하년 4두였다는 사실을 상기할 일이다.

43) 《世祖實錄》 권 3, 세조 2년 3월 정해 및 권 7, 세조 3년 3월 병술.

44) 李樹健, 〈退溪 李滉家門의 재산 유래와 그 소유형태〉(《歷史敎育論集》 13·14, 慶北大, 1990), 657쪽.

되는 노비도 자기 경리를 전혀 갖지 못한 「率居노비」는 드물었으며, 대체로는 주가로부터 대여받는 ‘私耕’이라는 형태의 자기 개별 경영을 가지는 「率下노비」였다. 아직 자연조건이나 노동조직의 한계성으로 인하여 하나의 농장이 일정 규모를 초과하는 대경영의 형태로 전개되기는 어려웠으며, 따라서 대지주의 경우라도 기껏 3, 4결 정도 규모의 농장을 여러 곳에 분산적으로 경영하는 방식을 취하게 되었다.<sup>45)</sup> 그리고 여기서 간과해서는 안될 사실은, 어느 지주지이든 그 경영형태는 당해 토지의 집약도라든가 비옥도에 따라 크게 좌우되었을 것이라는 점이다. 지주지가 상대적으로 비옥하고 한 곳에 집약적으로 위치할수록 그것이 농장으로 직영되는 경향이 컸을 것이며, 그 반대의 경우일수록 비농장적 직영의 형태를 취하든가 병작지로 대여하는 경향이 컸을 것으로 이해된다.

그러나 앞서 살펴보았듯이 그같은 지주지 혹은 농장은 대개 중앙과 지방의 양반가의 소유로, 국가를 지탱하는 기본 경제적 범주를 구성하는 것은 아니었다. 실로 이 시기 전세·요역·공물·군역을 바침으로써 국가를 지탱하는 기본계층은 역시 자영농층이며 그들의 소규모 개별적 경영이야말로 이 시기의 기준적인 영농형태였다. 그같은 소경영의 소유=경영분화가 어느 정도였는지를 논단하기에는 사료의 제약이 너무 크지만, 세종대에 보고된 강원도의 경우를 살펴보면 그 대강을 짐작할 수는 있다. 즉 세종 17년(1435)에는 부역 수취의 기준으로 토지소유의 다과를 기준삼아 50결 이상을 大戶, 20결 이상을 中戶, 10결 이상을 小戶, 6결 이상을 殘戶, 그리고 5결 이하를 殘殘戶로 책정한 바 있다.<sup>46)</sup> 이 기준에 따르면 강원도는 도내의 호총 11,538호와 결총 63,627결 가운데에서 대호는 10호, 중호는 71호, 소호는 1,641호, 잔호는 2,043호, 잔잔호는 7,773호의 분포 상태에 있다는 것이 동왕 18년 監司의 보고에 나타나 있다.<sup>47)</sup> 이를 보다 알기 쉽게 표시하면 다음 <표 2>와 같다.

45) 李鎬澈, 앞의 책.

李榮薰, 앞의 글.

최근의 연구에서는 지주지의 일부씩을 노비가 배정받아 자기 책임하에 경작하고 所出의 거의 모두를 主家에 바치는 ‘作介’라고 하는 경작형태도 15, 6세기에 관행되고 있었다는 사실이 소개되고 있다.

46) 《世宗實錄》 권 67, 세종 17년 3월 무인.

47) 《世宗實錄》 권 74, 세종 18년 7월 임인.



〈표 2〉 세종 18년 강원도 토지소유 분화

구 분	50결 이상	20결 이상	10결 이상	6결 이상	5결 이하	합
戶 等	大戶	中戶	小戶	殘戶	殘殘戶	63,627結
戶 數	10	71	1,641	2,043	7,773	11,538戶
百分比	0.1	0.6	14.2	17.7	67.4	100%

우선 여기 호등에 파악된 사실들은 한 도의 감사가 중앙정부에 보고한 내용이었으니 만큼 비록 잔잔호로 분류된 소농민의 경우라 할지라도 대체로는 이른바 “恒産을 가지고 恒心이 있는 자로서 그 군현의 호적에 올라 賦·役을 제공하는”<sup>48)</sup> 불완전하나마 자영농적 존재들이었다는 사실을 주의할 필요가 있다. 이른바 향산도 없고 향심도 없어서 금년에는 南州의 豪猾家에 숨었다가 명년에는 北郡의 鄉愿家로 옮겨 가버리는 半流亡 상태의 농민들은 애써 刷括 하더라도 금일 付籍하면 명일에는 유망해버리기가 십상이었다는 것이다.<sup>49)</sup>

그같은 사실을 염두에 두고 위 강원도의 토지소유 분화상황을 고찰하면, 10결 이상을 소유한 대·중·소호는 대체로 양반 신분의 지주층으로서 주로 농장의 경영형태로 자신들의 지주지를 관리하면서 여분의 땅은 병작지 따위로 대여하였을 것으로 보인다. 그리고 6결 이상의 잔호로 분류된 축도 기실 자영농으로서의 부농에 속하는 편이었다. 그 신분이 사족이거나 양민일지라도 그만한 정도의 토지규모라면 다소의 노비호, 고공이나 비부 따위 노동력을 구사하는 자영의 형태를 취하면서 남는 땅이 있으면 부근의 빈농들에게 병작지로 대여하거나, 그같은 노동력을 직접 사역하여 전체를 농장제적으로 경영하는 방식도 충분히 가능하였을 것으로 짐작된다.

그리고 위의 표에서 가장 큰 비율을 점하고 있는 잔잔호야말로 일반 농민층을 가리키는 것이며, 이 가운데에는 이 시기 전형적인 소농민경영체로서의 양민 자영농이 위치하고 있었을 것으로 판단된다. 기록에서는 그냥 5결 이하의 소유자라고만 분류해 두었으나, 거기에는 물론 4, 5결 정도의 부농으로부터 1결 미만의 영세농에 이르기까지 다양한 경영체들이 분포해 있었고, 그것

48) 《太宗實錄》 권 18, 태종 9년 12월 무오.

49) 위와 같음.

도 영세농쪽이 훨씬 더 많은 비율을 차지하고 있었을 것이 명백하다.<sup>50)</sup> 그리고 재생산과정에서의 자립이 어려운 영세농일수록 인근의 지주지를 부분적으로나마 병작하지 않을 수 없었으며, 따라서 다소간의 예측적 관계를 벗어나기가 어려웠을 것으로 보인다. “풍년에는 徭賦 때문에 괴롭고 흉년에는 徵債로 시달려 가산을 다 팔고 遊離 失所하여 타인에게 기식하는 자가 많다”<sup>51)</sup>는 것이 이 시기 영세 소농들의 일반적 분화 진로였다.

그런데 위의 강원도감사의 보고에서는 파악되지 않았으나 이 시기에는 빈농 혹은 무전농들의 병작농업도 점차 관행이 되어 가고 있었다. 지주와 병작농이 토지의 소출을 절반씩 나누는 이 형태는 사료상으로는 이미 전대부터 관행으로 되어 온 것으로 이해된다.<sup>52)</sup> 가령 여말선초의 政法家인 鄭道傳은 ‘前朝의 田制’를 설명하면서 여러 가지 分給收租地의 예를 들고 다시 민간의 소유·경작관계의 사실을 다음과 같이 소개하였다.

민 의 所耕인 즉 그 自墾 自占을 聽許하여 관이 이를 제약하지 않으니 힘이 있는 자는 널리 개간하고 세력이 강한 자는 많이 점거하였는데, 약자는 또한 강하고 힘 있는 자를 좇아 借耕하여 그 소출을 分半한다. 경작자는 하나인데 그것을 먹는 자는 둘인 터이어서 부자는 더욱 부유해지고 빈자는 더욱 빈곤하게 되었다(《朝鮮經國典》 賦典 經理).

즉 지주의 토지를 차경하여 그 소출을 반씩 나누는 경작관행은 竝作半收를 말하는 것이 틀림없고, 또 이는 그가 《조선경국전》이라는 治國의 일대 법전을 마련하면서 그 총론에서 서술한 내용이므로 여말선초에는 이것이 민간의 일반적 영농형태로 널리 시행되고 있었다고 해석하여도 무리가 없을 것이다. 다만 이 서술은 병작반수의 收奪性을 거론함으로써 혁파되어야 할 영

50) 주 39~41에 제시한 사료 참조.

51) 《成宗實錄》 권 45, 성종 5년 7월 기사.

52) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 租稅條에 의하면, 고려 광종 24년(973) 및 예종 6년(1111)에 陳田을 墾耕하는 경우 일정 연한 뒤부터 전주와 경작인 사이에 소출을 ‘分半’한다는 규정이 정비되었다. 이를 흔히 병작반수 혹은 소작제로 해석하는 수가 있으나(姜晉哲, 앞의 책 및 浜中昇, 앞의 글), 이는 경작관계의 구체적 검증을 통한 해석이 아니라 다만 사료 가운데의 ‘분반’이라는 문자에 의존한 해석일 따름이다. 이에 관해서는 앞으로 구체적 검토를 요한다.

농형태라는 점을 강조하는 데 주안점을 둔 관계로 그 경영의 구체적 실상이 어떠하였는가에 대해서는 언급하지 않았다.

이제 이 시기 병작영농에 관한 더 구체적 실정을 전해주는 다음의 사료를 살펴볼 필요가 있다.

前朝의 말기에 민폐가 다단하였는데 我朝에 이르러 점차 혁거하였으나, 민간에는 아직도 폐단이 남아 있다. …品官·鄉吏가 토전을 광점하고 유망민을 招納하여 並作半收하니, 그 폐단이 私田보다 심하다. 사전은 1결에 풍년이라도 다만 2석을 수취하는데 병작은 많은 경우 10여 석을 수취한다. 流移者들이 이에 의탁하여 피역하게 되고 影占者들이 이에 의탁하여 그들을 隱接시키니, 부역이 균평하지 않은 까닭이 오로지 여기에 있다. …전지의 병작은 鰥·寡·孤·獨, 무자식·無奴婢者로서 3, 4결 이하를 경작하는 경우를 제외하고는 일체 금단할 일이다(《太宗實錄》권 12, 태종 6년 11월 기묘).

여기 병작반수제에서 주의해야 할 것은 지주가 유망민을 끌어모아 병작제를 유도하는 경향이 있으며, 병작농민은 피역 따위의 불가피한 사정으로 거기에 의탁하게 되었다는 사실이다. 유망민을 초납하여 병작반수관계를 맺었으니, 지주가 그들에게 토지는 물론이며 종자·농구·畜力, 그리고 처음에는 農糧까지도 대여하여야만 비로소 영농이 가능하게 되는 것은 필연의 형세였다. 실상 ‘並作’ 혹은 ‘並耕’이라는 용어 자체는 그같이 지주와 작인 사이에 토지를 매개로 하는 다방면에 걸친 助耕관계를 나타내는 말로 정착하게 된 것이라고 해석된다.<sup>53)</sup> 그러한 병작관계에서는 병작농의 지주에 대한 경제적인 의존도가 매우 높고 예측성이 강할 수밖에 없었다. 일정한 수준의 농업생산력의 조건 아래에서 지주와 경작자가 서로 돕는 관계로 결부된 고려말·조선초의 이같은 영농형태야말로 우리 나라 병작제의 원형이며 또한 그 전형이었던 것이다.<sup>54)</sup>

53) ‘並作’ 혹은 ‘並耕’이란 말은 고려시대까지의 문헌에는 나타나지 않는다고 한다(深谷敏鐵, 〈朝鮮の土地慣行並作半收試論〉(《社會經濟史學》 11-9, 1941). 또 《孟子》권 5, 滕文公篇에 “賢者 與民並耕而食”이라는 표현이 보이지만, 물론 이것이 여말선초의 병작제와 연결된다고는 볼 수 없다.

54) 현재 학계에서는 이 시기의 並作制를 곧 小作制와 동일한 것으로 이해하는 수가 있으나 「小作」이라는 용어는 물론 한국의 농업관행에서 나온 말이 아니다.

이 시기의 병작반수제는 국가의 금단에 의해서라기 보다는 농업생산력 수준이 상대적으로 낮고 병작농 자신의 재생산과정에서의 자립도가 워낙 낮았기 때문에 아직도 부차적인 영농관행에 머물렀던 것으로 이해된다. 앞서 살펴보았듯이 아산의 관둔전을 점거한 황수신의 경우를 보면, 그것은 지주에게는 농장의 경우보다 이득이 적고 따라서 당연히 관심도 적은 영농형태인 것으로 말해졌다. 즉 지주지의 본격적 경영형태는 어디까지나 농장을 위주로 하고 있었으며, 병작제는 극히 부분적인, 오히려 예외적인 영농관행으로 말해지고 있었던 것이다. 그것을 ‘佃作’ 혹은 ‘半作’으로 표현하는 다음의 기록들은 각기 이 시기의 병작반수제가 예외적이며 또한 지주들에게 기피되고 있는 영농형태였다는 사실을 전해준다.

① 京畿 및 下三道의 豪俠之家는 良田을 광점하고서 혹 번갈아 陳荒시키거나 혹은 남에게 대여하여 佃作시키기도 한다(《世祖實錄》권 9, 세조 3년 10월 임자).

② 廣耕을 힘쓰면 陳荒될까 염려스럽지만, 薄田을 飢民에게 부쳐 半作을 하는 것은 내버리는 것과 같으니 또한 염려하지 않을 수 없다(李滉, 《陶山全書》권 4, 內篇 答癘).

즉 15, 6세기의 병작반수제는 농토를 진황시키는 것에 버금가는 정도로 염려스러운 영농형태인 것으로 인식되고 있었던 것이다.

그런데 이 시기에는 連作으로 인해 농업생산력이 발전되었고, 貢法전세제의 정착에 따라 상대적으로 전세의 부담률이 낮아졌기 때문에, 지주가 국가에 납부하는 전세와 지주가 병작자로부터 수취하는 ‘半收’의 지대 사이에 차액이 보다 항존하게 되었고, 따라서 병작제의 발전 지반이 갖추어진 셈이었다.

실제로 15세기 후기에도 “우리 나라는 땅이 좁아 무전민이 거의 3/10이나 되니, 토지를 가진 자가 有故하여 耕種이 불가능하게 되면 隣里·族親이 병

---

한국에서 대체로 소작제 영농형태에 가까운 地主·佃戶制 즉 지주가 단지 토지만 대여하고 추수 후 作人과 소출을 分半하는 영농형태는 조선 후기에 가서야 三南지방을 필두로 정착되는 것이 아닌가 한다. 무엇보다 그것이 보편화하기 위해서는 반드시 「소작」농민의 재생산과정에서의 일정 정도의 자립이 생산력을 토대로 보장되어야 하는데, 그것이 상대적으로 성취되는 것은 대체로 조선 후기에 가서야 가능한 일이었기 때문이다.

작하여 (수확을) 나누는 것이 인간의 常事다”<sup>55)</sup>라고 할 정도로 병작제는 점차 발전하고 있었다. 또한 16세기말 경상도 安東지방의 金樸이라는 한 지주의 토지와 노비를 구체적으로 분석한 결과에 의하면, 토지와 노비의 결합으로 구성된 직영제 농장의 경우보다도 병작지로 대여하고 있는 토지가 더 많았다는 실증적 연구도 나와 있다.<sup>56)</sup> 이는 물론 사례 연구에 속하는 것이어서 보편화하기에는 다소 무리가 있을지 모르지만, 이 시기 영농형태 변천의 경향을 짐작하기에는 족하리라고 이해된다.

더구나 16세기로 내려갈수록 소농민경영의 분화는 점차 가속화하고 있었다. 종종연간에 논의된 다음의 기사는 그같은 현상의 일단을 보여준다.

농민의 생존은 그 전토를 가지고 하는 것인데 豪右가 이를 겸병하니 窮한 자는 비록 父子 相傳의 토지라도 모두 팔아버린다. 그 때문에 부자는 전지가 阡陌을 잇닿고 가난한 자는 立錫의 땅도 없다. 부익부 빈익빈이 지금처럼 심한 때가 없었다(《中宗實錄》 권 32, 중종 13년 2월 경인).

順天 등지에서는 豪富民 1가의 축적이 혹 만 석이나 5, 6천 석에 이르고 落種하는 것도 200석 落地에 이른다. 천지의 소생인 財貨百物이 반드시 돌아가야 할 곳이 있는데, 어찌 1인에게 모여져서야 되겠는가. 한 고을 안에 2, 3인이 경작하면 그 나머지는 경작할 땅이 없는 것이다(《中宗實錄》 권 33, 중종 13년 5월 을유).

그 가운데서도 특히 전세·요역·공물은 물론 군역까지를 부담하는 국가 기본 계층으로서의 양민 자작농층의 몰락은 더욱 급속히 진행되고 있었다. 다소 과장된 표현이라고는 짐작되지만, “지금 전지를 소유하고 있는 것은 사족뿐이니 수다한 백성치고 누가 尺寸의 토지라도 가진 자가 있을 것인가”라거나, “양민으로서 전지를 소유한 자는 실로 1인도 없다”<sup>57)</sup>는 정도의 형세가 조성되어 가고 있었던 것이다.

15세기 후기에 無田民이 3/10이라 하였으니, 자작농층이 7/10에 가까운 다수를 차지하고 있었던 셈이 된다. 그들이 점차 분해되어 무전민 혹은 田少農

55) 《世祖實錄》 권 11, 세조 4년 정월 병자.

56) 李榮薰, 앞의 글.

57) 《中宗實錄》 권 64, 중종 23년 11월 신축.

으로 몰락하고 있었다면 그들의 영농형태에는 어떠한 변화가 일어나게 되었을까. 다음은 그것을 유추케 하는 기사이다.

平時에는 사족만이 田庄을 소유하고 있을 뿐이요, 백성은 없어서 모두 并耕해서 먹고 산다(《宣祖實錄》 권 140, 선조 34년 8월 무인).

물론 이 말에도 다소의 과장이 섞여 있겠지만, 16세기로 내려올수록 병작 반수제가 점차 확고한 영농관행으로 자리잡아 가고 있었다는 경향만은 충분히 짐작케 한다.

조선 전기사회는 농업 경영면에서 몇 가지 영농형태의 복합 구조를 그 기초로 하고 있었다. 즉 경영의 주체라는 면에서 볼 때 지주의 농장형, 소농민의 자영형, 그리고 영세소농 혹은 무전민의 병작형이라는 세 가지 형태가 그것이다. 세 가지는 각기 차원을 달리하는 형태이며, 국가를 직접 상대하는 것은 앞의 두 가지가 중심이 되었다. 그러나 그것은 모두 상호 규정적으로 얽히면서 전개되고 있었다.

그런데 국가경제에서 차지하는 구성 비율을 들자면 역시 소농민 자영형이 기본이 되고 지주지 농장형이 그 다음을 점하고 있었던 것으로 이해된다. 그리고 병작 영농은 초기에는 아직도 농장이나 지주지의 외곽에서 부수적으로 이루어지고 있었는데, 생산력의 발전과 함께 점차 그 독자성을 높여갔으며 특히 16세기로 내려올수록 소농민의 분화에 따라 점차 보편성을 띤 영농 관행으로 자리잡게 되었던 것으로 이해된다.

### 3) 하층민의 동요

사회경제적으로 보아 생산력의 일정한 발전을 바탕으로 해야만 소유권 위주의 토지 지배관계가 정착할 수 있으며, 이를 바탕으로 하고서야 국가 수취제 또한 상대적으로 균평하게 법제화할 수 있었다. 과전법체제는 연작농법이라는 생산력의 바탕 위에서 양민 자영농층을 국가체제의 기본 사회계층으로 파악하고 설정한 것이었다. 전분 6등·연분 9등의 공법전세제가 마련되고, 이른바 소경전이라는 토지소유의 다과를 기준으로 공물을 부과·수납하는

공납제를 정립시키기에 이르렀으며, 다시 소경전의 다과에 따라 잡역을 부과하는 요역제를 정비하게 된 것도 모두 그러한 사실에 속한다. 보다 실제에 가까운 호적과 군적의 정비를 거쳐 保法이라는 군역제도를 실시한 것도 그 같은 의지의 표현이었다.

그러나 그것은 이전 시기에 비하여 한 단계 더 제도화하고 좀더 개선되었음을 뜻하는 것에 불과하였다. 조선 초기에는 국가의 기틀이 잡힌 세종대부터 전국의 호구와 토지의 실세 파악에 더욱 힘쓰는 한편 제반 수취제의 기본을 마련하였다. 세조대에 가서는 기왕의 호적과 군적을 회수하고 실제 그 대로의 國勢를 파악하는 새로운 노력을 집중한 결과 전국적으로 대략 70만 호, 400만 구에 85만 명의 군역자를 확보하게 되었다. 이후 16세기에 가서도 80여만 호, 400여만 구 정도의 호구를 파악할 수가 있었다.

그러나 그 실상은 아직도 개략적인 것일 뿐이었다. 먼저 호적과 군적에서도 실세 그대로를 파악하지는 못하고 있었다.

이전부터 호구를 조사하여 호적을 만든다는 것은 으레 형식만 갖추는 일이었을 뿐입니다. 遊丁은 전혀 검관되지 않으며, (군적에) 올라 있어도 流亡한 자가 많습니다. 이 때문에 매번 責立되는 군액은 탈루자가 절반을 넘고 군정은 점점 원액보다 감소하고 있으며, 모자라는 숫자를 대충 채워 넣더라도 모두 保率이 없습니다. 국가는 昇平이 백 년이나 되어 生齒가 날로 번성하는데도 군액의 減耗는 이같이 무섭습니다(《中宗實錄》권 80, 중종 30년 12월 기묘).

즉 호적이나 군적은 현실을 바탕으로 하여 작성되는 것이 아니라 위로부터의 責立에 따라 형식만 갖추어 편성되는 것이며 그것도 실세와는 많이 괴리된 것이어서 임시방편의 고식책으로만 운용되고 있다는 사실, 그리고 호구는 증가하는데도 군역을 담당할 자는 점점 감소해간다는 사실을 알 수 있다.

호적 못지않게 중요한 바탕이 되는 量案의 경우도 더 나을 것이 없었다. 量田이란 당시로서는 워낙 정확성을 기하기 어려운 일이었다. 가령 공법전세제가 전국적으로 시행된 초기인 성종대의 전라도 양전에서 일개 군현 전지의 결수가 2, 3천 결, 혹은 3, 4천 결의 차이를 내기도 하였다는 사실<sup>58)</sup>이 그

58) 金泰永, 앞의 책, 324쪽 .

것을 잘 말해준다. 각 군현의 양안이 모두 다 冒濫하다는 논란이 일어나자, 성종 자신이 “비록 고쳐 바로잡더라도 폐단은 다시 여전할 것이다”<sup>59)</sup>라고 자포자기할 정도로 양안은 지리멸렬한 상태로 운용되고 있었다. 종종 때에는 양전을 논의하는 자리에서 의정부 대신들이 임금에게 다음과 같이 염려스러운 사정을 보고하였다.

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

양전·양안제도에 관한 한 조선시대에 와서 크게 개선되었음에도 불구하고 실상은 그러한 것이었다.

이상 호적과 양안의 운용 내용에서 짐작되듯이 국가는 결코 그 구성원인 개별 농민의 호구나 토지를 실세대로 정확히 파악할 수 없었다. 아무리 중앙 집권적 전제국가라 할지라도 國勢의 기초 자료가 그같이 미비하고서야 수취제를 실상에 맞도록 정확하게 운용할 수 없었다. 그래서 수취제는 필연적으로 왕권의 대행자로서 현지에 나가 주재하면서 그래도 현지의 사정을 가까이 알고 있는 각 군현의 수령에게 위임하여 운영할 수밖에 없었다. “외방의 軍籍은 그 군현의 殘·盛에 따라 평균 定額하여 국역에 이바지하도록 하는 것이 곧 常法”<sup>60)</sup>이며, 貢納의 경우도 “당초 貢案을 상정할 때 반드시 그 군현의 産·성과 토지의 廣·狹, 物産의 여부를 헤아려 공물의 다소를 책정”<sup>61)</sup>한 것으로 제도화하였다. 양자가 다 각 군현 단위 공동체적 책정과 부과의 방법으로 제도화하였던 것이다.

즉 군역과 공물 등 가장 중요한 수취 항목이 각 군현 단위로 책정되고 각 군현은 또한 당해 지역의 군적·田籍 등을 참작하여 각 민호에 배분하여 수취하는 구조로 운용하고 있었던 것이다. 요역도 토지 기준으로 부과되었지만, 이것이야말로 수령의 ‘用心’ 여하가 가장 크게 작용할 수 있는 수취부문

59) 《成宗實錄》 권 57, 성종 6년 7월 계유.

60) 《世宗實錄》 권 20, 세종 5년 5월 정미.

61) 《中宗實錄》 권 27, 중종 11년 12월 경술.



이었다. 다만 전세는 당해 군현의 자의가 개입될 여지가 비교적 적은 편이었지만, 그 상대적 비중이 16세기 이후로는 아주 적었다.

국가의 기본 수취제도가 각 군현을 단위로 하는 공동체적 대응으로 운용될 때 그것은 필연적으로 富實한 군현보다는 쇠잔한 군현에 더 과중한 부담으로 책정되기 마련이었다. 그리고 동시에 지주양반 등 세력가에게는 헐하게, 소농민과 같은 약자에게는 무겁게 분담되는 형태로 구조화하기 마련이었다. 그것은 계층제적 사회구성이 공동체적으로 대응할 때 나타나는 필연적 구조이며 체제였던 것이다.

그러므로 국가 지배지반을 항구적으로 확보하기 위하여 과전법체제는 그 기본이 되는 자영 소농민계층을 보호해가는 정책을 표방하고 있었지만, 실상 이 시기에는 전세·공물·요역은 물론 군역까지를 모두 부담하는 양민 자영농층의 사회적 분해가 가장 현저하게 진행되었다. 여기에서는 그들을 그렇게 몰락의 방향으로 분해시킨 최대의 요인으로서 防納 등으로 대표되는 공납제의 폐단과 疊徵 등으로 표현되는 군역에서의 가혹한 수탈의 예를 간단히 들어 보기로 한다.

공물은 워낙 그 물목이 변쇄하고 수납 절차가 까다로워서 勒徵·代納·點退·引納 등 갖가지 폐단을 동반한 채 가장 무거운 부담으로 되어 있었다. 그 가운데서도 중앙의 勢家·豪商과 각지 수령의 결탁하에 자행되는 방납이 점차 공공연해지면서 공납제의 폐단은 극도에 이르렀다.

①各司의 하인으로서 방납하는 자는 그가 수납하는 물건을 중간에서 찌를 부려 백단으로 점되한다. 外吏는 부득이 高價를 납부하고 방납인으로부터 사야만 비로소 納官할 수 있다. 그러므로 납관하는 물품은 모두 다 품질이 나쁘니, 특히 任土作貢의 의미가 없다. 더구나 방납인은 重價를 징색하니 羊 한 마리 값이 면포 7疋(1동=50匹)에 이르고 貂皮 한 장 값이 官木 4동에 이른다. ...다른 물건 값 또한 모두 이같이 高重하다(《中宗實錄》권 88, 중종 33년 8월 갑인).

②지금은 여러 군현에서 바치는 많은 공물이 토산이 아니어서 나무에 올라 물고기를 구하거나 배를 타고 물집승을 잡는 일과 같으니 다른 고을에서 轉買하거나 혹은 서울에 와서 사 바칠 수밖에 없으므로 백성의 비용은 백 배나 드는데도 公用은 넉넉지 못하다. 게다가 민호는 점차 줄어들고 전야는 점차 진황되니 왕년에 100인이 바치던 것을 전년에는 10인에게 責辦케 하고 전년에 10인이 바치던 것을 금년에는 1인에게 책판케 하니, 그 형세가 반드시 1인 또한

없어지고 난 후에라야 그치게 될 것이다(李珣, 《栗谷全書》 권 5, 萬言封事, 갑술; 선조 7년).

군역은 실상 이 시기 국가체제 유지의 기반이 되는 양민층에게만 부과되고 담당자의 實數와는 관계없이 각 군현별로 군액이 고정된 채 운용되고 있었으므로, 사회분화가 심해질수록 현지에 남아 있는 자에게 2중, 3중의 부담으로 중압되어 갔다. 그리고 16세기에는 실제 立役보다도 代立이 보편화하고 다시 그 代立價 또한 폭등하여 군역은 이제 양민층을 상대로 자행되는 주구적 수탈로 변하고 말았다. 가령 水軍의 경우를 예로 들자면, “당초에 대립가는 통상 1朔에 면포 15필이었는데 그 후 배수가 되어 30필이 되었다가 지금은 4배로 되어 60필에 이르렀으니…우마나 전답을 다 팔아 價納하고 그것도 없는 자는 도산하는데, 당사자가 도산하면 一族切隣에게서 징수하고 일족절린이 도산하고 나면 일족의 일족이나 절린의 절린에게서 징수”<sup>62)</sup>할 수밖에 없는 악순환의 확대가 되풀이되고 있었다. 正兵뿐 아니라 奉足의 경우도 마찬가지였다.

① 외방의 양인은 그 역이 심히 괴롭다. 정월에 某人の 봉족으로 이미 立役했는데도 7, 8월에 다시 타인의 봉족으로 입역해야 하니, 이는 1년에 두 번 입역하는 것이다. 그가 지탱할 수 없어 도망가버리면 수령은 그 遠族 遠隣에게 督徵한다. 부득이 전지를 모두 팔아 價納하여도 오히려 모자라 이 역시 도망가버리는데, 그 때문에 한 지경이 마침내 텅 비게 된다. 지금 전지를 가진 자는 사족뿐이니, 허다한 백성이야 누구인들 尺寸의 토지라도 가진 자가 있는가(《中宗實錄》 권 64, 중종 23년 11월 신축).

② 민간의 疾苦가 다단하지만 백성으로서 가장 고된 것은 수령이 백성을 사역하기에 급하여 나이가 차지 않은 자를 혹 군졸로 정하거나 혹은 官所에 사역하는 일이다.…14살에 充軍하는 것도 너무 이른데 지금은 비록 10살이 차지 않았는데도 관에 陳告하는 자가 있으면 으레 장부를 갖추어 두고 이를 혹 官屬으로 정하여 사역하거나 혹은 군사의 봉족으로 지급한다. 백성으로서 아들을 많이 둔 자는 그 고역을 견디지 못하고 그 때문에 破産撤業하여 流離失所하며 혹 절로 도망가서 머리를 깎고 중이 되는 자 또한 매우 많다(李彦迪, 《晦齋全書》 별집 2, 筵說, 임인; 중종 37년 윤5월 15일).

62) 《中宗實錄》 권 103, 중종 39년 5월 병진.

실로 16세기의 조선은 사족을 중심으로 한 지주화와 대다수 하층민의 무산화라는 사회분화가 매우 심하게 진행되고 있었다. 여기서 恒産의 근거를 잃고 몰락하며 무산화한 인민대중의 동요는 필연적인 일이었다. 그들 중 “壯實한 자는 사방으로 흩어져 僧徒라든가 群盜로 화하며 늙고 파리한 자는 自存치 못하여 尤利도산”<sup>63)</sup>하고 있었다. 또한 “승도가 된 자들을 추쇄하면 한갓 군도로 화하여 민간을 요란하게 할 뿐”<sup>64)</sup>이라고도 하였다.

실제로 이미 15세기 후기의 세조대부터는 도적이 극성하여 한 군현이나 일개 도만의 일로 끝나지 않고 중앙정부의 대책이 여러 차례 강구되고 있었다. 가령 세조 10년(1464)에는 특히 전라도에 도적이 많이 들끓는 실정이라므로 중앙에서 특별히 장수를 파견하여 무려 수백 명을 체포하고 엄히 다스리자 도적의 여당이 敬差官의 本家를 劫掠하는 일이 벌어지기도 하였다.<sup>65)</sup> 동왕 11년에는 7월 2일을 기해서 함경도와 평안도를 제외한 6도의 도적을 일시에 체포하는 거사가 벌어지고 그 도적들을 치죄하는 별도의 事目を 마련하여 다수의 경차관을 파견하기도 하였다.<sup>66)</sup> 또 예종대의 張永己라는 도적 일당은 수십 명의 당여를 이끌고 전라도 일대를 횡행하다가 현지 관찰사·절도사의 연합 추격을 받아 지리산 남쪽을 거쳐 경상도로 이동하고, 여기에서 관군과 대치하여 저항하다가 다시 쫓기어 전라도로 이동하는 행패를 부리기도 하였다.

그리고 연산군대의 유명한 洪吉童은 玉冠자애다 紅包를 띠고 당상관 행세를 하면서 대낮에 무리를 이끌고 병장기를 지닌 채 공공연히 관부에 출입하는 등 대단한 강도짓을 자행하였다. 또 중종연간에는 황해도에서 강도 60여 명이 떼지어 횡행하므로 중앙에서 장수를 파견하여서야 이를 잡을 수 있었는데, 그 무리가 많아 본도 본읍에서 이들을 다 수금할 수가 없는 형세여서 開城府獄이나 京獄 등 이른바 大處로 이송 처리하여야 한다는 논란이 일어날 지경이었다. 나아가 명종대의 임꺽정 사건은 조직적 강도집단이 황

63) 《中宗實錄》 권 87, 중종 33년 2월 계유.

64) 《明宗實錄》 권 33, 명종 21년 8월 정축.

65) 《世祖實錄》 권 34, 세조 10년 8월 무술.

66) 《世祖實錄》 권 36, 세조 11년 7월 기미.

해도를 중심으로 경기와 수도 한성부에까지 출몰하면서 혹 관부를 엄습하는 등으로 여러 해를 노략질한 대규모 저항사건으로 널리 알려져 있는 일이다.

그러나 이들 사건은 아직도 모두 우발적인 것이었다. 그것은 서민 호걸을 중심으로 군도들이 규합되어 民物이나 일부 官財까지를 약탈하는 등 한때의 소동을 부리다 끝나고 마는 것이었다. 그래서 그같이 예외적 사건에 연루될 생각도 기회도 갖지 못한 일반 농민층은 대체로 빈번한 자연적·사회적 재난에 허덕이면서도 자기 고장에 붙박혀 연명해갈 수밖에 없었고, 그 재난이 견딜 수 없는 지경이면 아직도 개별적 유리도산의 길을 택하는 것이 가장 일반적 형태로 나타나고 있었다.

〈金泰永〉

### 3. 상품의 유통과 공납제의 모순

#### 1) 장시의 발달

##### (1) 장시성립의 기반

場市는 농촌사회의 구성원인 농민·수공업자 등 직접 생산자층에 의한 상품생산과 이들 서로간의 직접 교역에 바탕을 둔 교환시장 곧 농촌시장(鄕市)이었다. 농민들의 유통기구로서 장시는 15세기 후반에 출현하였고, 16세기에 전국 각지로 확산되어 정기 장시로 자리잡아 갔다. 정치적 중심지인 행정도시와 같은 곳에서의 상거래는 고대부터 있어온 것이지만, 농촌사회에 근거를 가지는 시장은 대체로 이 무렵부터 본격적으로 발달하기 시작하였다. 이러한 농촌상업의 발달은 자연재해나 국가의 부세제도 운영이 계기가 되기도 하였으나, 기본적으로는 고려시대 이래 농민들의 유통경제 참여를 제약해오던 여러 가지 요인이 극복됨으로써 가능할 수 있었다.

장시가 출현할 수 있는 사회경제적 기반을 농업생산력, 생산관계의 변동,

사회적 분업의 확대, 유통경제의 발달 등의 순으로 살펴보도록 하자.<sup>1)</sup> 먼저 농업생산력의 측면부터 알아보자. 14세기 이래 농업기술상의 일대 혁신으로 농업경제력은 크게 신장하였다. 재와 인분 등으로 거름을 만들어 논밭에 폭 넓게 주는 施肥術이 강구되었고 제초기술도 발달하였다. 그리하여 농업기술 사적으로 가장 중요한 단계의 하나인 連作常耕農法의 실현이 가능하게 되었다. 이는 경지의 연작 이용뿐만 아니라, 단위면적의 생산력도 증대시켰다. 연해지역의 저습지나 삼남지방의 바닷가가 크게 개간되는 등 수전농업을 중심으로 농경지도 확대되었다. 신품종의 보급과 확대 또한 이 시기 농업생산력 발전의 커다란 부분을 차지하였다.<sup>2)</sup> 특히 목면은 고려말에 도입된 이래, 조선 초기에는 下三道지역을 중심으로 널리 보급되었으며, 세종대에는 북부지역으로의 보급이 정책적으로 추진되었다.<sup>3)</sup> 목면재배의 성행은 농민들 의생활의 변화를 가져왔을 뿐 아니라, 면포가 민간 사이의 거래나 부세납부에서 麻布를 밀어내고 正布 혹은 常布로서 교환의 기준으로 자리잡아 감에 따라 농가소득을 증대시켰다. 이러한 농업발전에 따라 농민층은 어느 정도의 잉여생산물을 축적하여 재생산기반을 확대해 나감으로써 시장을 위한 상품도 마련할 수 있었다. 그 결과 농촌에 뿌리를 두는 시장이 광범하게 형성되기 시작하였다.

한편 15~16세기에는 생산력 발전에 따른 농가소득의 증대뿐 아니라, 생산관계에서도 농가경제에 유리한 조건들이 마련되었다. 그것은 다름아닌 수조권적 토지 지배의 해체·소멸이었다. 과전법체제로 남아 있던 수조권적 토지 지배는 16세기를 경계로 과전법과 함께 그 운명을 다해 갔다. 따라서 상대적으로

1) 이와 관련된 연구로는 李景植, <16世紀 場市の 成立과 그 基盤> (《韓國史研究》 57, 1987)이 대표적이다. 이 부분의 정리에 참고한 연구로는 이외에도 다음의 글들이 있다.

李泰鎮, <16세기 東아시아 경제 변동과 정치·사회적 동향> (《朝鮮儒敎社會史論》, 지식산업사, 1989).

남원우, <15세기 유통경제와 농민> (《역사와 현실》 5, 한국역사연구회, 1991).

홍희우, <리조전만기 상업의 발전> (《조선상업사》고대·중세편, 과학백과사전종합출판사, 1989).

朴平植, <朝鮮前期의 行商과 地方交易> (《東方學志》 77·78·79, 延世大, 1996).

2) 李泰鎮, 《韓國社會史研究》(지식산업사, 1986) 제4·7·8장 참조.

3) 澤村東平, 《朝鮮綿作綿業の生成と發展》(朝鮮棉花協會, 1941), 1~154쪽.

토지의 사적 소유권이 점차 자리잡아 갔다.<sup>4)</sup> 농민들이 자기 토지를 가지고 경작한다는 것은 농업생산력 발전의 성과가 농민의 것이 될 수 있다는 것을 뜻한다. 이제 농민들은 자기 노동생산물에 대해 종전과는 달리 좀더 직접적으로 사유의 권리를 강화하고 행사할 수 있게 되었던 것이다. 농민·수공업자 등 직접생산자가 자기 생산물의 일부를 임의로 자유롭게 서로간에 처분할 수 있는 조건하에서, 생산물의 생산 및 교환·배분이 사적으로 이루어질 수 있었다. 이것이 농촌시장의 출현·성장을 가능케 한 또하나의 배경이었다.

그리고 15~16세기에는 생산력이 발전하고 토지의 사적 소유권이 성장함과 동시에 사회적 분업도 진전하였다. 匠工人들에 대한 부역제적 운영원리에 입각하여 경영되고 있던 관청수공업체계가 점차 해체됨에 따라 고려시대에 수공업소에 소속되어 있던 수공업자들은 독립적인 전업적 수공업자들로 전환하였다. 이들은 봉건국가의 수요에 따른 공물생산을 담당하는 부담을 벗어날 수는 없었으나, 점차 일반주민들의 소비를 전제로 한 상품생산도 하게 되었다. 도시에서는 지배층의 사치성 수요를 위한 금속세공, 철물가공, 문방구생산을 비롯하여 민간의 일용품들을 생산하였고, 농촌에서는 농민들이 가내부업으로 해결할 수 없는 도자기·농기구 등을 생산하였다. 이에 따라 각종 기구 생산을 위한 도자기업과 冶匠業, 그 밖의 일용품의 생산을 위한 수공업의 비중이 높아졌다.

이와 더불어 중세수공업의 주요 부문을 이루는 농민들의 가내수공업도 한층 발전하였다. 이 시기 농민들의 가내수공업은 마포·면포·모시·명주 등을 짜는 직조업과 제지업, 그리고 돛자리·방석 등을 제작하는 자리수공업 등이 중심을 이루고 있었다. 그 가운데서도 가장 큰 비중을 차지한 것은 직조업이었다. 이는 특히 목면을 중심으로 발전하였다.<sup>5)</sup>

지역간에 불균형하게 발전하고 있던 이들 수공업은 상업과 교통이 발달함에 따라 상호 분업관계에 서서 상품에 따라 생산지가 정해져 갔다. 이러한

4) 李景植, 〈16世紀 地主層의 動向〉(《歷史教育》19, 1976).

金容燮, 〈前近代의 土地制度〉(《韓國學入門》, 大韓民國 學術院, 1983).

5) 洪희유, 《조선중세수공업사연구》(과학백과사전종합출판사, 1978; 지양출판사, 1989), 170~217쪽 참조.

경향은 기타 산업분야에서도 진행되었다. 따라서 농민들은 농업을 버리고 특정산업으로 轉業하는 일이 많아졌다. “농민들이 工商의 이익에 몰리고 있어, 농민이 날로 감소한다”<sup>6)</sup>는 것은 그런 사정을 말하고 있다. 따라서 농업 이외의 다른 산업분야에 종사하는 인구도 늘어났다. 이와 같은 농촌사회에서의 사회적 분업의 전개는 잉여생산물의 교역을 확대시키고 모든 산업분야에서 시장을 목표로 하는 상품생산을 증대시키는 계기가 되었다. 사회적 분업의 확대로 생산물을 교환하려는 사회적 요구는 더욱 높아졌고, 이에 따라 상업은 새로운 발전 단계에 접어들었다.

이처럼 15~16세기에는 농가경제가 성장할 수 있는 여러 가지 조건들이 마련되었고 농민들이 처분할 수 있는 잉여생산물도 더욱 늘어났다. 아울러 사회적 분업도 확대되었다. 15세기 후반 이후 농촌시장으로서의 장시는 이러한 객관적 기반 위에서 성립하고 확산될 수 있었다.

그럼 이제 유통경제의 발달이란 측면에서 장시성립의 기반에 대해 알아보기로 하자. 농민의 사사로운 교역은 오래전부터 있었다. 이미 고려초에 그 형세는 일반화되어 농민들의 교역은 市를 이룰 정도의 수준이었다. 그러나 고려의 시는 행정중심지인 州縣에만 쏠려 州縣市였다. 開市장소는 관아근처였고, 시는 한낮에 열렸으며, 관리와 농민 등 상하층 모두가 참여하였다. 교역에 錢幣는 사용하지 않았고 다만 米·布로 무역하고 있었다. 낮에 시가 열렸다는 사실은 교역자들이 개시처 근처에 거주하는 민인들이었음을 전하여 준다. 15세기 후반의 장시처럼 농민·수공업자 등 직접 생산자들이 중심이 되거나 수개 촌락의 민인들이 하루에 왕복하면서 교역하기 편리한 교통상의 요지에 열리고 있지는 못하였다. 다만 농민·수공업자 등 직접 생산자 사이에 교역이 이루어지고 있던 점, 그리고 교역매개물인 米·포가 이미 화폐로서의 일반적 등가기준으로 정착하고 있던 점 등을 감안해 볼 때 주현시는 조선 전기의 장시와 같은 성격의 시장이었음을 알 수 있다. 그러나 장시 바로 그것은 아직 아니었다. 이러한 시는 조선 전기의 장시에 선행하는 농민교역처였다.<sup>7)</sup>

이처럼 고려시대 농민의 교역은 조선 전기의 장시처럼 시를 이루고는 있었으

6) 《世宗實錄》권 69, 세종 19년 9월 경오.

7) 李景植, 앞의 글(1987), 75~79쪽.

나 개시지역, 교역참여자, 출시일 등에서 완전한 농촌시장으로 성립하지는 못하였다. 그나마 주현시는 내적인 사회변동과 외침이 잦았던 13~14세기간에는 자취를 감추었다. 이 점이 이 시기 농민의 교역이 갖고 있던 한계와 특징이었다.

시장은 이러한 교역수준에 있던 15세기까지는 아직 항상 혹은 규칙적으로 나타나지 않았다. 15세기 중반까지도 “지금 우리 나라는 京都에는 시가 있으나 각도의 州郡에는 모두 시가 없다”<sup>8)</sup>고 하듯이 지방장시는 형성되어 있지 않았다.

장시가 형성되기 이전에도 물론 농민들은 여러 가지 형태의 교역을 하고 있었다. 농민들은 자신이 생산한 농산물이나 가내제품을 내다팔아 그들이 필요로 하는 생활용품이나, 부세로 내는 물품 또는 화폐를 마련하고 있었다. 이러한 교역은 농민상호간에 ‘有無相遷’의 형태로 이루어지기도 하였고, 지역간을 이동하면서 상업을 하는 행상과 교역을 하기도 하였다. ‘抑賣·抑買’라고 표현되는 강제교역에 의한 것도 있었다.

농민들이 유통경제와 맺는 이러한 교역형태들이 지방장시의 성립과는 어떤 관계가 있는지 하나씩 살펴보기로 하자. 먼저 ‘유무상천’식의 교역은 “있는 것으로써 없는 것을 바꾸며 적은 것으로써 많은 것을 바꾼다”<sup>9)</sup>고 하는 것으로, 민들 사이에서 가장 연원이 오래되고 익숙한 교역형태였다. 즉 농민 자신이 직접 생산한 물품을 가지고 가서 그들에게 필요한 생활용품과 서로 바꾸는 교역을 말한다. 농민간의 이러한 교역은 개인 사이에서 필요에 따라 이루어지기도 하였으나, 교역이 증대됨에 따라 특정한 장소에 모여서 이루어지기도 하였다. 이미 12세기 《高麗圖經》의 기록에 나타나듯이 주현의 관청 주변에 市가 열리고 있었다. 이런 주현시는 비록 유무상천의 교역수준을 보이고 있지만, 그 규모는 단순한 물자교환의 단계를 넘어선, 중국 宋代의 江南 지방 촌의 정기장시인 墟와 비견될 정도로 활발하였다.<sup>10)</sup> 이러한 주현시는 15세기 후반 장시가 성립되기 이전까지 주요한 교역장소였던 것으로 이해된다. 다만 그러한 교역은 불규칙하게 이루어지고 있었다. 유통량이 아직 규칙

8) 《世宗實錄》 권 59, 세종 15년 정월 임신.

9) 《世宗實錄》 권 89, 세종 22년 5월 경술.

10) 徐兢, 《高麗圖經》 권 3, 貿易 및 권 19, 民庶.

李景植, 앞의 글(1987), 76~78쪽 참조.



적인 장시를 출현시킬 정도에 이르지 못하는 것이기 때문이다.

지역권을 넘어서 여러 지역을 돌아다니며 상업을 하는 행상과의 교역도 농민교역에서 주요한 기능을 담당하는 또 하나의 교역형태였다. 행상들은 주로 농촌사회에서 공급이 부족한 물품을 보충하거나, 기타 구하기 어려운 여러 가지 수공업제품과 소금·생선 등의 수산물을 농민들에게 제공하고 있었다. 농민들은 이들을 통하여 그 지역에서 구하기 힘든 생활필수품이나 일용품을 구입하고, 또한 공물 등의 부세납부를 위한 필요한 물품들을 마련하고 있었다.

지방행상들은 배를 이용하여 보다 널리 활동하기도 하였다. 이들은 水商 혹은 船商으로 불렸다. 그 가운데는 생선을 잡아서 판매하는 자들로부터 소금·미곡 등의 물화를 운송하여 운임을 받거나, 이를 직접 판매하는 자들까지 여러 부류가 있었다. 이러한 선상들의 활동의 하나는 漕運이었다. 조운은 가장 조직적이고 규모가 큰 운송체계였다. 따라서 이러한 조운망을 중심으로 한 지방유통기구도 형성되고 있었다.

지방행상은 조선 초기에 들어서면 아직까지도 양반지주층이나 관청을 주요고객으로 하고 있었지만 농민들을 대상으로 하는 상업활동도 점차 확대하여 갔다. 그에 따라 상업에 종사하는 농민의 수도 늘어났다. 농민들의 유통경제로의 참여는 더욱 촉진되었다.

한편 강제적인 교역도 널리 행해져오던 주요한 교역형태의 하나였다. 특히 고려시대에는 농민 잉여생산물의 대다수가 사원·궁원·양반·토호 등 여러 지배세력들에 의해 反同·互市의 이름으로 강제 교역되었었다.<sup>11)</sup> 반동과 같은 강제교역이 가능했던 까닭은 이들 지배층이 수조권을 매개로 농민 및 그 생산물에 대하여 그만큼 강한 지배력을 행사할 수 있었기 때문이다.

佃客의 유통경제, 농민의 교환경제가 한 단계 더 발달하자면, 이같은 제약이 해소되어야만 하였다. 고려말 과전제도의 시행은 농민들로 하여금 지금까지 지배층 전주가 가하던 여러 가지 징령으로부터 벗어날 수 있는 계기를 마련하여 주었다. 전객들은 끊임없는 對田主抗爭을 통하여 소유권을 강화해 나갔고, 이에 병행하여 자기 잉여 생산물을 임의로 처분할 수 있는 자유 곧

11) 《高麗史》 권 85, 志 39, 刑法 2, 禁令 우왕 14년 8월.

스스로에게 유리한 교환시장을 만들어 갈 수 있는 여건도 확보하였던 셈이었다. 이에 抑賣·抑買의 강제적 교역관계에서 벗어날 수 있었다.

강제교역은 15세기에 들어와서도 여전히 관행으로 남아 있었지만 고려시대처럼 농민의 교역을 주도할 정도는 아니었다. 그것을 수행하는 주체도 관권으로 범위가 축소되었고, 농민의 전체 교역에서 차지하는 비중도 줄어들었다. 농민 사이의 교역이 확대되고, 행상들과의 교역이 활성화되었던 것은 그러한 추세를 보여준다. 관권에 의한 강제교역도 주로 상인들에 의해 주도되었다.<sup>12)</sup>

이상 유통경제의 측면에서 볼 때, 직접 생산자 상호간의 교역이 보다 활성화되었고, 농민을 대상으로 한 지방행상의 활동도 확대되고, 상업에 종사하는 농촌소상인도 늘어났다. 그리고 농민들은 抑賣·抑買의 강제교역에서도 벗어날 수 있었다. 이런 여러 조건들의 성숙은 농민들의 독자적인 시장기구가 성립할 수 있는 기반이 되었다.

## (2) 장시의 성립과 확산

15세기 중세사회가 재편성되고 사회적 생산이 증대됨에 따라 상품유통에 대한 사회적 요구는 급격히 늘어나 시장경제는 도시상업 범위에서 벗어나 지방으로 확대되어 갔다. 1430년대에는 정부에서도 화폐유통공간의 확보를 위해서라도 지방에 향시(場)를 널리 설치하는 것이 필요하다고 인정하게 되었다.<sup>13)</sup>

장시는 당초 場門이라고 불렸다. 정부에서 장시의 출현에 대하여 거론하기는 성종초인 1470년대부터였다. 당시 정부는 전라도 務安 등 여러 읍에서 이익을 꾀하는 무리들이 장문을 열어 민에게 해를 끼친다고 보았다.<sup>14)</sup> 그런데 무안·羅州 등 물산이 풍부한 여러 읍에서 대홍황을 맞게 되자 사람들이 서로 모여 市鋪, 곧 장문을 열었다. 그리고 여기에 의뢰하여 흉년을 넘겼다. 그러자 정부에서는 救荒의 차원에서라도 그 설립을 허락할 수밖에 없었다.

12) 남원우, 앞의 글, 89쪽.

13) 《世宗實錄》권 59, 세종 15년 정월 임신.

14) 《成宗實錄》권 20, 성종 3년 7월 임신.

이에 외방의 큰 읍이나 인민이 번성한 곳에 시포의 설치에 허락되었다.<sup>15)</sup>

그후 장문은 도적들이 장물을 파는 곳으로 이용하였기 때문에 도적이 흥행하는 이유가 된다고 하여 그 설치에 부정적인 시각도 다시 등장하였다.<sup>16)</sup> 그러나 구황에 도움이 되니 흉년에는 폐할 수 없다는 것이 왕과 중앙관료들의 일반적인 입장이었다. 특히 성종은 있는 것과 없는 것을 바꾸는 것 자체를 금할 수는 없다고 하여 장문폐지가 불가함을 주장하기까지 하였다.<sup>17)</sup> 이는 당장은 진흥의 방편이나 화폐통용을 위한 매개수단으로 활용하기 위한 데에서 기인하는 현상이었지만, 결국은 務本抑末의 방침하에 장시금지책을 세우고 있던 조선이 농민층 서로간의 교역행위 및 그 시장기구를 승인하는 단계로 나아가는 단초가 되었다. 이처럼 소농경영의 안정을 위해서 장시의 필요성은 인정되었다.<sup>18)</sup>

凶歉은 장시출현 이전이나 이후 어느 시기에나 만성적으로 내습하는 자연재해였지만,<sup>19)</sup> 이런 자연재해는 장시 내지 유통이 발달할 수 있는 계기가 되기도 하였다. 수재나 한재 등으로 말미암아 수확이 저조하여 많은 농민들이 굶어 죽기에 이른 때에는, 형편이 보다 나은 지역으로부터 부족한 지역으로 미곡이 대량으로 유출되고, 때로는 이 과정에 투기가 유발되어 커다란 사회문제가 되기도 하였다. 농민들은 그들이 필요로 하는 식량을 비록 높은 가격을 지불하고서라도 상인들로부터 구입하지 않을 수 없었다. 세종 19년(1437) 하삼도지역에 흉년이 들어 공주 등지에서 미 2두의 값이 면포 1필로까지 폭등하자, 흉년이 비교적 덜한 북부지역에서 쌀을 사서 남부지역에 파는 상인들의 행렬이 길에 이어지고 있었다.<sup>20)</sup> 이는 자연재해로 인한 미곡가격의 지역차를 이용하여 상인들이 활발한 상업활동을 벌이고 있었음을 잘 보여준다.<sup>21)</sup>

앞에서도 지적하였듯이 15세기 후반의 장시가 흉년에 농민들이 활로를 찾

15) 《成宗實錄》 권 27, 성종 4년 2월 임신.

16) 《成宗實錄》 권 204, 성종 18년 6월 무자.

17) 위와 같음.

18) 《中宗實錄》 권 31, 중종 13년 정월 임자.

19) 이 시기 자연재해에 관하여는 오종록, <15세기 자연재해의 특성과 대책> (《역사와 현실》 5, 1991) 참조.

20) 《世宗實錄》 권 76, 세종 19년 2월 기사.

21) 남원우, 앞의 글, 77쪽.

기 위해 마련한 것이란 점이 집권층에게는 공통된 인식으로 자리잡고 있었다. 따라서 전반적인 ‘抑末’의 분위기 속에서도 “흥년에는 장문이 구황에 유익하다”고 인식되었다. 그렇기 때문에 16세기초에 이르면 흥년에 진휼책의 하나로서 장시의 설치가 건의되기도 하였다.

그렇다고 장시의 전국적인 확대와 지속적인 보급이 모두 흥황에서 유발되었던 것은 물론 아니었다. 장시가 출현하고 확산될 수 있었던 근본 원인은 이 시기 농민들 사이에 장시를 둘러싼 이해관계가 새롭게 형성된 데 있다고 보아야 할 것이다. 농민들이 장시를 이용하는 이유는 장시에서 교역에 수반하여 얻어지는 이득이 농민·수공업자에게 곧바로 귀속되었기 때문이다. 직접생산자들은 자신들의 판매물이나 필요로 하는 수요물을 상인을 통하는 것보다 비싼 값으로 판매하고 싼 값으로 구득할 수 있었다. 농촌시장으로서의 장시가 성립하게 되는 기본 동기는 바로 여기에 있었다. 이처럼 장시는 직접생산자들의 커다란 이해관계가 걸려 있는 교환시장이었다. 장시는 농민의 새로운 교환시장으로서, 이전에는 없었던 유통기구였다. 그리하여 전라도 장문은 서울의 시와 같은 것으로 인식되었다.<sup>22)</sup>

전라도 무안 등 여러 읍에서 장시가 처음 발생하였을 때는 월 2차례씩 출시하였다. 농민의 교역활동이 더욱 활발하여지자, 장시는 각 도·각 읍으로 확산되어 갔다. 수요가 늘어감에 따라 출시 횟수도 증가하였다. 이러한 현상은 16세기 초반에 들어서면서 현저하게 나타났다. 중종 11년(1516) 충청도의 장시는 민월에 따라 중앙에서 허락하였고,<sup>23)</sup> 곧 이어 경상도에서도 등장하였다.<sup>24)</sup> 중종 15년에는 “지금 여러 도에 모두 場門(鄕市; 原註)을 설치하였다”<sup>25)</sup>라고 하는 상태에 이르렀다. 도내에서도 그 수가 증가하였고 전라도에서는 더욱 성행하여 출시하는 자가 수만여 인이나 되었다.<sup>26)</sup> 그리하여 “지금은 방방곡곡에 출시하지 않는 곳이 없다”라 하기도 하였다.<sup>27)</sup> 특히 서울에는 외방에서 사람

22) 《中宗實錄》 권 8, 중종 4년 6월 갑자.

23) 《中宗實錄》 권 27, 중종 11년 12월 정미.

24) 《明宗實錄》 권 3, 명종 원년 2월 무신.

25) 《中宗實錄》 권 38, 중종 15년 3월 기유.

26) 위와 같음.

27) 《中宗實錄》 권 31, 중종 13년 정월 임자.

들이 몰려 들어 曲坊委巷에 출시하지 않는 곳이 없다고 할 정도였다.<sup>28)</sup>

16세기 중엽에 이르면 월 3차례씩 출시하는 곳도 있어서 10일장도 생겨나고 있었다. 16세기말에는 경기지방에서도 여기저기 출현하였다. 임진왜란을 거친 뒤로는 더욱 성행하였으며, 출시 횟수도 장시의 숫적인 증가와 더불어 잦아지고 있었다. 17세기로 넘어설 무렵에는 한달 30일 가운데 장이 서지 않는 날이 없다고 할 정도에 이르렀다. 이러한 사정은 선조 40년(1607) 사헌부에서 “열읍 장시가 적어도 3, 4처 아래로는 내려가지 않는다. 오늘은 이 읍에 나가고 내일은 이웃 읍에 나간다. 또 다음날은 또 다른 읍으로 나가 한달 30일 내에 장이 서지 않는 날이 없다”<sup>29)</sup>라고 한 데서 잘 드러나고 있다.

그러나 당시 장시는 3, 40리 지점마다 설치되고 5일장으로 진전하고 있으면서도, 아직은 수개의 장시가 완전히 하나의 장시권으로 연결되지는 못하였다. 물자가 풍족하고 교통이 편리한 점에서 선진지대라 할 林川·韓山 일대조차 그런 형편이었다.<sup>30)</sup> 이는 소상품의 생산·유통·수요의 단계가 이 정도에 머물고 있었다는 한계를 말하여 준다.

16세기에 장시는 농촌시장으로 성립하는 단계에 있었으며, 이제 비로소 장시권형성의 초기 단계에 들어섰다고 할 수 있다. 16세기 전 기간을 통하여, 장시의 수는 증가하고 그 출시 횟수는 늘어 갔다. 이는 그만큼 농민층의 교역이 성행하고 교역물자에 대한 수요가 증대하고 있었음을 뜻한다. 농민·수공업자의 소상품 생산과 유통은 활발하여지고 있었으며, 이들의 물자구득은 장시에 의존하고 있었다. 이처럼 장시는 농민경제의 유통기구로서 확고한 자리를 잡고 발달하여 갔다.

농민들의 교역이 전적으로 장시에만 의존하고 있었던 것은 아니지만 선상이나 負裸商을 통한 물자취득은 농민의 직접적인 교역활동에 부수되고 이를 보충하여 주는 데 지나지 않았다. 농민교환시장의 중심은 어디까지나 장시였다. 농민이 유통경제와 불가분의 관련을 갖고, 농업경영 또한 이와 깊은 관계를 맺어 감에 따라 농촌사회는 변동하여 갔다.

28) 《中宗實錄》 권 21, 중종 9년 11월 계유.

29) 《宣祖實錄》 권 212, 선조 40년 6월 을묘.

30) 李景植, 앞의 글(1987), 55~56쪽.

## (3) 화폐경제의 발달

장시의 성립과 함께 유통경제의 발달이 새로운 국면에 접어들었고 이에 따라 화폐경제에도 큰 변화가 생겼다. 그것은 원거리 교역의 비중이 컸던 중래 유통체계의 그것과는 근본적으로 다른 것이었다. 화폐는 고대에 이미 출현한 것으로서, 그 역사 자체는 매우 오래이다. 그러나 화폐가 출현하였다는 것과 화폐를 통용함으로써 통합적인 경제체계가 확립하였다는 것은 차원이 전혀 다르다.

15세기 후반 이후 농민들은 장시와 연관하여 스스로 독자적인 화폐경제를 만들어 내고 있었다. 교역의 가치척도인 화폐가 농민 중심으로 성립하여 갔다. 이른바 布貨經濟가 그것이다.<sup>31)</sup> 銅錢制는 15세기 초반 이미 포기되었으며 國幣로는 布(正布·苧布·細布)와 楮貨가 사용되고 있었다.<sup>32)</sup> 그런데 저화는 당초부터 그 사용범위가 제한되었을 뿐 아니라, 관에서 만들어 내기 때문에 유한하고 실제로는 쓸모없는 명목화폐였으며 게다가 공신력도 약하였다. 이에 비하여 면포는 민간에서 직조되기 때문에 무궁하고 수용도 절실한 물품화폐였다. 그리하여 저화는 마침내 통행되지 못하고 오로지 면포만이 국폐로서 공식적으로 인정받아 유통되기에 이르렀다. 아울러 아직까지 법적 규정은 보이지 않고 그 규모도 제한적이었으나 미곡도 교환수단으로 이용되고 있었다.<sup>33)</sup>

이처럼 면포가 일반적인 유통수단으로 사용되자 그 수요가 급증하였다. 그에 따라 蠶惡綿布가 유행하였다.<sup>34)</sup> 15, 6세기 포화는 五升布를 기준으로 삼았다. 1승은 80올이므로 5승포란 곧 400올로 짠 면포를 가리킨다. 16세기에는 3승포·4승포 등이 常布란 이름으로 널리 통용되기도 하였다. 이것들은 5승포보다 훨씬 거칠게 짜여졌다. 추포 또는 악포라고까지 불렸던 2승포는

31) 李泰鎮, 앞의 책(1989), 95~104쪽.

32) 《經國大典》권 2, 戶典 國幣.

33) 高錫珪, <16·17세기 貢納制 개혁의 방향>(《韓國史論》12, 서울大, 1985), 204~205쪽.

34) 이 시기 면포의 화폐적 기능에 대하여는 宋在璇, <16세기 綿布의 貨幣機能>(《邊太燮博士華甲紀念史學論叢》, 1986) 참고.

너무 성글어 옷감으로 사용할 수 없을 정도였다. 올 수가 성글었을 뿐만 아니라 길어도 짧아서 1필당 30척 이하로 35척의 기준을 채우지 못하는 것이 많았다. 이렇게 기준에 미달하여 실생활에 사용할 수 없는 면포가 만들어졌던 까닭은 바로 경제적인 목적 곧 화폐로서의 용도 때문이었다. 5승포보다 훨씬 적은 규모의 거래에 활용하기 위해 그러한 낮은 질의 포를 만들었다고 볼 수 있다.

농촌사회를 배경으로 하는 지방장시 발달을 비롯한 당시 사회의 여러 발전적인 변화들로 미루어 볼 때 2승포·3승포 등은 농민들의 일상생활과 관련하여 성립한 소액환이라 할 수 있다. 소액환으로서의 常布, 고액환으로서의 正布, 그 위에 銀이 통용되는 것이 당시의 화폐체계였던 것이다. 당시의 경제는 이러한 체계를 갖춘 나름대로 발달한 화폐경제의 틀을 갖추고 있었다.<sup>35)</sup>

한편 추악면포가 유행함에 따라 포가 지닌 본연의 물품가치를 상실하는 경우가 많이 발생하게 되었다. 정부는 이에 대한 조치로 악포의 사용을 금지하기 위한 여러 가지 대책을 강구하였다. 그 방편으로 “織造者 및 짧게 잘라 쓰는 자, 2승포·3승포를 造作하는 자는 초범에 杖一百 徒三年하고, 재범에 全家를 변방으로 강제 이주시키고 尺短布를 行用하는 자는 杖八十 등에 처한다”<sup>36)</sup>는 처벌규정을 마련하여 악포의 통행을 금하고자 하였다. 이후 이 규정은 “직조한 사람은 초범이라도 全家를 변방에 入居하도록 하여야 한다”<sup>37)</sup>는 등으로 보다 강화되었다.

이처럼 악포의 사용금지에 대한 논의가 집중되는 가운데도 여전히 포가 가장 일상적인 교환수단이였다. 그러나 점차 포에 비해 상대적으로 문제가 적은 米가 교환수단으로서 선호되기 시작하였다. 이같은 米의 선호경향과 함께 米곡의 생산증대는 米가 교환수단으로 성장할 수 있는 배경이 되었다. 米곡이 교환수단으로 자리잡는 과정은 곡물이 상품화하는 과정과 궤를 같이 하였다. 곡물의 상품화는 15세기에 이미 나타났으며 16세기 이래 상품경제의

35) 李泰鎮, 앞의 글, 102~103쪽 참조.

36) 《中宗實錄》 권 40, 중종 15년 9월 경오.

37) 《中宗實錄》 권 49, 중종 18년 10월 무오.

발달에 부응하여 촉진되었다. 17세기말에 이르러서는 곡물가격이 지역적 차이를 극복하여 전국적으로 균등한 상태를 보일 정도였다.<sup>38)</sup>

#### (4) 상공인구의 증가와 상업정책의 변화

장시의 성립과 확산, 화폐경제의 새로운 발달 등 유통경제의 활성화로 상업이윤을 추구하는 경향이 두드러지자 적지 않은 농민들이 상인으로 전화하였다. 농민들이 상인으로 전화하여 가는 추세는 특히 지방장시의 발전에 의하여 더욱 촉진되었다. 지방에서 장이 늘어나는 데 따라 농민층의 생산활동은 이와 연계되는 정도가 깊어져 갔고 상공인구도 늘어 갔다. 한편 도시상업이 성장함에 따라 도시 주변 농민들이 상인으로 전화하는 일도 많아졌다. 이렇게 해서 상인의 숫자는 예전보다 배에 이른다고 할 만큼 현저히 늘어났다.<sup>39)</sup> 서울 주변의 여러 읍민 중에는 전토를 팔거나 다른 사람에게 대여하여 병작을 맡기고 서울로 들어와 상업에 나서는 이들도 늘어 갔다.<sup>40)</sup> “本에 힘쓰는 자는 적고 末을 좇는 자는 많다”<sup>41)</sup>라거나 “末은 더욱 많아지고 食은 더욱 적어진다”<sup>42)</sup>라고 하듯이 상업에 종사하는 인구가 증가하는 것은 농업이 이득이 적고 상업은 이익이 많은 데서 오는 당연한 추세였다.<sup>43)</sup>

이처럼 상업에 투신하거나 아니면 적어도 상업을 겸하는 인구가 늘어나는 것은, 상업이득이 상대적으로 높다는 점이 중요한 요인이지만, 농민층 분화에서 비롯되는 측면도 적지 않았다. 장시를 통해 직접 생산자가 이득을 취하게 되자, 농촌사회 내부에서는 장시에서 판매할 것을 목적으로 물품을 생산하는 추세가 진전되어 갔다. 이런 상황에서 농민·수공업자들 중에는 각기 좀더 이득을 얻고자, 점차 원료작물을 전문적으로 재배하고 물품의 생산규모를 증대시키는 방향에서 경영을 추진하여 가는 이들이 늘어 갔다. 그리고 이

38) 高錫珪, 앞의 글, 205~207쪽.

39) 《中宗實錄》 권 30, 중종 12년 11월 무술.  
홍희유, 앞의 책, 146쪽 참조.

40) 《中宗實錄》 권 52, 중종 19년 10월 계사.

41) 《中宗實錄》 권 8, 중종 4년 6월 갑자.

42) 《明宗實錄》 권 5, 명종 2년 2월 기축.

43) 《中宗實錄》 권 33, 중종 13년 5월 병인.



과정이 점차 경쟁적으로 진행되면서, 이들 직접생산자 서로간의 분화·분해도 갈수록 커져 갔다. 이를 배경으로 아예 상업으로 전신하는 이들도 더욱 더 배출되었다. 이것은 말업인구의 증가로 나타난 농민층 분화의 양상이었다. 이 시기 농민층 분화는 기본적으로 지주제가 확대됨에 따라 한편으로 토지를 겸병하고 다른 한편으로 토지를 상실하는 대립적인 사정에서 비롯되었다. 그러나 이제는 장시와 관련한 농업경영을 통해서도 농민층 분화가 진행되고 있었던 것이다.<sup>44)</sup>

장시와 결부되어 농민들의 교역활동이 성행하고, 상업으로 전업하는 일과 같은 현상들이 광범위하게 일어나자 정부에서는 이러한 사태를 매우 우려하였다. 따라서 장시는 초반에는 금령대로 일단 폐지되었다. 그러나 이는 잠시뿐이었다. 정부에서도 곧 그 필요성을 부분적이나마 인정하지 않을 수 없었다.

장시가 출현한 지 10여 년이 지난 성종 18년(1487) 무렵에 오면 정부 특히 국왕의 자세가 바뀌고 있었다.<sup>45)</sup> 이 무렵에 와서는 ‘捨本逐末’이니 ‘物價騰踊’이니 하는 폐해보다는 오히려 흉황에 유익하고 有無를 교역한다는 기능을 더 중시하는 데로 바뀌고 있었다. 즉 정부의 억말책에 변화가 나타나고 있었다.

그러나 단순히 흉황에 도움이 된다는 점만으로 정부의 인식이 바뀔 수 있었던 것은 아니었다. 이 시기 농민층 분화가 점차 심화하여 농민의 몰락·도산이 가속화하면서 도적도 성행하고 피역농민도 늘어나고 있었는데, 이들은 장시를 새로운 활동처의 하나로 활용하고 있었다. 농민의 도산, 도적의 성행은 지주제의 발달, 부역제의 모순 등 사회경제 체제상에서 야기되는 농민층 분화의 한 양상이었다. 이 체제를 유지할 수밖에 없는 정부는 이들 몰락농민, 도산농민의 생계를 어떤 식으로든 유지하도록 도와주지 않으면 아니 되었다. 이런 사태에 대하여 여러 가지 정책을 강구하고 있던 정부로서는 장시가 이들을 추스릴 수 있는 방안이 될 수 있다는 현실을 받아들이지 않을 수 없었다. 바로 이러한 사정에서 정부의 억말책에도 변화가 나타났던 것이다. 장시의 보급·확산에 대해, 조정내에서 금지안이 틈틈이 제기되는 속에서도, 중종대에는 새로 세워진 장시만 폐지하자는 의견으로 좁혀지더니, 명종·선

44) 李景植, 앞의 글(1987), 59쪽.

45) 《成宗實錄》권 204, 성종 18년 6월 무자.

조대에는 출시일을 같게 하자는 데로 방침이 변경되었다. 조선정부의 억탈책은 쇠퇴하고 있었다.

무본억탈책이란 국가권력 및 양반지배층이 유통경제의 독점을 유지하기 위해 내세운 상징적인 정책에 지나지 않았다. 따라서 그 속에서 장시는 출현하였고 또 성장하면서 마침내는 이러한 장벽을 무력하게 하였던 것이다. 결국 이는 지배층 일부에서 여전히 장시금지책의 유지를 강력하게 요구하였음에도 불구하고, 농민교역이 성장하고 물자유통이 활발하여지는 사회경제적 조건의 변화에 처하여 왕이나 정부관료들이 장시금지라는 종전의 정책을 변경시키지 않을 수 없었음을 말하는 것이었다.<sup>46)</sup>

## 2) 공납제의 폐단과 방납

### (1) 공납제의 문제점과 폐단<sup>47)</sup>

조선 건국 이후 세종대에 이르기까지 정부의 재정은 고려의 遺制 위에서 방대한 貢案<sup>48)</sup>에 의한 수입으로 유지되었다. 따라서 재정적인 면에서 수지의 적합성은 고려되지 못하였다. 이에 민의 부담을 덜어주고 경비지출의 규모를 세우는 등 재정제도를 정비하게 되는 것은 세조대를 거쳐 성종연간에 이르러서였다.

세조 10년(1464)에 이르면 이러한 공안에 개정을 가하여 공액을 크게 경감하였고, 성종대에는 이를 다시 줄였다. 한편 수지의 균형을 이루고자 橫看을 제정하여 지출의 규모도 정하였다. 세조대에는 국가의 경비 전반에 걸친 經

46) 李景植, 앞의 글(1987), 74쪽.

47) 이 부분에 대하여는 高錫珪, 앞의 글을 주로 참고하였다. 그 밖에 田川孝三, 〈貢納・徭役制の崩壊と大同法〉(《李朝貢納制の研究》, 東洋文庫, 1964)과 金玉根, 《朝鮮後期經濟史研究》(瑞文堂, 1977) 등이 참고된다.

48) 貢案은 원래 貢物뿐 아니라 田稅 및 諸稅도 포함하여 이를 세목으로 분류, 그 상납읍·액수 그리고 상납자의 이름 등을 자세히 기록한 장부였다. 그러나 조금 늦은 시기의 기록이긴 하나 《宣祖實錄》권 42, 선조 34년 10월 을유라든가 《孝宗實錄》권 21, 효종 10년 2월 무자 등의 기록에서 보이듯이 대개 공안은 양안·호적과 병렬적으로 사용되고 있었다. 따라서 공안이라 하면 土貢과 田貢에 대한 수입장부였다고 보아 무방할 것이다.

費式例를 査定하여 畵間을 撰定하였고, 성종 4년(1473)에는 세종 말년에 정해진各司 일부의 公用造作에 관한 式例(造作式例)를 완성하여 그 畵間을 작성·印行하였다. 이렇게 제정된 공안 및 畵間은 《經國大典》戶典 經費條에 “모든 경비는 畵間과 공안을 사용한다”라고 법제화되어 국가의 경비 전반에 걸친 기반이 되었다. 이는 이후의 재정운영을 구축하였으며, 아울러 선조 貢納制의 성격도 결정하였다.

그러나 이처럼 정비된 공납제는 그 제도 및 운영상에 몇몇 문제점을 내포하고 있었다. 첫째, 공안 및 畵間이 갖는 한계성이었다. 즉 貢額이 장기적으로 고정되어 있었다는 점과 공안에 그 지방에서 생산되지 않는 ‘不産貢物’이 分定되고 있었다는 점이다. 전자의 경우 공안의 공액은 한번 정해지면 장기간 부동적이었다. 이처럼 신축의 자유가 고려되지 않았기 때문에 재정이 부족한 경우에는 引納·別貢이나 別用 등 별도의 수단을 이용하였다. 따라서 공안·畵間에 따른 예산제는 원칙이 준수되기 어려워 언제든지 허구화될 가능성을 내포하고 있었다. 한편 후자의 경우, 공물 분정의 원칙은 이른바 ‘任土作貢’으로서, 각 지방의 토산에 따르도록 되어 있었다. 그러나 실제로는 불산공물이 분정되는 경우가 많았다. 불산공물은 민이 그것을 마련하는데 가장 고통을 겪는 것이었으며 따라서 防納의 길을 열어주는 일차적 요인이었다. 때문에 공안의 개정을 통한 불산공물의 조정은 실로 역대의 현안이었다.

둘째, 공물상납과정에서 나타나는 비리행위로 點退·防納의 문제가 있었다. 우선 공물상납과정을 보면 다음과 같다. 각 지방 수령은 공안에 따라 분정·부과된 공물을 管下의 민호로부터 課徵하거나, 향리·所屬公奴·匠人 혹은 上番軍士 등을 사역하여 마련한 다음, 이를 貢吏로 하여금 정부 각 사에 직접 납입케 하였다. 공리는 상경 후에 통상 本官의 京邸(京在所)에 머물면서 京主人의 알선에 의해 공물을 납입하였다. 각 사는 이 상납물자에 대한 看品을 실시하였으며 이 과정에서 합격품만이 납입되었다. 관원의 간품은 대부분 형식적이었으며, 실무는 吏員·奴僕에 맡겨졌다. 이들은 점검의 직권을 빙자하여 공리에게 賄賂를 강요하였고 응하지 않으면 합격시키지 않았다. 이러한 행위를 ‘點退’라 하였다. 이처럼 철저히 못한 공물의 상납절차 안에서 점

되라는 수단을 악용한 방납모리의 행위가 나타났다.

셋째, 민호에 대한 부과규정의 미비라는 문제가 있었다. 공물을 최종 부담자인 민호에게 어떻게 나누어 거둘 것인지에 대한 규정이 명백하지 않았다. 공납제에서 田結數가 공물부과의 기준이 되었다고는 하나 이는 단지 부·목·군·현 각 관의 등급에 따라 일방적으로 결정되었을 뿐, 실제의 전결수가 단위가 되었던 것은 아니었다.<sup>49)</sup> 더구나 민호의 소유전결이 기준이 되었던 것은 더욱 아니었다. 따라서 각 읍을 단위로 나누어진 공액을 실제로 민호에게 어떻게 부과하였는가는 분명하지 않다. 이를 엿볼 수 있는 근거로는 《朝鮮王朝實錄》에 보이는 “戶口·田籍을 계산해서 貢賦를 정한다”<sup>50)</sup>, “무릇 貢賦·徭役은 민이 경작하는 田地(所耕田)의 結負數에 따라 정한다”<sup>51)</sup> 등의 기록이 있다. 이로 미루어 計田籍民法에 의해 정해지는 호의 등급을 따라 出役의 기준을 세우는 役民式에 의하였을 것이라고 짐작할 뿐이다. 그리고 이것이 《경국대전》 戶典 徭賦條에 “무릇 전지 8結에 1夫를 낸다”라고 규정될 수 있었다고 본다. 그러나 역민식을 따르다 하더라도 이 조항은 원래 요부에 관한 규정으로, 요역이 요구되는 공물의 경우에는 원용이 가능하였겠으나 잡다한 여러 종류의 모든 공물에 확대 적용할 수는 없었을 것이다. 더구나 역민식에서 기준이 되었던 전결은 부담의 주체가 불투명한 상태의 所耕田이었지 所有田은 아니었다.<sup>52)</sup> 이런 규정의 미비야말로 공부 부담의 불균현상을 초래케 한 공납제의 커다란 결점이었다.

그러면 이러한 문제점들이 어떻게 그 폐단을 드러내었는가를 살펴보기로 하자. 연산군은 戊午·甲子年의 두 士禍를 거치면서 견잡을 수 없는 亂政을 자행하였다. 그는 환락과 사치를 뒷받침하기 위하여 온갖 작폐를 다 하였고, 경비의 남용을 은폐하기 위하여 장부를 삭제하는 일까지 자행하였다. 그리고 이를 비난하는 중앙과 지방의 언론도 일체 봉쇄해 버렸고, 오직 일방적인 供上만을 강요하였다.

49) 《宣祖修正實錄》 권 24, 선조 23년 4월.

50) 《世宗實錄》 권 58, 세종 14년 12월 계묘.

51) 《成宗實錄》 권 4, 성종 원년 4월 병자.

52) 《世宗實錄》 권 101, 세종 28년 정월 경인.

이와 같은 정치의 문란상은 먼저 공납제 문제의 하나였던 貢案 및 橫看의 한계성을 노출시켰다. 연산군 3년(1497)에 知事 李世佐는, 공안이 세종대에 비하면 불과 3분의 1밖에 되지 않아 용도가 많이 늘어난 지금, 그 공안으로는 各陵·殿에서 써야 하는 시탄조차 마련하기 어렵다고 하여 공안의 개정을 청하였다.<sup>53)</sup> 즉 세조·성종연간에 정해진 공안으로는 군·옹주 등의 증가에 따라 늘어나는 경비를 지탱할 수 없으니 이를 현실화하자는 것이었다. 그리고 동왕 6년에 僉正 鄭譚은 각 사 공물의 부족으로 인한 加定에서 비롯되는 민폐를 해결하고자 공안의 添錄을 청하기에 이르렀다.<sup>54)</sup> 그리하여 이듬해 4월에는 貢案詳定廳을 설치하였고,<sup>55)</sup> 그 해 7월에 〈詳定廳可行條例〉를 결정하였다.<sup>56)</sup> 그에 따라 만들어진 공안이 辛酉貢案(또는 癸亥貢案)이었다. 이는 그 후 가정의 대표적 공안이 되었다.

이후에도 濫費는 더욱 방만해져 “常貢 외에 加定·引納이 없는 해가 없다”<sup>57)</sup>고 할 지경에 이르렀다. 그리하여 연산군은 “供上の 일에 어찌 민폐를 헤아리겠는가. 聖인이 다시 난다 해도 반드시 經常의 법을 좇을 수는 없을 것이며, 權道를 따름이 있을 것이다. 각 도에서 加斂함에 만일 또 부족하면 또 가림함이 어찌 해가 되겠는가”<sup>58)</sup>라 할 정도로 스스로 가림의 정당성을 주장하였으며, 아예 공물의 가정을 입법화하기까지 하였다.<sup>59)</sup> 이처럼 연산군 대를 거치는 동안 가정·인납·別例·市貨 등은 경비조달책의 대명사가 되어 버렸고, 횡간 외에 別用·雜用 등도 상시적 행위가 되어 버려, 공안·횡간에 의한 예산제는 사실상 그 의미를 상실하고 말았다.

다음 공납제의 또 하나의 문제인 點退·防納의 비리행위는 어떻게 전개되었는가. 각 관에 분정된 공물 중에는 애초부터 불산공물이 있어 그 마련이 어려웠다. 또 備納기한의 촉박, 철 지난 물품의 요구, ‘無時供進’, 別徵 등에

53) 《燕山君日記》 권 28, 연산군 3년 10월 무자.

54) 《燕山君日記》 권 39, 연산군 6년 12월 임진.

55) 《燕山君日記》 권 40, 연산군 7년 4월 임진.

56) 《燕山君日記》 권 40, 연산군 7년 7월 갑자.

57) 《燕山君日記》 권 43, 연산군 8년 3월 임오.

58) 《燕山君日記》 권 55, 연산군 10년 8월 임신.

59) 《燕山君日記》 권 59, 연산군 11년 9월 신해.

따라 마련하기 어려운 물종의 경우에 특히 민의 고통이 심했다. 이러한 공물 분정에서의 불합리는 민에게 비납의 편의를 위해 부득이 방납을 이용하도록 조장하는 결과를 초래하였다.<sup>60)</sup>

그런데 《경국대전》의 규정에 의하면, 공물은 다음해 2월(田稅貢物은 6월)까지 상납하도록 되어 있었으며, 만일 六司 이상에 미납한 경우는 수령을罷黜하도록 하였다. 따라서 이 규정에 의거하여 공물을 미납한 수령들이 推考 대상이 되었다. 중종 19년(1524)에 형조가 공물을 납부하지 않은 수령으로서 파출을 청한 대상이 황해도에만도 10여 명에 달할 정도였다. 이러한 현상은 다른 도에도 마찬가지였다.<sup>61)</sup> 또 감사나 수령은 공물불납의 경우는 물론이었지만, 특히 進獻·進上·方物 등에서는 御用에 적합치 않거나, 늦게 올려 보내거나, 품질이 떨어지는 경우에도 추고되었다. 이같은 처지에서 수령은 민의 편의를 돌보기 전에 스스로의 면책 즉 解由를 위해서라도 다른 수단을 강구하지 않을 수 없었는데, 이 때 가장 쉽게 채택할 수 있었던 것이 곧 방납이었다.

또한 방납은 성종대의 尹殷老(이조판서), 연산군대의 鄭崇祖(호조판서), 중종대의 金安老(예조판서), 명종대의 李芑(우의정)·鄭世虎(호조판서)·陳復昌(대사헌)·許曄(장령)·尹元衡(영의정) 등 당대의 실권자들에 의해서 모리 수단으로 이용되고 있었기 때문에 이들이 京官을 통해 수령들에게 직·간접으로 방납을 강요하기도 하였다.<sup>62)</sup> 그리하여 수령은 면책을 위해, 경관은 권세가의 청에 못이겨 규찰하지 않아 방납의 폐가 이루 다 말할 수 없을 지경이었다.

이처럼 수령의 면책을 위한 자구책과 위로부터의 압력가중에 의해 방납은 공적인 계통에서조차 불법적으로 만연하였다. 시간이 지날수록 점차 그 주체도 확대되었고, 대상공물도 다양해졌다. 그리하여 방납에 관계하는 계층은 小民의 모리배들로부터 사대부들에게까지 미쳤고 이에 王子諸宮·公卿大夫 등이 편승하였다. 대상공물도 각 사의 공물에 그치던 것이 나중에는 御供에 까지 미치게 되었다.

60) 金鎮鳳, 〈朝鮮初期의 貢物代納制〉(《史學研究》 22, 1973), 20쪽.

61) 《中宗實錄》 권 51, 중종 19년 9월 임술.

62) 高錫珪, 앞의 글, 181~182쪽.

한편 민호에 대한 부과규정의 미비는 어떠한 문제를 낳았는가. 막연히 전결의 다과에 의한다는 공물부담 규정의 모호성은 부담의 극심한 불균이란 문제점을 드러냈다. 당시 자·소작 형태가 병존하던 토지소유단계를 고려하지 않고 막연히 “전결수에 따른다”고 하였을 뿐이어서, 부담주체의 설정이 분명하지 않았다. 하지만 선초의 토지소유 자체는 아직 분화의 정도가 약하여 미비된 규정하에서도 그다지 큰 문제를 일으키지는 않았던 것으로 보인다. 그러나 16세기 이래 지주 전호제가 광범위하게 전개되자 그러한 결함은 사회의 현실문제로 드러날 수밖에 없었다.

선조 6년(1573)에 柳成龍은 “지금 田土가 阡陌인 자는 모두 豪勢家로서 貢賦를 拒納하는 무리들이고, 小民의 納貢하는 전토는 지극히 적다”<sup>63)</sup>고 하여 호세가에 의한 토지검병현상과 그에 따른 공부 부담의 불균을 지적하기에 이르렀다. 이 불균현상을 해결하는 방법은 결국 종래의 규정이 갖는 공부 부담의 미비를 극복하는 것뿐이었다. 그 방법은 균등한 배분의 전제인 結當 課收量の 詳定이었다. 즉 貢物價를 算定하고 이를 결당 단위로 나누어 부과하는 방식이었다.

이상에서 살펴보았듯이 공안·횡간의 한계, 점퇴·방납의 문제, 부과 규정의 미비 등의 제도적 모순을 지니고 있던 선초의 공납제는 한 세대를 넘기기도 전에 그 부정적 지표들을 드러내 보이게 되었다. 공안·횡간의 취약성이 여지없이 드러났고, 방납의 폐단도 심화되었으며, 부담의 불균현상도 확대되어 갔던 것이다.

## (2) 공납제 개혁의 방향과 방납대응책

공납제의 모순이 빚어낸 여러 폐단들을 해결하는 것은 당시 무엇보다 시급한 과제였다. 梁誠之는 일찍이 세조연간에 농민부담의 약 6~7할이 공물대납임을 지적하고 국가의 대납실태 미과악과 ‘用財’의 무절제로 백성과 국가가 당하는 곤란한 현실을 비판하여 방납제의 개혁을 주장하였다. 양성지의 개혁안은 실현되지 않았지만, 그는 방납 등의 폐단을 시정하는 데 비상한 관심과 열의를 가지고 있었다.<sup>64)</sup>

63) 《宣祖實錄》 권 7, 선조 6년 3월 정유.

64) 韓永愚, 〈梁誠之의 社會·政治思想〉(《朝鮮前期社會思想研究》, 지식산업사, 1983),

한편 金宗直은 성종대에 咸陽郡守로 있을 때, 그 지방에 나지 않는 공물인 茶가 上供으로 분정됨으로 인하여 겪던 민의 어려움을 해결하고자 智異山에서 茶種을 구해 嚴川寺 北竹林 중에 建園하여 종식·번성케 하여 上供에 충당함으로써, 불산공물의 분정으로 인한 민폐를 구하였다.<sup>65)</sup> 이는 주어진 조건하에서 수령 자신의 노력에 의하여 개별적으로 폐단을 시정하고자 하였던 예이다. 공납제의 문제점을 제도 자체의 모순에서 찾아 근본적으로 개혁하기보다는 운영의 기술적인 보완으로 해결하고자 하였다. 아직 공납제 개혁의 실마리가 제공되었던 것은 아니었다.

그러다가 중종대에 이르면, 趙光祖가 보다 체계적이고 근본적인 해결책을 모색하게 되었다. 그는 〈論貢物之弊〉에서 공납제의 문제를 공액의 과다와 불산공물의 분정 그리고 방납의 폐로 지적하면서, 규모를 고쳐 安民의 내실을 이루도록 하여야 한다고 논하였다.<sup>66)</sup> 여기서 조광조가 공안의 개정(改貢案)과 방납의 근절(杜防納)을 공물폐의 제거를 위한 양대 과제로서 인식하고 있었음을 엿볼 수 있다. 이러한 인식은 이후 공납제 개혁의 방향을 규정지었다.

즉 선조대에 이르러 李珣가 민호·전결의 다소를 헤아려 균형하게 敷定하도록 공안을 개정하고 또 本色納을 실현하여 방납을 근절케 하자고<sup>67)</sup> 한 데서 조광조에 의해 제시되었던 개혁방안이 다시 거론되고 있었음을 볼 수 있다. 또 仁祖反正 후 金長生이 李貴·金瑬·崔鳴吉 등에게 보낸 글 중에서 “공안을 개정하고 방납을 막는 다음에야 도탄에 빠진 민생의 고통을 달래줄 수 있을 것이다”<sup>68)</sup>라 하여 역시 ‘改貢案·杜防納’을 개혁의 요체로 꼽았다. 이처럼 조광조에 의하여 제시되었던 공납제의 개혁방향은 그 후 대동법으로 귀결되기까지 지속적으로 유지되었다.

그런데 위와 같은 개혁의 방안에서도 특히 비중이 컸던 것은 무엇보다도 방납을 막는 것이었다. 방납의 비리는 16세기 내내 심해져만 갔다. 그리하여 마침내는 전 사회의 경제체제 속에 구조적으로 그 틀을 확고히 하여 나갔다.

213~214쪽.

65) 《增補文獻備考》 권 157, 田賦考 貢制.

66) 趙光祖, 《靜菴集》附錄 권 5, 年譜 論貢物之弊

67) 《宣祖實錄》 권 15, 선조 14년 5월 병술.

68) 《仁祖實錄》 권 1, 인조 원년 3월 계축.



따라서 날로 만연하는 방납의 폐단을 방지해 둘 수만은 없었다. 정부는 공물 방납이야말로 민생에 해를 끼치는 모리행위일 뿐만 아니라 정부의 현물재정 체계를 위협하는 폐단으로 인식하고 대책에 부심하였다. 이에 여러 유형의 대응책이 나타났다.

마련하기 어려운 물종 특히 불산공물의 분정으로 말미암은 방납의 경우는, 그 발생의 원인이 불산공물의 분정에 있었기 때문에 이를 조정하는 것이 하나의 유력한 해결책이었다. 따라서 産·不産을 바로잡은 뒤에 이를 기초로 공안을 개정하면 어디서나 본색납이 가능해지기 때문에 방납을 저절로 막을 수 있다고 보았다. 이러한 입장은 특히 이이의 경우에 명백하였다.<sup>69)</sup> 그러나 방납이 확대되었던 보다 근본적인 이유는 여러 계층의 방납배들에 의한 모리행위 그 자체에 있었다. 산·불산을 바로잡는다고 방납배들이 모리행위 자체를 포기할 리는 없었다. 따라서 바로 이들에 의해 자행되던 비리를 척결하기 위한 조치들이 보다 적극적인 대응책이 될 수 있었다. 위정자들은 규찰강화를 위해 〈外貢捧上作弊禁止單子〉를 내리거나,<sup>70)</sup> 방납 주체로서 가장 문제가 되던 각 사의 書員을 혁거하고 書吏로 대체하자는<sup>71)</sup> 등의 제도적 보완조치를 취하기도 하였다.

한편에서는 각 도 관찰사가 직접 看品하고 差使員을 따로 정하여 ‘親自領來’케 한 다음 該官과 臺監이 함께 거두도록 하자는 등의 논의도 나타났다.<sup>72)</sup> 이는 곧 감사나 수령 등의 지방관에 의해 일부 지역에서 행해지던 ‘친자영래’의 방식을 원용하여 수령 대신 차사원을 따로 두어 이를 제도화함으로써 방납의 폐단을 막아 보자는 제안이었다. 이와 같은 감사나 수령에 의한 ‘친자영래’ 행위는 비공인 상태이지만 지방관이 공적 지위를 이용하여 친히 공물을 거두어 바침으로써 방납의 폐단을 막고 있었다는 점에서 ‘私大同’의 한 단서로 주목된다.<sup>73)</sup>

그러나 산·불산에 따른 공안개정이나 지방관의 ‘친자영래’ 등에서처럼,

69) 《宣祖實錄》 권 15, 선조 14년 5월 병술.

70) 《中宗實錄》 권 92, 중종 34년 10월 임오.

71) 《中宗實錄》 권 88, 중종 33년 8월 을묘·병진·정사.

72) 《宣祖實錄》 권 217, 선조 40년 10월 임술.

73) 高錫珪, 앞의 글, 202~203쪽.

방납 그 자체를 전혀 부정하는 차원에서 대응책은 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안은 아니었다. 왜냐하면 방납은 일과성의 투기이거나 단순한 비리에 그치는 것은 아니었기 때문이다. 방납은 중세국가의 조세수취체계에 편승한 상업행위였다. 방납은 막대한 상업적 이윤을 가져다 주는 영리행위였다. 공물을 대납하기 위해 거래되는 공물의 가격이 통상 십배의 이익을 남긴다고 할 정도였다.<sup>74)</sup> 따라서 사대부와 상인 즉 양반지주와 상인이 상호 공생적 관계에서 자금조달, 방납행위의 실무담당, 방납권리의 획득 등의 조건을 갖추고 공물의 수취체계를 장악하여 방납의 이득을 독점·분배하였다.

이와 같은 방납현상은 다른 한편에서 농민들의 유통경제편성을 촉진시켰다. 지방의 장시나 서울의 京市는 공물시장의 기능도 함께 지니고 있었다.<sup>75)</sup> 농민들은 현물납을 완수하기 위해 공물을 상품으로서 구매하였던 것이다. 그러나 공물상품의 구매는 쉽게 아무 곳에서나 가능한 것이 아니었다. 충청도에서 전라도로, 전라도에서 평안도로 다니며 공물을 구매하였다.<sup>76)</sup> 16세기 초반에 들어서면서 현저하게 증가하던 장시는 바로 이러한 공물시장이기도 하였다. 16세기 중반 이후에 이르면 정기설장의 방법이 제시되기에 이를 정도여서, 전국 각지에서 생산되던 수공업제품을 제때에 정상적으로 교환할 수 있는 단계까지 나아갔다. 따라서 이러한 변화를 바탕으로 방납은 전 사회의 경제체제 속에 구조적으로 그 틀을 확고히 할 수 있었다. 그러나 장시는 월 2, 3회 내지 5일장이 서면서 그때그때마다 일용품을 교환하는 것이 주요한 기능이었기 때문에 매년 2월(전세공물은 6월)에 정례적으로 한 차례 상납하는 공물의 구매시장으로서의 역할은 제한적이었다. 비록 그러하나 공물을 구매하기 위하여서도 농민들은 이와 같은 장시와 관계를 맺지 않을 수 없었다. 결국 방납은 유통경제발전의 현상이면서 동시에 농민들을 유통경제 속으로 몰아넣는 기제이기도 하였다.

방납과 관련하여 특히 그 유통경제적 기능이 커지는 것은 경시였다. 장시

74) 이지원, <16·17세기 전반 貢物防納의 構造와 流通經濟의 性格> (《李載堧博士還曆紀念 韓國史學論叢》, 1990), 486쪽.

75) 俞樾, 《市南先生文集》 권 17, 江居問答.

76) 《中宗實錄》 권 29, 중종 12년 8월 무신.

이지원, 앞의 글, 482쪽 참조.

에서 거래되는 물품들은 농업생산을 보완하고 농민생활을 보충하는 데 필요한 일용품들이었다. 따라서 높은 품질의 사치품·소비품이 많은 공물은 장사에서 쉽게 구할 수 있는 상품들이 아니었다. 이런 점에 비추어 볼 때 보다 적절한 공물 구매시장은 바로 경시였다.

서울은 인민의 都會로서 군현제의 원칙에 입각한 부세제도의 운영을 통해 사방의 물산이 집중하고 유통하는 지역이었다.<sup>77)</sup> 국가권력이 독점적으로 통제하는 유통경제 정책의 핵심부였다. 서울의 물자유통은 주로 市廛과 京中富商들에 의해 장악되어 있었다. 더욱이 16세기 이래로는 私船業者, 京商들이 국가의 稅穀運送, 在京 양반지주들의 지대운송 등에 편승한 교역행위 등을 통하여 새로운 특권상인으로 성장하여 갔다.<sup>78)</sup> 아울러 유통망도 전국적으로 확대되었다. 서울을 중심으로 한 유통망의 확대와 유통경제적 특성은 공물구매시장으로서 유리한 조건이 되었다.

경시에서의 구매는 구매방법뿐만 아니라 운송·상납에서도 유리하였다. 즉 서울은 공물을 최종 상납해야 할 主司들이 있는 왕도였기 때문에, 지방에서 공물상품을 구매했을 때와 같이 공물상품을 지방에서 서울로 가져올 필요가 없어서 운송에 따르는 경비도 절감할 수 있었다. 그리하여 지방 각 관에서는 많은 경우 공물을 대납한 미·포를 수합하여 서울에서 공물상품을 구매 상납하였다. 공물을 현물 대신 교환수단인 미 또는 포로 수납하는 일은 16세기의 이른 시기부터 보편화되고 있었다.<sup>79)</sup>

이처럼 서울을 중심으로 한 공물거래는 부세운영과 관련하여 진행·발달한 것이지만, 그 내부에는 상업적 이윤을 창출할 수 있는 별도의 구조가 자리잡고 있었다. 공물의 방납은 이러한 유통경제의 발전에 따른 전업적인 상행위의 일환으로 정착할 수 있었다. 동시에 공물방납의 확대는 서울을 중심으로 한 유통경제가 활성화하는 주요한 계기이기도 하였다. 방납의 확대는 곧 중세 상업·유통경제의 발전과정이기도 하였다.<sup>80)</sup>

77) 李恒福, 《白沙集》 권 9, 陳時務一啓.

78) 崔完基, 〈官船漕運體制下的 私船賃運活動〉(《朝鮮後期船運業史研究》, 一潮閣, 1989).

79) 高錫珪, 앞의 글, 204쪽.

80) 이지원, 앞의 글, 481~486쪽.

지금까지 살펴본 것처럼 방납은 유통경제의 발달을 전제로 하고 있었다. 따라서 공납제의 문제점을 근본적으로 개혁하기 위하여는 이러한 발달을 억제하기보다는 오히려 이를 뒷받침할 수 있는 제도를 마련하여야 하였다. 그것은 방납에서의 비리는 제거하되, 방납행위 자체는 원칙적으로 인정하는 것이었다. 곧 공물의 대가로서 미 또는 포를 거두는 이른바 收米·收布 형태의 합리적 운영의 모색이었다. 그 제도의 개혁은 주지하듯이 대동법으로 귀결되었다.

이와 같이 대동법의 성립과정은 공납제시기의 유통경제적 발전을 조선왕조 정부가 재편·장악하여 가는 과정이었다. 대동법은 생산물의 본색징수가 미·포·전을 매개로 전결세화되는 부세형태상의 변화만이 아니라, 이전의 본색공물 대신 각종 官用 물자를 시장을 통해 구매·사용하는 체제로 전환하였다는 점에서도 의의가 있다. 이러한 점에서 대동법의 성립은 이 시기 유통경제의 변동에서도 하나의 분기점이 되었다.

〈高錫珪〉

## 4. 군역제도의 붕괴

### 1) 보법의 문란과 피역

조선 초기의 군사제도는 중앙의 五衛制, 지방의 鎭管體制로 이루어졌으며 이러한 군사제도는 身分制와 兵農一致制, 그리고 奉足制를 기반으로 한 군역제에 의해 유지되었다. 즉 이 시기 군역제는 良賤制의인 신분제에 따라 양인만이 군역 부담자로 간주되었고, 노비에게는 군역이 부과되지 않았다. 또 군인들은 병농일치제와 봉족제에 따라 각 지방에서 농사를 지으면서 봉족의 도움을 받아 일정한 기간 동안 番上 또는 留防하면서 군역의 의무를 수행하였다. 이와 같이 신분제·병농일치제·봉족제에 입각한 조선 초기의 군역제는 16세기로 넘어오면서 심각한 동요를 겪고 있었다.

군역제의 동요는 우선 봉족제의 변동으로부터 나타났다. 조선 초기의 군

역 부담자는 무기와 軍裝, 馬匹을 위시하여 번상이나 유방 근무시 소요되는 경비와 식량 등 모든 것을 스스로 마련하여야 했다. 이러한 것들은 많은 경제적 부담을 요구하여 빈한한 軍丁이라면 혼자서 감당할 수는 없었다. 이러한 형편 아래 나타난 것이 봉족제였다. 봉족은 “무릇(國役을 부담하는) 正丁 1명에게 餘丁을 주어서 그로 하여금 財力을 내어 정정을 돕도록 하는데, 이를 國俗에 봉족이라 일컫는다”<sup>1)</sup>라고 한 것처럼 정정 즉 戶首에게 재력을 보조하게끔 지급되는 丁이었다.<sup>2)</sup>

조선 초기 봉족의 지급은 호수의 貧富強弱을 분간하여 시행함이 원칙이었고, 빈부강약의 기준은 인구의 多寡와 토지의 廣狹에 있었다. 예를 들면 태종 4년(1404)에 책정되고 《續六典》에 범규로 되어 있는 봉족호의 선정 기준은 2, 3결 이하의 토지 소유호였다.<sup>3)</sup> 그리고 호수는 국역의 종류에 따라 봉족을 지급받을 수 있는 전결소유의 下限이 정해져 있었다. 모든 호수가 봉족을 받는 게 아니었다. 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 西班 관직에 들어가 군역을 수행하는 甲士 중 6결 이상, 양인 의무군역의 절대 다수였던 侍衛軍·船軍 중 5, 6결 이상의 토지 소유호는 봉족을 지급하지 않았다. 鎭屬軍은 2결 이하에만 봉족 1호를 지급하고, 守城軍은 3, 4결 소유자만으로 편성하고 봉족은 지급하지 않았다. 그후 태종 15년에 이르러서는 田結만을 기준으로 하던 것에서 人丁의 다소도 아울러 참작하였다.<sup>4)</sup>

1) 《世宗實錄》권 7, 세종 2년 정월 을사.

2) 봉족제에 대해서는 아래의 글들이 참고된다.

金錫亨, 〈朝鮮初期 國役編成의 基底〉(《震檀學報》 14, 1941).

宮原兎一, 〈李朝의 軍役制度‘保’의 成立〉(《朝鮮學報》 28, 1963).

李載樂, 〈朝鮮初期의 奉足制〉(《朝鮮初期社會構造研究》, 一潮閣, 1984).

李泰鎮, 〈軍役의 變質과 納布制 實施〉(《韓國軍制史》朝鮮前期篇, 陸軍本部, 1968).

閔賢九, 〈朝鮮初期 軍事制度의 政治的 社會的 基盤〉(《朝鮮初期의 軍事制度와 政治》, 韓國研究院, 1983).

李成茂, 〈兩班과 軍役〉(《朝鮮初期 兩班研究》, 一潮閣, 1980).

李景植, 〈朝鮮前期 土地의 私의 所有問題〉(《東方學志》 85, 延世大, 1994).

金鍾哲, 〈朝鮮初期 徭役賦課方式의 推移와 役民式의 確立〉(《歷史教育》 51, 1992).

3) 《太宗實錄》권 7, 태종 4년 5월 계해.

4) 《太宗實錄》권 30, 태종 15년 11월 갑진.

〈표 1〉 전결 수에 따른 병종별 봉족지급 수

田 結 \ 兵 種	甲 士	侍衛軍	騎 船 軍	鎭屬軍	守城軍 (止用三四結以下者)
2결 이하	2 호	2 호	2 호	1 호	不 給
3결 이하	2 호	2 호	2 호	不 給	不 給
4결 이하	1 호	1 호	1 호	不 給	不 給
5결 이하	1 호	不 給	1 호	不 給	不 給
6결 이상	不 給	不 給	七八結以上 自立一領 十五結以上 自立二領	不 給	不 給

전거: 《太宗實錄》 권 7, 태종 4년 6월 계미.

즉 당시 조선정부는 正軍·正丁을 내는 1軍戶를 5, 6결 정도의 토지소유호로 상정하고 이만한 액수에 달한 호에는 봉족을 지급하지 않고, 여기에 미치지 못하는 戶는 몇 개의 빈한한 호를 묶어 1군호를 편성하고 있는 것이다.<sup>5)</sup> 실제 取才를 통해 선출하는 甲士職은 노비가 5, 6口, 소유토지가 5, 6결 이상인 자라야 응시자격이 부여되었다.<sup>6)</sup> 당시 조선정부는 봉족지급의 상한, 감사시취의 기준을 5·6결로 잡고 이 원칙에서 군역을 징발하고 있었다. 이것은 국가에서 자가생계를 유지하고 군역을 담당할 수 있다고 생각한 최소의 규모였다.

한편 호수와 봉족은 正丁과 助丁의 사이였지만 이에 머물기 어려웠다. 즉 이들은 지배예속관계에 놓이기 쉬웠다. 이것은 “장성한 자를 戶首로 만들고, 빈약한 자를 奉足으로 삼는다”<sup>7)</sup>라는 국가정책 속에서 현실적으로 전개되는 상황이었다. 2·3결 이하의 토지를 소유하는 빈약한 가호가 봉족호로 되고 있는 사정이 이런 관계를 유발하고 있었다. 이 시기에 늘 거론되는 폐단의 하나가 호수들이 그 봉족을 자신의 노예처럼 부린다는 것이었다.<sup>8)</sup> 富實人·豪強民들은 助戶를 많이 획득하였고, 양민을 점유하여 봉족이라 불렀으며, 혹은 군사를 隱占하여 봉족이라 부르며 노비처럼 사역하였다. 당시 권세가

5) 李景植, 앞의 글, 114쪽.

6) 《世宗實錄》 권 59, 세종 15년 2월 경술.

7) 《世祖實錄》 권 34, 세조 10년 8월 임오.

8) 《太宗實錄》 권 24, 태종 12년 7월 임자.

있는 양반·토호들이 수많은 양민을 冒占하고, 긴 울타리를 쳐서 수십 가를 1호라 사칭하면서 토지검병과 民人私占에 전력하던 배경의 하나도 여기에 있었다. 이런 사태의 확산과 지주제의 발달은 봉족제를 동요시키고 끝내는 더 이상 존립할 수 없는 형세로 몰고 갔다.

무단적인 방법으로 집권한 세조는 강력한 富國強兵政策을 추진하였다.<sup>9)</sup> 세조는 즉위 직후부터 군역 부과의 불평등과 군액 감소에 대하여 단호한 조치를 취하여 군역의 평준화와 군액 증가를 위한 일련의 시책을 강력히 실시하였다. 號牌法을 실시하고(세조 5년; 1459), 〈號牌事目〉을 새로 만들면서 군역에서 누락된 隱丁을 철저히 색출해내려 하였다. 이러한 가운데 군액은 상당히 증가하고 있었다. 이를 기반으로 국방력을 강화하고 자신의 무력적 기반인 군인들의 생활안정을 도모하고자 하였다. 이러한 상황에서 保法이 만들어졌던 것이다. 세조 10년 10월 下三道(충청·경상·전라도)에 軍籍使가 내려갈 때 가지고 간 事目 가운데 보법의 성립을 알려 주는 기사가 나타난다.<sup>10)</sup> 그 중요한 내용만을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 2丁을 1保로 한다.

둘째, 田 5결은 1정에 준하도록 한다.

셋째, 奴子도 봉족수로 계산한다.

넷째, 주요 병종별 급보 단위는 다음과 같다.

甲士 4보, 騎正兵 3보, 步正兵·騎船軍 2보

다섯째, 漏丁·漏戶에 대한 벌칙을 강화한다.

첫째·둘째 항목에서 보는 바와 같이 보법은 종래 토지와 인정을 함께 고려하여 파악하던 군역 편제방식에서 벗어나, 인정과 토지를 분리하여 파악하는 방식으로 전환하는 것이었다. 이미 대토지소유가 확대되는 상황에서 대체로 5, 6결을 단위로 그 안의 인정의 다소와 父子가 결합된 自然家戶를 참작하여 正軍을 내도록 한 초기의 군역 편제방식은 그 실행이 불가능하였다. 말

9) 韓永愚, 〈王權의 確立과 制度의 完成〉(《朝鮮前期社會經濟研究》, 乙酉文化社, 1983) 참조.

10) 《世祖實錄》권 34, 세조 10년 10월 을미.

단 관리들이 자의적으로 군역 행정을 처리할 여지가 있었다. 또 양반·토호들은 수십 결·수십 가를 묶어 1호라고 우겨대는 형편이었다. 그래서 세조는 인정은 인정대로 철저히 파악하여 2정을 묶어 1보로 편성하고, 토지는 토지대로 5결을 1정에 준하는 방식(土地准丁)을 고려한 것이다.

세조는 이렇게 해서 증가된 군액으로 국방력을 강화시키고 각 군인들의 軍戶를 富實하게 하려 하였다. 보법에 의해 감사는 4보(8정), 기정병은 3보(6정), 보정병·수군(기선군)은 2보(4정)로 구성되었다. 만약 토지와 인정을 똑같은 비율로 놓고 고려한다면 감사는 인정 4정, 토지 20결에 해당하는 군호에서 배출되는 것이고, 기정병은 인정 3~4명, 토지 10~15결에서, 보정병·수군은 인정 2정, 토지 10결 정도에서 나오게 된다. 이것으로 군호는 전보다 훨씬 부실하게 되는 것이다.

보법이 실시된 결과 군역의 평준화에 적지 않은 성과를 가져왔고 군액도 크게 증가되어 종전의 두배인 60만으로 늘어났다.<sup>11)</sup> 그러나 이 법은 시행 과정에서 많은 폐단과 부작용을 일으켜 농민들에게 과중한 부담을 지우게 되었다. 즉 보법의 특징인 ‘土地准丁’의 법은 본래 많은 토지를 가진 부호에만 해당하는 사항이었다. 그러나 실제에 있어서는 “비록 土田이 없는 자도 모두 計田 作保되어 그 수를 허위로 늘려놓았다”<sup>12)</sup>라고 한 바와 같이 5결도 되지 않는 빈한한 자들의 토지마저 말단 관리들에 의해 모두 丁으로 계산되고 있는 실정이었다. 이에 세조 10년 8월 梁誠之는 보법 실시 이후 “충청도는 본래 2만 호이던 것이 지금 11만 호가 되었고, 경상도는 본래 4만 호이던 것이 지금 30만 호가 되었다”고 군액 증가를 말하면서 “군호수는 비록 이전보다 배가 되었으나 精強하기는 옛날에 미칠 수 없다”고 하였다.<sup>13)</sup>

사실 토지에 군역을 부과하는 보법은 빈한한 농민보다는 대토지 소유자인 양반 지배층의 이해관계와 크게 어긋나는 것이었다. 따라서 이들은 보법에 대한 반론을 전개하면서 집요하게 수정을 요구하였다. 결국 성종대에 이르러 이런 반대 주장이 받아들여져서 보법 내용은 수정되었다. 성종 원년(1470) 전

11) 韓永愚, 앞의 책, 90쪽.

12) 《成宗實錄》권 45, 성종 5년 7월 신사.

13) 《世祖實錄》권 34, 세조 10년 8월 갑오 및 권 46, 세조 14년 6월 임인.



5결은 1정에 준한다고 하는 ‘토지준정’의 기준이 폐지되었고, 호주의 소유노동력인 雇工을 보인에게서 제외시키고 奴子도 반정으로 감액하여 준정하였다. 이것이 성종 2년에 반포된 《經國大典》에 그대로 오르게 되었다. 대규모의 토지 소유자나 노비와 고공을 많이 소유한 지배층에게 유리한 조치가 취해졌던 것이다. 이로써 조선 초기의 토지와 인정을 함께 묶어 과악하던 군역 편제방식은 오로지 인정만을 고려하는 방식으로 전환된 것이다. 이렇게 ‘토지준정’이라는 군역 편제방식이 폐지되자 16세기에 들어 지주제는 더욱 확대·발전하게 되었다.

조선 초기 5, 6결 단위의 토지와 인정을 함께 고려하던 군역 편제에서 단지 인정만을 고려하는 방식으로 군역제가 전환되자, 16세기에 들어 군사 및 보인이 군역을 피하여 유리·도망하는 현상이 광범하게 나타났다. 즉 오로지 인정만을 고려한 결과 토지가 없는 빈한한 농민들의 군역 부담이 가중되었고 이들의 군역기피가 심화되었던 것이다. 정군은 자신의 군역 임무에 동원되는 동안 소요되는 경비와 각종 보조 임무를 보인에게 요구할 권한이 있었다. 그런데 복무기간이 法定 이상이 된다는 동원되는 군역 임무가 고될 경우, 보인에게 보다 많은 경비를 요구하지 않을 수 없었다. 또 후술하는 바와 같이 고된 군역을 기피하여 타인을 代立시키면 그 대립인이 요구하는 엄청난 대가를 자신의 보인으로부터 염출하지 않을 수 없었던 것이다. 보인은 이러한 부담을 도저히 감당하지 못하여 도망하여 버리는 예가 흔한 현상으로 나타났다. 보인이 없어진 정군은 이제 單身立役하는 처지가 되어 재산을 탕진한 나머지 끝내는 자신도 도망 유리하여야만 하였다. 이러한 연쇄관계는 여기에 그치는 것이 아니었다. 각처의 鎭과 浦가 이미 도망하여 버린 군사의 闕立을 本官에 보고하면 본관은 그 군사의 궤립에 대한 贖價를 그 군사의 一族과 이웃에게 강징하였던 것이다. 그리하여 그 일족과 이웃마저 도주하게 된다는 악순환이 보법 문란 이후 일반적인 현상으로 나타나게 되었다. 도망과 유리를 감행한 이들은 역의 의무가 없는 노비로 투탁하든가 아니면 僧徒로 혹은 宰相의 伴人, 또는 皂隸·羅將과各司의 書吏 및 兩界 지방의 衙前 등 신분의 우열을 가릴 것 없이 보다 편한 처지를 택하여 옮겨 갔다.<sup>14)</sup>

## 2) 갑사·정병·수군 군역의 변질

조선 초기의 군제는 크게 중앙군과 지방군으로 대별된다. 중앙군으로는 국가가 요구하는 일정한 자격을 갖추고 시취에 응하여 관료체계에 들어가 군역을 수행하는 甲士·別侍衛와 같은 군인과, 국가의 강제적인 징발에 따라 각 州郡에서 서울로 올라와 번상근무를 해야 하는 番上正兵(기병·보병)이 있었다. 그리고 지방군으로는 留防正兵과 水軍이 있었다. 조선 건국 이래 여러 차례에 걸쳐 이러한 군인들의 수에 대한 조정이 있었지만 《경국대전》이 반포될 무렵 군액은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 성종 6년(1475) 諸道 諸色 軍丁數

兵 種	軍 額	兵 種	軍 額
甲 士	14,800	吹 螺 赤	640
別 侍 衛	1,500	太 平 簫	60
破 敵 衛	2,500	親 軍 衛	40
彭 排	5,000	正 兵	72,109
隊 卒	3,000	水 軍	48,800
합 계		148,449명	

전거: 《成宗實錄》 권 59, 성종 6년 9월 갑인.

이들은 앞에서 살펴본 바와 같이 신분제·병농일치제·봉족제에 입각한 군역제를 통해 그들의 군역을 수행하였다. 그러나 16세기에 들어와 군역제의 문란 속에서 그들의 군역 수행에는 심각한 변화가 나타나고 있었다. 여기에서는 16세기에 들어 나타나는 갑사와 정병, 수군 군역의 실태와 그 변질에 대하여 살펴보겠다. 이들은 <표 2>에서 보는 것처럼 조선 초기 군역의 대부분을 차지하는 軍種이었다.

14) 李泰鎮, 앞의 글, 214~234쪽 참조.

## (1) 갑사제의 쇠퇴

갑사는 “우리 나라 군사 중에서 갑사만큼 중요한 것은 없다”<sup>15)</sup>라는 말과 같이 조선 초기에 있어서 가장 중추적인 군사력이었다.<sup>16)</sup> 그래서 이들은 엄격한 신분적·경제적 자격 요건을 갖추고 시취에 응하여 從4品~종9품에 이르는 西班 관직을 차지하고 있었다. 이러한 갑사는 保法 실시 이후 농민층의 피역 저항이 심화되는 가운데 중대한 변화를 겪고 있었다. 16세기 전반에는 농민들이 종래 士族·閑良層이 주요 구성원이었던 갑사로 때를 지어 들어오려는 한편, 갑사의 근무 조건은 점점 열악해져 갔고 군사력도 점차 상실되어 갔던 것이다.

갑사는 양인 농민의 의무 병역인 정병에 비해 훨씬 우대되었다. 또 갑사가 되면 군관으로도 파견되고 萬戶·수령 등으로 승진하여 국가 권력에 동참할 수도 있었다. 이에 농민들은 “사람들이 다투어 들어가려는 것이 갑사만 한 것이 없다”<sup>17)</sup>라는 것처럼 갑사로 투숙하려 하였다. 중종 36년(1541) 황해도에서는 胥吏들이 무려 439인이나 되는 많은 사람에게 뇌물을 받고 군적을 위조하여 이들을 갑사로 만들어 커다란 사회문제를 일으키기도 하였다. 이 시기 각 지방에서는 뇌물을 써서 갑사 자리를 얻는 사람을 “綿紬甲士”<sup>18)</sup>라고 부를 정도였다.

그러나 농민들이 자신들의 고된 의무 군역을 피하고자 갑사로 몰려들었지만 갑사에 대한 처우는 15세기와 같지는 않았다. 우선 농민들의 피역 저항이 광범하게 전개되는 가운데 보인(봉족)의 확보가 쉽지 않았다. 조선 초기의 군역제는 보인이 正軍의 재정적 뒷받침을 말도록 하는 것이 운영 원칙이었다.

15) 《世宗實錄》 권 72, 세종 18년 5월 정해.

16) 甲士에 대해서는 다음의 연구가 참조된다.

車文燮, 〈鮮初의 甲士〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973).

閔賢九, 〈五衛體制의 確立과 朝鮮初期 中央軍制의 成立〉(앞의 책).

李成茂, 앞의 책, 217~256쪽.

柳昌圭, 〈朝鮮初 親軍衛의 甲士〉(《歷史學報》 106, 1985).

金鍾洙, 〈16세기 甲士의 消滅과 正兵立役의 變化〉(《國史館論叢》 32, 國史編纂委員會, 1992).

17) 《中宗實錄》 권 75, 중종 28년 7월 을묘.

18) 《中宗實錄》 권 64, 중종 23년 11월 신축.

또 보인은 재정적 뒷받침만 하는 것이 아니라 갑사가 번상할 때 함께 번상하여 滯京時 그 뒷바라지를 담당하였다. 그러나 갑사의 질적 저하와 보인 확보의 어려움 속에서 “갑사라 하는 자들은 모두 보인이 없다. 간혹 보인이 있는 자라도 그 보인들로부터 保價를 받아서 활과 말을 준비하는 것이 아니라 오로지 처자식을 먹여살리는 데 허비하여 무기없는 군인이 된다”<sup>19)</sup>라고 하는 형편이었다. 갑사의 군사력은 저하되고 있었던 것이다.

다음으로 갑사는 스스로 軍裝과 騎馬·卜馬(짐말)를 갖추고 보인을 데리고 서울이나 戍所에 가서 軍裝 點考를 받고 번상 근무에 임해야 했으나, 16세기에 들어 軍裝價와 馬價가 급등하여 이것의 마련이 쉽지 않았다. 특히 말의 가격은 1필이 면포 100~150필에 달할 정도였다.<sup>20)</sup> 또 서울에 체류하는 동안 말을 먹일 草價가 너무 올라 말을 사육할 수가 없었고, 말이 죽는 경우도 많았다. 그래서 갑사들은 말이 있는 자도 적었을 뿐더러, 말이 있는 자라도 자신이 타고 온 말은 돌려보내고 서울에서 말을 빌려 타면서 군장 점고를 받고 시위근무에 임하였다. 그러나 빌려 타는 말의 값도 점점 인상되었다. 한편 사회경제적 변화에 따른 정부의 기강 해이 속에서 갑사들은 고통을 받았다. 군장 점고를 받을 때 뇌물이 아니면 통하지 않을 정도였다. 이러한 터에 갑사에게 응당 주어야 할 녹봉도 제때에 지급되지 않았다.

이처럼 무자격자들이 다투어 갑사로 모속하려고 하였고 갑사의 근무 조건은 열악해져만 갔다. 이에 종래 무예를 익히던 사족 자제나 한량들은 갑사로 들어가는 것을 수치로 여기고, 閑遊하거나 보다 대접받는 유학공부로 돌아서고 있었다. 이것은 16세기 崇儒, 右文政策 속에서 武人에 대한 사회적 천시 풍조 때문에 가속화되었다. 당시 풍속은 “비록 하늘 天字라도 식별하면 貴人으로 대접하고, 활과 화살을 잡으면 모두 천시하였다”<sup>21)</sup>라고 할 정도였다. 사족과 한량들은 지방에서 鄉案에 올라 鄉權에 참여하면서 군역의 차정을 거부하기도 하였다. 이것은 성리학의 심화와 사림세력의 등장과도 관련된 것이었다. 이에 따라 갑사는 사족들이 모두 빠져 나가버리고 보다 가벼운 군역

19) 《中宗實錄》 권 15, 중종 7년 2월 임오.

20) 위와 같음.

21) 《中宗實錄》 권 96, 중종 36년 11월 을사.

으로 들어오려는 庶人으로 가득차게 되었다.<sup>22)</sup>

그러나 16세기 후반에 이르면 갑사 역시 사람들이 극력으로 피하려는 곳이 되었다. 지위 하락과 질적 저하를 겪은 갑사는 입속하면 衛將·副將의 무리에게 침학을 받고 잡물을 부담하여야 하는 고역으로 변질되었기 때문이다. 권리는 모두 없어지고 의무만 남은 갑사에 사람들이 입속할 리가 없었다. 이 시기에는 갑사만 그런 것이 아니었다. 심지어 萬戶와 같은 邊將도 사람들이 기피하는 대상이 되었다. 그래서 명종 11년(1556) 국왕은 “국가가 평상시에 무사를 기르는 데 관작을 높이 주고 녹을 후하게 지급하며 은총으로 대우하고 있는데 무사들은 국가에 보답할 마음은 없이 피하려는 생각만 가진다”라고 한탄하고 “지금부터 변장을 피하려는 자는 일일이 充軍하라”는 지시를 내리기도 하였다.<sup>23)</sup> 신분이 높은 사람은 실속없는 군관직을 피하고 차라리 한유하는 것을 택했고, 신분이 낮은 사람들은 국가의 군역 확보책에 대항하여 피역 저항을 감행하고 있었던 것이다.

갑사는 신분의 고하를 막론하고 서로 다투어 기피하게 되면서 그 정액조차 채울 수 없게 되었다. 선조 27년(1594) 4월 柳成龍이 올린 陳時務筭에 의하면, 《경국대전》에 14,800명이었던 갑사의 정액은 그 1/3에도 미달하는 4,640명이 되었고 그나마도 장부상이라고 하였다.<sup>24)</sup> 임란왜란 이후 갑사는 급료병제에 입각한 새로운 軍營들이 설립되는 가운데 역사상에 그 자취를 감추었다.<sup>25)</sup>

## (2) 기정병의 보군화

16세기 군역제의 변동은 양인으로 이루어진 의무 번상병인 正兵에서도 일어났다. 정병은 앞의 <표 2>에서 보는 바와 같이 조선 초기 여러 軍種 중에서 가장 많은 군정 수를 보유하였다. 갑사가 서반 관직에 들어가 토지와 녹봉을 받고 근무함에 비해 양인 농민의 의무 군역인 정병에게는 일체의 토지

22) 위와 같음.

23) 《各司受教》兵曹受教, 丙辰 2월 27일.

24) 《宣祖修正實錄》권 28, 선조 27년 4월 을유.

柳成龍, 《西厓集》권 5, 陳時務筭(갑오 4월).

25) 金鍾洙, 《朝鮮後期 訓練都監의 設立과 運營》(서울大 博士學位論文, 1996).

나 녹봉은 주어지지 않았다. 단지 국가가 마련한 군호체제 안에서 보인과 더불어 자신의 의무를 수행하여야 했다. 그런데 정병에게도 근무 일수 64일이 차면 종5품 影職에 去官되며 정3품까지의 散階로 올라가는 것이 허락되고 있었다.<sup>26)</sup> 이렇게 영직·산계를 수여한다는 것은 정병도 일정하게 관직 체계에 포섭한다는 것을 의미했으나, 이것은 그야말로 그림자 관직일 뿐 實職과는 거리가 멀었다.

船軍을 제외한 양인 농민의 의무 군역을 정병이라고 부른 것은 세조 5년의 병제 개편 때부터였다. 이전까지는 서울에 번상 시위하는 군사를 侍衛牌, 각 지방에서 근무하는 군사를 營鎮軍·守城軍, 평안·함길도의 군사를 正軍이라 불렀다. 그런데 이 때부터 우선 평안·함길도의 정군과 나머지 도의 시위패를 통일하여 정병이라 부르기로 하고 말이 있는 사람을 正騎兵, 말이 없는 사람을 正步兵이라 규정하였다. 그리고 세조 10년에 영진군과 수성군이 정병에 합속되어 ‘和會分番’하도록 하는 조치가 취해졌다. 이에 지방의 군사들은 모두 정병에 속하여 번상과 유방을 번갈아 하게 되었다. 《경국대전》兵典 番次都目에 의하면 번상정병은 ‘8番2朔相遞’로, 유방정병은 ‘4番1朔相遞’로 규정되어 있었다.

양인 농민에게 군역을 지우고, 또 일단 군역의 의무를 진 자를 정군과 봉족으로 나누고, 정병으로 정한 자를 다시 기병과 보병으로 나누는 것은 호적을 기초로 한 군적의 작성에 의해서였다.<sup>27)</sup> 따라서 군역의 의무를 결정하는 군적 작성은 농민의 이해와 밀접한 관련을 지녔다. 농민 자신이 정군이 되는가, 보인이 되는가 아니면 군역에서 빠지는가는 생존과 관련되는 문제이기 때문이다. 이러한 군적의 작성은 원래 鄉吏와 더불어 향촌의 里正·勸農官이 軍籍監考가 되어 그 실무를 담당하였다. 군적 작성시 향리의 작간은 일찍부터 큰 폐단으로 지적되었다. 《경국대전》에도 ‘몰래 뇌물을 받고서 役을 지우는 것을 불공평하게 하는’ 元惡鄉吏에 대한 처벌은 매우 엄격하게 규정되었지만,<sup>28)</sup> 그 폐단은 조선왕조 전 기간을 통해 그칠 줄 몰랐다. 한편 중종대에

26) 《經國大典》권 4, 兵典 番次都目.

27) 《中宗實錄》권 22, 중종 10년 6월 무인.

28) 《經國大典》권 5, 刑典 元惡鄉吏.

이러려 군적감고를 권농관에서 유향소 임원으로 대체하면서부터 군역의 차정이 이들의 이해를 중심으로 운영되었기 때문에 농민의 불만이 커졌다.

세조대에 보법이 실시된 이후에도 ‘壯實人’으로 하여금 군역의 의무를 지우게 하는 것이 원칙이었다. 이것은 군인들이 보인 이외에 다른 물질적 지급이 없더라도 군역의 의무를 수행할 수 있는 현실적 조건이었다. 정병 중 특히 기병은 지방에서 부유하고 건장한 사람으로 차정하였다. 보병이라 하더라도 건장하고 혈기가 왕성한 사람은 기병으로 정하는 것이 원칙이었다.<sup>29)</sup> 기병은 말과 군장을 갖추고 궁궐을 시위하는 군사로서 때로는 국왕 가까이에서 근무하기도 하였다. 이러한 기병의 사회적 위치는 비교적 높은 편이었다. 기병은 입역기간 중에 都試에 응하여 갑사나 무반으로의 진출 기회가 제도적으로 마련되어 있었다. 보인도 보병보다 1丁 많은 1保 1정, 즉 3정을 지급받았다. 즉 기병은 조선 초기에는 양인들의 의무 군역 중 가장 정예병이었고 대우를 받는 군대였다.

그러나 16세기에 들어 부유한 사람들은 차츰 권리보다는 많은 의무가 따르는 기병을 기피하고 갑사로 올라가거나, 아예 보병으로 또는 보인으로 가려고 하였다.<sup>30)</sup> 이러한 상황에서 군적 작성의 과정에서 姦吏들이 부유한 자들에게서 뇌물을 받고 군역을 면제해준다든지 ‘장성한 자를 봉족으로 만들고 빈약한 자를 戶首로 만든다’라는 부정이 빈번하였다.

일단 군적에 올라 기·보병으로 구분된 자들은 留防과 番上으로 나뉘어 근무에 임하여야 했다. 이러한 군역 의무를 소홀히 할 경우에는 일족이 피해를 입었다. 고향에서 터를 잡고 농사를 짓고 살기 위해서는 이는 피할 수 없는 일이었다. 변상 근무를 하는 자들은 변상기일 5일 이전까지 서울로 올라와야 했는데 교통이 불편한 당시로서는 서울로 올라오는 과정 자체가 고역이었다. 강원도나 전라도·경상도의 연해·산간 벽지에 거주하는 군인들은 서울로 올라오는 데만 8~9일이 걸렸다. 또 上番하는 과정에서 강물을 넘다가 빠지거나 도적에게 털려 서울에서 생활할 물자를 잃어버리거나, 산을 넘다가 다치거나 죽는 경우가 비일비재하였다.

29) 《成宗實錄》 권 291, 성종 25년 6월 임신.

30) 《成宗實錄》 권 293, 성종 25년 8월 임술.

서울로 올라온 번상 기병들은 軍營에 거처하면서 기마·복마와 군장의 짐고를 받아야 했다. 군영이라는 곳은 비좁고 불편했으며, 군장을 갖추는 것도 무척 힘들었다. 종이로 만든 갑옷이라도 값이 면포 50필에 해당하였다.<sup>31)</sup> 이에 기병들은 아무런 군장도 지니지 못한 채 번상하기도 하였다.

특히 말의 문제는 심각하였다. 조선은 원래 “농사에는 소가 중요하고, 兵事에는 말이 중요하다”<sup>32)</sup>라고 하여 말을 중시하였다. 그런데 16세기 지주제의 전개 속에서 확대되는 농지 개간 등에 의하여 목장이 줄어들면서 말의 수가 감소하였다. 14세기 후반부터 연해 지역의 낮고 평평한 곳에 설정된 목장이 해도로 옮겨지고 있었고, 16세기에는 해도의 목마장도 대부분 개간되어 가는 추세에 있었다.<sup>33)</sup> 이에 따라 중종 17년(1522) 高荊山은 “성종조의 馬籍을 보면 말의 수가 4만여 필에 달하고 있는데, 지금은 겨우 2만여 필만 남아 있다. 또 그 중 쓸 만한 말은 없다”<sup>34)</sup>라고 말할 정도에 이르렀다. 이런 상황에서 馬價는 폭등하였다. 말 한 필의 값이 면포 100~150필에 달하였다. 그래서 “예전에는 말을 탄 군사가 천여 명이었는데 지금은 겨우 40~50명에 불과하다”라거나 “말을 가지고 있는 군사가 백에 하나, 둘도 안된다”<sup>35)</sup>라는 탄식이 터져 나왔다. 모두 서울에 와서 남의 말을 빌려 탔던 것이다. 자신의 말을 소유하고 있는 자라도 서울에서 말을 사육하는 비용이 많이 들어 자신의 말은 돌려 보내고 말을 대여해서 탔다. 정부에서는 말을 빌려 타는 자나 대여해주는 자나 ‘制書有違律’<sup>36)</sup>로 엄단한다고 하였으나 이것은 그렇게 한다고 해결될 문제가 아니었다. 그래서 정부내에서 시세와 인정에 따라 말을 빌려 타는 것을 용인하자는 의견이 나왔으나 말을 빌려 타는 것도 쉬운 일은 아니었다. “말 한 필을 하루 빌리는데 거의 40필이나 든다”<sup>37)</sup>라는 실정이

31) 《中宗實錄》권 89, 중종 34년 정월 기해.

32) 《世宗實錄》권 116, 세종 29년 5월 병진.

33) 李泰鎮, 〈15·6세기의 低平·低濕地 開墾 동향〉(《國史館論叢》2, 國史編纂委員會, 1989).

34) 《中宗實錄》권 44, 중종 17년 2월 정해.

35) 《中宗實錄》권 36, 중종 14년 9월 갑오.

36) 《大明律》吏律 公式條에 制書(왕의 詔勅)를 받들어 시행하는데 위반함이 있는 자는 杖一百에 처한다는 규정을 가리킨다.

37) 《中宗實錄》권 89, 중종 34년 정월 기해.



었다. 그래서 군사력 증강에는 아무 도움도 없으면서 빈한한 군사들은 말을 빌리는데 더욱 피폐해지고 오직 말을 빌려주는 자들만이 이익을 본다는 말이 나오게 되었다. 그래서 종종 15년 정부내에서 騎・卜馬 중에서 복마는 폐지하고 기마만 세우자는 의견도 나왔으나 쉽게 합의를 보지 못하다가 선조 16년(1583) 병조판서 李珥에 의해서 복마가 폐지되었다.<sup>38)</sup> 이후 기마까지 폐지되어 기병이 말이 없는 보군이 되어 군역에 임했던 것은 임진왜란 직후였다.<sup>39)</sup>

### (3) 보정병과 수군의 역졸화

양인 농민의 의무 군역인 정병은 騎兵과 步兵으로 병종이 구분되었다. 기병과 보병은 같은 정병에 속했지만 이들에 대한 국가의 대우는 현저히 달랐다. 기병은 보인을 3명 지급받았음에 비해 보병은 2명을 받았고, 보병의 역은 기병보다 훨씬 고된 것이었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 기병은 16세기를 거치면서 점차적으로 보군으로 변해갔지만 번상보병은 이미 15세기말부터 군사라기보다는 役軍・役卒로 변하였다. 이에 성종 4년(1473) 大司諫 鄭佑의 상소에서 “이른바 보병이라 하는 자들은 서울에 올라오면 모두 토목공사에 동원되어 한 사람이라도 시위하는 자가 없다. 이들은 이름은 병사이지만 실은 역졸이다”<sup>40)</sup>라고 하였다.

16세기에는 농업경제의 변동과 상품유통의 발달 속에서 사치풍조가 만연하면서 지배층들은 궁궐・저택들을 광대하게 짓는 등 토목공사가 급증하였다.<sup>41)</sup> 원래 토목공사는 급료를 지급받는 시취 군인인 彭排와 隊卒이 담당하였다. 앞의 <표 2>에서 보는 바와 같이 팽배는 정원이 5천 명이고, 대졸은 정원이 3천 명인데 그들은 遞兒給料을 받고 근무하였다. 그러나 성종 5년에

38) 《光海君日記》 권 106, 광해군 8년 8월 기해.

39) 金鍾洙, <17세기 軍役制의 推移와 改革論> (《韓國史論》 22, 서울대, 1990).

40) 《成宗實錄》 권 35, 성종 4년 10월 경신.

41) 16세기의 사회 경향에 대해서는 다음 글이 참조된다.

李泰鎮, <16세기 韓國史의 理解 방향> (《韓國社會史研究》, 지식산업사, 1986).

韓相權, <16世紀 對中國 私貿易의 展開－銀貿易을 중심으로－> (《金哲俊博士華甲紀念 史學論叢》, 知識産業社, 1983).

팽배·대졸은 정원의 반도 되지 않았으며, 성종 24년에는 실제 변상 인원이 每番에 팽배 200~300명, 대졸 40~50명에 불과하였다.<sup>42)</sup> 그리고 명종 5년(1550)에 이르러서는 “팽배와 대졸 중 남아 있는 자가 거의 없다”<sup>43)</sup>라는 상황이었다. 이렇게 되자 이들 대신 보병과 수군들이 토목공사에 동원되어 역졸화하였다. 그래서 보병은 기병과 같이 군장을 갖추 필요도 없었고, 정부 역시 군장 點閱을 하지 않았다. “군사를 쓸 때 보병은 무기도 지니지 않았으니 제외한다”<sup>44)</sup>라고 하여 보병은 아예 군사력으로 간주하지도 않는 실정이었다.

사실 보병은 입번하는 기간에 관에 매여 있는 상역자였으므로, 昇平이 오랜 시기에 이들이 역졸화되는 것은 당연한 추세이기도 했다. 하지만 보병이 이렇게 역졸화하기는 하였으나 요역과는 명확히 구분되었다. 요역은 민호를 대상으로 하여 민간의 노동력을 징발하는 戶役이었지만, 군역은 특정한 人身을 대상으로 특정한 역을 부과하는 身役이었다.<sup>45)</sup>

16세기에 들어와서는 요역에 의해 징발되는 煙戶軍보다도 보병을 각종 役事に 우선적으로 동원시키고 있었다. “축성을 할 때 마땅히 當番歩兵을 쓰고, 그것이 부족하면 연호군을 쓴다”<sup>46)</sup>라는 말처럼 축성할 때는 당연히 당번 보병을 동원하였다. 이것은 요역에 의해 징발되는 연호군은 단기간에만 입역하였으므로,<sup>47)</sup> 공사기간이 긴 역사에는 군인을 동원하는 것이 번거롭지 않고 보다 효과적이었기 때문이다.

당번보병은 각종 토목공사에 동원되었을 뿐만 아니라, 병조나 도총부·승정원 등 각 사의 伺候使승으로도 끌려다녔다. 원래 각 사의 사후사령으로서 皂隸와 羅將이 책정되어 있었으나,<sup>48)</sup> 조예와 나장이 피역 저항함으로써 수가 부족함에 따라 보병으로 충당하였던 것이다.

42) 《成宗實錄》권 44, 성종 5년 윤6월 경자 및 권 277, 성종 27년 5월 병술. 李載堧, 앞의 책, 143쪽.

43) 《明宗實錄》권 10, 명종 5년 10월 임오.

44) 《成宗實錄》권 278, 성종 24년 윤5월 기미.

45) 尹用出, 〈15·16세기의 徭役制〉(《釜大史學》 10, 1986).

46) 《中宗實錄》권 40, 중종 15년 윤8월 병오.

47) 《經國大典》권 2, 戶典 徭役條에는 ‘凡田八結出一夫 一歲不過役六日’이라 하여 연간 사역 일수를 6일로 정하고 있다.

48) 姜萬吉, 〈朝鮮後期雇立制發達〉(《世林韓國學論叢》 1, 1977).

한편 양인 농민의 또 하나의 의무군역인 水軍은 조선 초기부터 여러 가지 역사에 동원되었다.<sup>49)</sup> 《경국대전》에서 수군으로 명명되기까지 이들은 일반적으로 騎船軍 또는 船軍으로 불렸다. 수군은 屯田耕作, 燔鹽, 해산물 채취, 병선 제작과 수리, 선내 필수품 제작, 공물·진상의 備納 그리고 漕運 등에 동원되었다. 이것은 수군들의 선상방어 임무와 더불어 신역으로 담당해야 하는 일이었다. 이것은 무척 苦役이어서 수군역을 기피하는 원인이 되었다. 이 이외에 원칙적으로 수군의 역사 동원은 면제되어 있었다. 그러나 세종 16년(1434) 工曹參議 張友良은 “築城·營繕 등의 工役에 감사가 주현마다 몇 명씩 差定하면 수령은 부득이 船軍戶에까지 그 차정을 명하여, 아들은 騎船하는데 아버지는 다른 일에 사역되고, 아우는 당번인데 형은 다른 일에 부역하는 일이 종종 있다”<sup>50)</sup>라고 하였다. 또 세종 21년에는 “근래에 태평이 오래되어 舟楫諸緣 및 營田·번염 외에 무릇 民戶가 천시하며 싫어하는 역사는 모두 선군에게 맡겨 선군은 그 무거운 역을 이기지 못하여 여러 방면으로 謀避한다”<sup>51)</sup>라는 실정이었다.

수군의 역사 동원은 성종초 보병이 역군화되면서 더욱 심해졌다. 이들의 역사 동원은 보병처럼 서울의 土木營繕에 가장 많이 동원되었다. 서울의 토목영선에 동원된 군사 중에서도 경기 수군의 동원이 번상보병보다 자주 있었으며, 심지어 下番의 수군에게도 소위 ‘引番’으로 동원되는 폐단까지 있었다. 이와 같이 수군의 동원이 잦아지자 수군의 留防者는 겨우 1/10~2/10에 불과하였다고 한다.<sup>52)</sup> 서울의 토목공사에 동원되는 수군은 주로 경기 수군이었지만, 때로는 황해·충청·강원도의 수군이 동원되기도 하였다. 또 각 지방마다 그 지방의 여러 토목공사와 영선에 수군이 동원되었던 것은 말할 것도 없었다. 수군은 군역 중 가장 고역이어서 정병보다 앞서 代立과 放軍收布의 폐해를 초래하였다.

49) 수군에 대해서는 아래의 글이 참고된다.

李載堉, 〈朝鮮初期의 水軍〉(《朝鮮初期社會構造研究》, 一潮閣, 1984).

方相鉉, 《朝鮮初期 水軍制度》(民族文化社, 1991).

50) 《世宗實錄》 권 64, 세종 16년 4월 무진.

51) 《世宗實錄》 권 86, 세종 21년 7월 병인.

52) 《成宗實錄》 권 280, 성종 24년 7월 경술.

## 3) 대립제의 성행

대립이라는 것은 번상의 의무가 있는 군사가 스스로 번상을 하지 않고 어느 타인에게 일정한 대가를 지불하여 대신 군사로서 역할하게 하는 것을 말한다. 이러한 대립은 수군의 경우 이미 세종 때부터 있어 왔다. 수군은 군역 중에서도 가장 고역인데다가 세종대부터 이미 토목공사 등에 동원되는 역졸로 변하고 있었기 때문이다. 세종 5년의 기록에는 “수군이 立番하지 않았을 때 수령은 人吏로써 대립하게 한다”<sup>53)</sup>고 하였으며, 세종 21년에는 “부강한 船軍은 스스로 입번하지 않고 빈궁한 사람에게 돈을 주어 대립하고 있다”<sup>54)</sup>고 하였다.

수군의 대립이 문제되자 세종 29년에는 수군에게 신분을 증명할 수 있는 漆圓木牌를 차고 다니게 하여 수군의 대립을 저지하려 하였다.<sup>55)</sup> 그러나 수군이 입역하면 고된 사역에 끌려 다녔으므로 대립은 그치지 않았고 심지어 방군수포 현상까지 나타나게 되었다. 이같이 대립이 심해짐에 따라 富實한 수군은 일생 동안 대립을 통하여 浦에 赴防한 적이 없어 포가 어디에 있는지조차 모르는 경우도 있었다. 그러나 조선정부에서는 국토 방어의 제일선을 담당한 수군의 대립을 끝까지 인정하지 않고 불법으로 간주하였다.

16세기 들어 대립은 수군뿐만 아니라 모든 군인층에 걸쳐 진행되었다. 심지어 무반관직을 차지하고 있는 감사들도 대립을 행하였다. 중종 21년(1526)에는 감사들이 “上番할 때 다른 사람을 고용하고, 다른 馬로 대신 검열하는 것이 상례”<sup>56)</sup>라고 하였다. 정병들도 대립을 행하였다.<sup>57)</sup> 심지어 官屬들이 대립을 강요하기까지 하였다. 그러나 정부에서는 대립을 엄격히 금지하였다. 대립할 경우 “은가족을 변방지역으로 入居시킨다”고 엄포를 놓기도 하고, 신분증명을 위해 용모와 나이가 새겨진 圓牌를 차도록 하기도 하였다.<sup>58)</sup> 그러

53) 《世宗實錄》권 20, 세종 5년 5월 정미.

54) 《世宗實錄》권 86, 세종 21년 7월 병인.

55) 李載輿, 앞의 책, 126~127쪽.

56) 《中宗實錄》권 57, 중종 21년 7월 임진.

57) 李泰鎮, 앞의 글(1968), 239~249쪽 참조

나 대립은 끊임없이 전개되었다. 이러한 군인들의 저항 속에서 차츰 정부에서는 변상보병에 한하여 대립을 인정하는 방향으로 나아갔다. 이들은 정예군사인 갑사나 기병과 달리 군장도 없는 역졸이었고, 또 수군과 같이 방어의 제일선을 담당하는 국방 군사력도 아니었기 때문이다.

16세기 대립제의 성행과 변상보병들에 한하여 대립제를 허용하게 된 원인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 노동력 수탈을 위한 국가권력의 통제로부터 벗어나서 농업 노동력을 확보하고자 했던 군역 농민들은 자신이 직접 입역하는 것보다 대립을 희망하였다. 보병들은 “오늘날 이른바 보병이라고 하는 자들은 병사의 이름은 있지만 실제 병사가 아니다...왕래할 때 무릇 4, 5개월이 걸리고 番下하여 집에 있는 날이 없다”<sup>58)</sup>라는 형편이었다. 농민의 피역 저항 속에서 정상적인 보인의 지급도 되지 않는 터에 이러한 군역의 부담은 농민들의 정상적인 영농을 저해하였고 농업생산력을 감퇴시켰다. 정부내에서도 “농민들을 몰아 군인으로 만들어 농사지를 시기를 빼앗는다”<sup>60)</sup>라고 하거나 “丁壯이 농토(南畝)에 있지 않으면 外寇가 이르기도 전에 나라가 위험하다”<sup>61)</sup>라고 하는 우려가 분분하였다. 보병의 입번을 강요하는 것은 군역담당자인 농민의 입장에서나, 수취의 안정적인 기반을 확보해야 하는 정부의 입장에서나 모두 상반되는 것이었다.

둘째, 앞에서 언급했듯이 변상보병의 실제 임무는 군사활동이 아니라 가혹한 토목공사의 역이었기 때문에 보병들은 가능한 한 대가를 치르고 가혹한 노동에서 벗어나기를 원하였다. 당번보병과 수군들은 월 새 없이 役事에 동원되었다. 고역에 의한 군인들의 고통과 원망은 《朝鮮王朝實錄》의 도처에서 나타나고 있다. 심지어 군인항쟁으로까지 나타날 정도였다. 중종 21년에는 月串에서 수군들이 鎭帥를 능욕하고 기치를 높이 세워 군인항쟁을 전개하기까지 하였다.<sup>62)</sup> 이것은 월곳에 그치는 것이 아니라 지방의 도처에

58) 《成宗實錄》 권 197, 성종 17년 11월 기사.

59) 《中宗實錄》 권 22, 중종 10년 6월 무인.

60) 《中宗實錄》 권 29, 중종 12년 9월 을미.

61) 《明宗實錄》 권 23, 명종 12년 12월 임오.

62) 《中宗實錄》 권 57, 중종 21년 4월 신사.

서 비슷한 상황이 전개되었다. 고역에 대한 지방군인들의 저항 속에서 정부는 변상보병의 대립을 허용하는 추세로 나아가지 않을 수 없었다. 서울에서 군인들이 반란을 일으킬 경우 이것은 정권의 운명과 관련된 것이기 때문이었다.

셋째, 서울에서 원거리에 있는 보병이 변상근무를 하기 위해 왕래하는 데 엄청난 고통이 따랐고, 또 물가고 등에 의해 서울에서 복무하는 것보다 대립을 하는 것이 경비가 절감될 수도 있었다. 변상근무는 전국 각처에서 행해졌다. 極邊지방의 경우 변상에 걸리는 시일만 무려 8~9일이 되기도 하였다. 보병들이 변상을 하기 위해 高山峻嶺을 넘고 강을 건너 서울로 올라올 때 다치거나 빠져 죽는 사람 역시 부지기수였다. 한편 천신만고 끝에 서울에 올라온 보병들은 보인에게서 보포를 받아와 생활해야 했는데 서울은 ‘穀貴貨賤’이라 하여 면포 1필이 쌀 한 말밖에 안되는 경우도 있어 굶어 죽기까지 하였다.<sup>63)</sup>

이 밖에 입역시 諸司官屬들의 침학 등으로 인해 군인들은 대립을 원하였다. 정부에서는 수군은 대립을 허용하지 않았으나 보병은 대립을 용인하는 방향으로 나아갔다. 16세기 조선사회 역시 보병의 대립체가 성행할 수 있는 사회경제적 조건이 성숙되고 있었다. 지주 전호제의 전개 속에서 토지를 상실하거나 각종 국역의 부담을 피하려는 농민들은 농토를 떠나 유망하고 있었고,<sup>64)</sup> 도시로 집중하고 있었다. 유민, 혹은 피역인들의 도시집중은 이 시기에 있어서 중앙·지방을 통틀어 나타나는 현상이었다. 중종 28년(1533) 7월 경연 후 鄭光弼은 자신의 부모묘지 근처에 있던 마을들이 20년 사이에 모두 없어지고 그 마을 사람들이 서울에 올라와 토목공사가 있을 때 역졸의 대립인으로 생활한다고 말하였다.<sup>65)</sup> 농민층의 분해 속에서 농토를 잃고 서울에 올라온 유민·피역인들은 지배층들에 의해 ‘惰農’ 또는 ‘逃賦之人’으로 인식되어졌고, ‘市井之游手者’, ‘京中無役人’ 또는 ‘無賴之徒’로 불려지고 있

63) 《燕山君日記》권 46, 연산군 8년 9월 신묘.

64) 金泰永, 〈朝鮮前期 小農民經營의 추이〉(《朝鮮前期 土地制度史研究》, 知識産業社, 1983) 참조.

65) 《中宗實錄》권 75, 중종 28년 7월 을묘.

었다. 이들이 대립에 동원되었다. 이들은 군인들과 사적으로 계약을 맺거나 관속들과 결탁하여 대립을 얻어냈다. 한 사람이 한꺼번에 여러 명의 상변군의 대립을 맡아 수익을 올리기도 하였다.

그런데 16세기에 들어 代立價는 엄청나게 인상되어 갔다. 대립가는 풍흉에 따른 곡가의 변동과 면포의 생산량에 따라 유동하고 있었지만 특히 중종 23년 이후 폭등하고 있었다. 성종·연산군·중종 3대 동안의 대립가 변동은 다음 <표 3>과 같다.<sup>66)</sup>

<표 3> 대립가 변동

연 대	一 朔 番 價
성종 24년(1493)	(5升布) 8.5~9匹
" (公定)	(5승포) 3필
연산군 3년(1497)	(5승포) 7.5~8필
중종 13년(1518) (공정)	(5승포) 7필
23년(1528)	(常布) 50필
24년(1529)	(상포) 30~50필
31년(1536)	(상포) 100필
36년(1541) (공정)	(5승포) 3.5필 (粗布) 4필
39년(1544)	(상포) 60필

<표 3>에서 보는 바와 같이 중종 31년(1536)에는 보병 한 번의 번가가 100필이나 되는 경우도 있었다.<sup>67)</sup> 代役者들은 ‘托以役重’이라 하여 대립가를 계속 올려 받았고, 諸司 관속이나 京主人들과 결탁하여 대립가를 받아냈다. 한편 각 사의 말단 관속들은 보병들의 자립을 방해하면서 강제로 대립가를 납부케 하기도 하였다. 이에 보병들은 ‘月利’을 내서 대립을 하고,<sup>68)</sup> 또 대립인에게 후에 갚겠다고 약속하고는 고향에 내려와 이를 갚느라 家畬와 牛馬田 畝를 방매하고 유망하지 않을 수 없었다.<sup>69)</sup> 보병들은 가진 것을 모두 팔아도

66) 李泰鎭, 앞의 글(1968), 243쪽 참조.

67) 《中宗實錄》권 81, 중종 31년 정월 정묘.

68) 《燕山君日記》권 48, 연산군 9년 정월 갑자.

69) 《中宗實錄》권 62, 중종 23년 8월 계축.

대립가를 갚지 못하기도 하였다.<sup>70)</sup> 보병들이 대립가를 갚지 못했을 경우 가까운 친척은 물론이고 一族 전체가 도산하는 것이었다. 한편 번상보병의 대립제 성행과 더불어 경주인들이 각 지방 보병들의 대립가를 일괄로 받아다가 서울에서 사람들을 고용하여 입역시키면서 중간 차익을 챙기는 취리행위까지 성행하였다.

사적으로 이루어지는 대립가의 폭등 속에서 보병들이 고통을 겪을 뿐만 아니라 이에 따라 국가의 수취기반이 흔들리자 정부로서는 이러한 대립가를 국가체제내로 흡수하지 않을 수 없었다. 이는 우선 대립가의 공정조치로 나타났다. 정부에서는 성종 24년(1493), 중종 13년에 각각 한달의 대립가를 5升布 3필과 7필로 공정하였다. 그러나 앞의 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 정부의 대립가 공정에도 불구하고 대립가는 계속 인상되어 갔고, 경주인들이 각 지방에서 대립가를 받아와 대립인을 고용하는 현상까지 나타났다. 이에 정부에서는 대립가의 공정에서 한 걸음 나아가 대립가의 정수를 국가에서 관리하는 방식 즉 이른바 「軍籍收布法」을 추진하였다.

이것은 전라도관찰사 金正國의 陳弊啓를 계기로 구체화되었다. 중종 33년 9월 김정국은 군역제의 모순 속에서 농민들이 유망하고 일족과 이웃까지 피해를 입어 邑里가 공허해진다고 하면서, 곡성의 경우 보병의 원액이 184호인데 絶戶가 무려 94호에 이른다고 보고하였다. 이러한 상태를 시정하기 위해서는 元軍額은 감할 수 없으므로 ‘軍多民少’한 지역의 군액을 ‘軍少民多’한 지역에 移額하고, 또 上番價布는 각 관의 수령들이 ‘監納踏印’하여 이를 다시 上番戶首에게 還授하고 上送하여 각처로 분송할 것을 주장하였다.<sup>71)</sup> 이에 대해 다음달 영의정 尹殷輔와 吏·兵曹 당상들은 각 지방관들이 관할내의 보병번가를 ‘依數收合’하여 민을 만한 자를 뽑아 병조로 올려보내고 병조는 이를 각처에 분송하게 하자는 보다 구체적인 개선안을 국왕에게 제출하였다.<sup>72)</sup> 김정국은 답인된 가포를 호수 개인이 가지고 올라가자고 한데 반해 이것은 일괄수합해서 병조로 올려보내자는 것이었다. 그후 중종 36년 2월 同知

70) 《燕山君日記》 권 36, 연산군 6년 2월 병신.

71) 《中宗實錄》 권 88, 중종 33년 9월 경자.

72) 《中宗實錄》 권 88, 중종 33년 10월 계축.



事 梁淵의 발의로 이렇게 각 지방에서 상송된 대립가는 병조 소속의 司膳寺에서 관장하기로 결정되었다. 그리고 그 해 4월에 보병납포가는 한달에 3필만으로 공정되었다. 이 공정가는 《大典後續錄》에 轉載되었다.

이상과 같이 보병의 納布軍化가 진행되었다. 이미 역졸화한 보병으로서는 납포군제의 진행은 당연한 귀결이었다. 그런데 납포제의 성립으로서 관속이나 대립인의 濫徵이 제거되고 番上直納의 번거로움은 없어졌으나, 보병이나 그 보인의 부담이 가벼워진 것은 결코 아니었다. 16세기 양인농민의 피역 저항 속에서 정군 및 보인의 절호가 많아지자 정부에서는 족정·인정으로 수탈을 강화하였기 때문이다. 물론 이 시기의 납포제는 토목사업의 역졸을 고용하기 위한 것으로서 17세기 이후 나타나는 급료병을 위한 납포는 아니었다. 그러나 이 시기의 납포제는 신분제와 병농일치에 입각한 군역제에서 탈피하여 상비군으로서 급료병제가 성립할 수 있는 전제를 마련하고 있었다.

#### 4) 방군수포제

앞에서 대립제의 성행과 변상보병의 납포제에 대해 살펴보았다. 정병에는 변상하는 정병 외에 각 지방의 鎭營에 머물러 防戍하는 정병이 있었다. 이를 留防正兵 또는 鎭軍이라고 불렀다. 그리고 정병 외에 지방군 병력으로는 諸浦에 머무는 수군이 유방정병과 거의 비슷한 수를 차지하였다. 성종 6년(1475)의 군액 정수를 나타낸 앞의 〈표 2〉에서 보면 정병이 72,109명, 수군이 48,800명이며, 정병 중 변상정병은 27,620, 유방정병은 44,484명이다. 변상과 유방은 원칙적으로 상호 교체하도록 하였지만 변상정병과 유방정병이 고정되어 버리는 것이 일반적 경향이었다.

이러한 지방군의 경우 서울에서 멀리 떨어진 곳에서 근무하였기 때문에 군역의 문란이 서울보다 훨씬 심하였다. 즉 지방군은 변상병의 대립보다 더 일찍 지휘관인 兵使·水使·僉使·萬戶와 그 아래의 관속들에 의하여 이른바 「放軍收布」의 현상이 일어나고 있었던 것이다.<sup>73)</sup> 「방군수포」라는 것은 지방의 각급 지휘관들이 군역 복무를 하러 온 군사를 放歸시키고 그 대가로

布를 거두어들이는 것을 말한다. 지방군의 경우 군사에 대한 모든 감독지휘권이 지휘관에게 맡겨져 있었으므로 특별한 감시가 없는 한 이러한 방군수포의 불법행위는 쉽게 자행될 수 있었다. 또 군사들도 군역에서 방귀되면 자기의 고향으로 돌아가 생업에 종사할 수 있었으므로 이익이 되는 것이 없지 않았다.

지방군의 대립 현상은 번상병의 그것보다 더 일찍 나타나고 있었다. 세종 26년(1444) 慶尙節制使와 水軍處置使 등에게 내린 교서에서 “水陸의 軍이 혹은 冒名代戍하거나 혹은 納貨代身하거나 혹은 管리가 다른 일로써 사역한다”<sup>74)</sup>고 지적한 것과 신분증명을 위한 圓牌 착용의 실시 등은 그러한 경향을 말해주는 것이다. 이후 차츰 방군수포 현상도 나타났다. 문종 즉위년(1450)에는 각 浦의 만호와 천호 등이 당번의 선군이 입번하지 않으면 ‘月欸’이라 하여 1개월당 포 3필 또는 미 9두를 징수하기도 하였다.<sup>75)</sup> 이러한 부분적·산발적인 경향은 성종 때 급격히 불어났다.

성종대에 접어들면서 ‘어느 포 만호가 방군수포하여 이를 자신의 이익으로 삼는다’라거나 ‘어느 포 만호 아무개는 방군수포하여 그 벌어들인 면포가 얼마나 된다’라는 사례는 이 시기 《成宗實錄》에서 수없이 나타나고 있다. 방군수포의 초기적인 발생형태를 보면, “선군 立番이 고되어 一朔의 役價를 만호에게 주면 만호 역시 이득이므로 선군을 많이 放縱하게 되니, 양자가 서로 편하게 여겨 고소하는 자가 없다”<sup>76)</sup>라고 하였다. 그런데 이러한 경향이 점점 심하게 되어 성종 23년 평안도 병마절도사 吳純이 1,234명의 군사를 放軍시키고 미·포를 징수한 혐의로 臺諫의 탄핵을 당했을 때, “赴防軍士를 冬除라 하여 방군시키고 미·포를 징수하는 것은 평안도의 예사이며 오순이 처음으로 한 바가 아니다”라는 사신의 평이 있을 정도였다.<sup>77)</sup> 이 당시 정부내에서 지방관의 비리에 대한 탄핵은 수없이 나타나고 있다.

지방군의 방군수포는 처음에는 군사의 편의를 위한 점이 없지 않았으나

73) 李泰鎮, 앞의 글(1968), 249~252쪽 참조.

74) 《世宗實錄》권 106, 세종 26년 9월 기묘.

75) 《文宗實錄》권 4, 문종 즉위년 10월 경진.

76) 《成宗實錄》권 142, 성종 13년 6월 임자.

77) 《成宗實錄》권 265, 성종 23년 5월 계미.

얼마까지 않아 지휘관은 사리측적을 위하여 이를 강요하고 있었다. 이들은 “수군 一分의 闕이 만호·첨사에게는 一分의 利가 되고, 十分의 錢은 만호·첨사에게 十分의 利가 된다”<sup>78)</sup>라고 표현되듯이, 군인들이 군역 근무에 빠지는 것을 오히려 자신의 이익으로 삼고 있었다. 그래서 군인들이 부방 근무에서 빠질 경우 만호·첨사들은 자신의 심복을 군인들 집으로 보내어 布貨를 징수하여 착복하였다. 이것은 결국 지방군의 허약화를 의미하는 것이었다. “근래 각 포 수군이 역이 무거워 逃散하는 자가 태반이다”<sup>79)</sup>라고 하는 바와 같이 지방군은 피역 저항을 감행하였고, “첨사·만호 등이 군졸을 侵漁하여 번가를 거두어 들이니 유방하고 있는 군사가 없으며, 병영·수영 등의 大鎭에도 유방하는 자는 소수에 지나지 않는다”<sup>80)</sup>라고 하여 지방군의 방어실패는 지극히 허술한 실정이었다.

栗谷 李珥는 그의 〈萬言封事〉에서 군정 개혁의 첫번째 항목으로 지방군의 방군수포를 들고 있다. 그는 이러한 현상의 원인을 제도적 결함에서 찾고 있다. 즉 병사·수사·첨사·만호·權管 등의 관직은 설치되어 있으나 이들에 대한 녹봉제도가 마련되지 않아 이들 지방관들이 士卒들에게 모든 경비를 얻어내게 되었다는 것이다. 《경국대전》에 의하면 지방재정에 있어서 주현 등의 관아는 지방관의 祿으로 주어진 衙祿田, 빈객의 접대를 위한 公須田, 부족한 관아경비를 보충하는 官屯田이 있으며, 諸營鎭에는 아록전·공수전이 없고 다만 관둔전만이 있었다. 군사 지휘관들의 녹봉이 명확히 규정되어 있지 않고 지방재정내에서 적당히 해결하도록 하고 있었던 것이다. 그래서 아록전·공수전 등은 모두 행정관 겸 군사지휘관인 수령들의 몫으로 돌아가고 그 아래 첨사·만호들은 일정한 녹봉이 없이 자신들의 임의적인 조달로 경비를 마련케 하고 있었다.

이에 이들 첨사·만호는 방군수포를 자행하였던 것이다. 중종 39년(1544) 홍문관 부제학 宋世珩은 그의 상소에서 “첨사·만호는 군사를 수탈하는 것으로 재산을 늘리고 관청을 시장으로 삼아, 뇌물로 자리를 얻으면 그것을 중

78) 《中宗實錄》 권 88, 중종 33년 9월 경자.

79) 《中宗實錄》 권 2, 중종 2년 2월 기축.

80) 《中宗實錄》 권 93, 중종 35년 9월 병진.

신토록 생계로 삼아 방군수포하여 집으로 실어나르는데 거리낌이 없다. 비록 이름은 武籍에 올라 있으나 소행은 장사꾼과 같다”<sup>81)</sup>라고 그 실정을 말하고 있다. 따라서 지방관 임명시 “某鎮의 將은 그 가격이 얼마이고 某堡의 官은 그 가격이 얼마이다”라는 말이 공언되고, 그들에게는 ‘債帥’라는 별칭까지 붙어 있다고 하였다.<sup>82)</sup>

각 지방에서 널리 행해지고 있던 방군수포의 현상은 이와 같이 불법적·음성적으로 시행된 채 끝내 번상보병의 경우처럼 布價의 공정 등이 취해질 수 없었다. 종종 36년의 대립가 공정 및 그 징포 절차상의 개혁 등에서도 지방군은 제외되었다. 동일한 정병 또는 수군이었지만 이들에게 동일한 시책을 적용시킬 수 없었던 것이다. 즉 지방군 納布의 공인은 곧 국방의 포기를 의미하는 것이기 때문이다. 그러나 방군수포에 대한 정부의 적극적인 대책 마련없이 이를 방기하여 덩으로써 지방군은 허약하게 되었다. 이는 동시에 조선 초기 국방체제의 근간인 鎭管體制의 허설화를 의미하는 것이었다.

〈金鍾洙〉

## 5. 국제교역의 발달과 마찰

### 1) 중국·일본 사이의 중개무역

#### (1) 책봉체제와 동아시아 국제교역

동아시아 국제질서는 명 황제와 주변국 왕을 군신관계로 맺는 冊封體制를 중심으로 이루어졌다. 조선은 태종 3년(1403) 4월, 일본은 같은 해 11월에 명의 책봉체제 속에 편입되었다.<sup>1)</sup> 책봉체제 아래에서는 외교와 무역이 미분리

81) 《中宗實錄》 권 103, 중종 39년 5월 갑자.

82) 李珣, 《栗谷全書》 권 5, 疏筭 2, 萬言封事.  
債帥란 돈을 주고 장수가 된 사람을 일컫는다.

1) 孫承詒, 《朝鮮時代 韓日關係史研究》(지성의 샘, 1994), 27~70쪽.

된 채 정치적 지배자가 동시에 무역의 주체이기도 하고, 朝貢이라는 외교상의 의식에 수반된 무역이 이루어졌다.<sup>2)</sup> 명에 대한 조공과 이에 대한 回賜가 유일한 합법적인 무역이었다. 명은 이 원칙을 관철시키기 위해 海禁정책을 실시하여, 공적 사절 외에는 자기 나라 사람이 해외로 나가는 것을 금지하였다. 또한 명에 오는 사절은 명이 지급한 渡航증명서를 휴대하도록 하였다.<sup>3)</sup> 명의 책봉체제는 중국의 전통적인 華夷思想의 발로로서, 이웃 나라에 臣屬을 요구하였다. 그것은 신속의 구체적인 표시를 조공으로 요구하였듯이, 명분에 못지않게 교역상의 실리도 가지고 있었다.<sup>4)</sup>

책봉체제는 通交機構의 성립으로 규정되듯이, 동남아시아까지 확대된 교역권을 하나의 질서로 안착시키는 데 중요한 의도가 있었다.<sup>5)</sup> 하나의 통교기구 아래 새로이 출범한 동아시아 국제교역은 활발하게 이루어졌다.<sup>6)</sup> 특히 16세기 이후 동아시아 국제교역은 활발한 전개를 보여 동아시아의 발전에 큰 영향을 미쳤으며, 교역 참가국·상품·교역량 등에서 큰 변화를 보이기 시작하였다. 교역 당사자로는 중국·한국·일본 외에도, 포르투갈·琉球상인 등이 새로운 역할을 담당하였다.<sup>7)</sup>

## (2) 중국과의 무역

### 가. 조공무역

명과의 무역은 조공관계를 벗어날 수 없었다. 조공무역은 명에 대한 조공과 이에 대한 명의 회사 형태로 이루어졌다. 조공품은 금·은·綿紬·苧布·麻布·螺鈿梳函·龍紋簾席·細花席·貂皮·獺皮·貂鼠皮·豹皮·靴類·黃毛

2) 田代和生, 《近世日朝通交貿易史の研究》(東京; 創文社, 1981), 3쪽.

3) 村井章介, 〈冊封=海禁=勘合システムの崩壊〉(《環日本海と環シナ海》, 日本歴史別冊 14, 東京; 朝日新聞社, 1995), 2쪽.

4) 李泰鎮, 〈16세기 동아시아 경제 변동과 정치·사회적 동향〉(《朝鮮儒敎社會史論》, 지식산업사, 1989), 104쪽.

5) 田中健夫, 〈東アジア通交機構の成立と展開〉(《岩波講座 世界歴史》9, 東京; 岩波書店, 1970; 《中世對外關係史》, 東京大出版會, 1975).

6) 李泰鎮, 〈16세기 동아시아의 歷史的 狀況과 文化〉(《韓國社會史研究》, 지식산업사, 1986), 312쪽.

7) 李泰鎮, 〈前近代 韓·中 交易史의 虛와 實〉(《震檀學報》78, 1994), 174~177쪽.

筆・白綿紙・佛具・인삼・사향・오미자・松子・차・종마・해삼・김・전복・문어・대구・광어・홍합 등이 주종을 이루었다. 회사품은 彩段・금・은・말・약재・자기・서적・악기・보석・문방구・弓材・水牛角・예복・칠기 등이 주종을 이루었다.<sup>8)</sup> 책봉체제 아래에서 조선은 조공의 부담을 줄이는 데 주력하였으므로 두 나라 사이의 통상은 처음에는 부진하였다.<sup>9)</sup>

#### 나. 공무역

15세기까지의 대명무역은 공무역이 중심이었다. 사무역은 《經國大典》刑典禁制條에 규정된 것처럼 엄격히 금지되었다. 《大典後續錄》에 공무역품이 章服・衣物・약재・수우각(弓角) 등에 한정된 것으로 보아, 공무역 수입품은 장복・약재・궁각・書冊 등이 중심이었던 것 같다.<sup>10)</sup> 紗羅綾段・白鐵・綠礬 등을 수입하고 배로 바꾸었다고 한 것처럼,<sup>11)</sup> 공무역은 대개 일정한 교환비율로 거래되었다. 역관들은 사행을 따라 중국에 가 있는 동안 국가가 필요로 하는 물품을 공무역을 통해 조달하는 임무를 띠고 있었다.<sup>12)</sup> 그러나 이들은 공무역을 빙자하여 사무역에도 종사해 많은 이익을 취하였다. 공무역을 담당해야 할 역관들이 사무역에만 전력함으로써, 공무역은 형식적으로 수행될 뿐이었다. 역관・의원들은 공무역품을 중간에서 횡령하고 납부하지 않기도 하였다. 15세기말~16세기초에 사무역이 본격적으로 이루어지면서 점차 공무역을 압도하여 갔다.

#### 다. 사무역

사무역은 법적으로 금지되었으므로, 공무역에 편승하여 밀무역의 형태로

8) 李鉉淙, 〈對明貿易〉(《韓國史論》 11, 國史編纂委員會, 1982).

朴元燾, 〈명과의 관계〉(《한국사》 22, 국사편찬위원회, 1995).

金龍基, 〈朝鮮初期의 對明朝貢關係考〉(《부산대논문집》 14, 인문・사회과학편, 1972).

朴南勳, 〈朝鮮初期 對明貿易의 實際〉(《關東史學》 1, 1982).

9) 李泰鎭, 앞의 책(1989), 105쪽.

韓相權, 〈16世紀 對中國 私貿易의 展開—銀貿易을 中心으로—〉(《金哲俊博士華甲紀念 史學論叢》, 知識産業社, 1983), 455쪽.

10) 韓相權, 위의 글, 455~483쪽.

11) 《成宗實錄》 권 250, 성종 22년 2월 신유.

12) 姜聖祚, 《朝鮮前期 對明公貿易에 關한 研究》(仁荷大 博士學位論文, 1990).

행해지는 것이 일반적이었다. 사무역은 처음에는 주로 사신으로 가는 고위관료나 譯官·軍官 등의 使行員들에 의해 주도되었다. 사행원들은 사행을 기회로 사치품 등을 수입하였다. 그러나 15세기말부터 견직물이나 그 原絲(眞絲·白絲)를 대량 수입하면서, 새로운 국면을 맞이하였다. 사무역의 발달은 국내 사치풍조의 성행으로 사치품 수요가 늘어난 데 기인하였다.

사무역은 사라능단·백사·백저포 등 직물류와 珠翠·寶貝·珊瑚·瑪瑙 등 보석류가 대부분을 차지하였다. 원래 사라능단은 尙衣院의 御衣·冠佩 등 법전에 규정된 수요에 한정하여 충당되었다. 그런데 사치풍조가 성행하자 그 수요는 급증하였다. 왕실·고관·지주·私商層들이 사치품 수요의 중심을 이루었다. 서민층에서도 혼수의 필수품이 될 정도로 수요층의 범위가 확대되었다.

1520~30년대에 들어와 사무역은 종래 공무역에 편승하여 부수적으로 교역하던 것에서 탈피하여, 대중국무역을 주도하였다. 사무역 발달의 배경으로는 지주제의 전개, 국내상업의 발달, 사치품의 수요 증대 등을 들 수 있다.

16세기 사무역은 주로 은무역을 중심으로 전개되었다. 중국은 15세기 중반에 地丁銀制를 시행하여 각종 조세를 銀納化시켰다. 이러한 변화에 따라 국제교역에서 은이 결제수단으로 되어, 각국의 은이 중국으로 집중되었다. 은이 결제수단이 되면서, 국내 은광개발에 새로운 계기가 마련되었다.<sup>13)</sup>

연산군 9년(1503) 金甘佛과 金儉同이 鉛덩어리에서 은을 분리·제련하는 鉛銀분리술을 발명하였다. 이 기술은 은광개발에 큰 도움이 되어 端川·江界·豐川 등에서 광산이 개발되었다. 함경도 단천은 보잘것없는 연 산지였으나, 이로 인해 조선 제일의 은광으로 개발되었다. 이 새로운 기술은 일본에 전해져 16세기 중반 이후 北九州지방 은광개발에 직접적인 계기가 되었다. 16세기 이후 鉛銀術·産銀處의 개발로 산은량은 증대하였으나, 사무역의 발달은 계속적인 은 부족상태를 초래하였다. 은 확보를 위한 富商大賈들의 潛採·濫採가 함경도에서 성행하였다. 은의 남채는 중종 25년(1530)을 전후하여

13) 사무역에 대해서는 다음의 글을 참고하여 요약·정리하였다.

韓相權, 앞의 글, 450~483쪽.

李泰鎮, 앞의 책(1986), 294~295쪽 및 312~313쪽.

柳承宙, 《朝鮮時代鑛業史研究》(高麗大 出版部, 1993).

절정에 달하였다. 상인들은 잡채에만 의존하는 것이 아니고, 합법적인 채은권을 획득하기도 하였다. 정부는 상인으로 하여금 일정량의 곡물을 납부하는 대가로 채은권을 부여하는 納穀採銀制나, 정부에서 직접 채은하여 곡식을 사들이는 採銀貿穀制를 실시하였다. 채은권을 획득한 부상대고들은 단전에서 채굴한 은을 사행원에게 판매하였다. 중국물화가 단전에 유입되면서 단전은 흥성함이 서울과 다를 바 없다고 할 정도로 번창하였다.<sup>14)</sup>

16세기 사무역의 주도세력은 宮禁·戚臣·權貴 등 특권세력과 부상대고들이었다. 궁금·척신·권귀들은 대외무역에 종사함으로써 척신정치의 물적 기반을 확보할 수 있었다. 중종말~명종초 척신정치가 전개되면서 궁중·제상 등 특권층이 본격적으로 사무역에 손을 댔다. 중종대 권신 金安老나 명종대 尹元衡의 사무역은 대표적인 경우이다. 이들의 교역품은 市廛商人에게 전매되어, 서울시전이나 지방으로 유포되었다. 사무역 금지정책 아래에서 역관들은 자신들을 비호해 줄 권력이 필요하였다. 중국무역의 이권 때문에 왕실·권세가 등이 비호세력으로 등장하여, 양자의 결탁이 쉽게 이루어졌다. 사무역을 통해 부를 축적한 역관들은 부상대고로 등장하기도 하였다. 국내상업 발달과 함께 새로 등장한 부상대고들 중에는 양반 사대부는 물론 賤庶까지 포함한 전 계층이 속하여 있었다. 16세기 사무역은 역관·군관 등 사행원과 함께 京商·平壤상인·開城상인·義州상인 등 부상대고에 의해 이루어졌다. 사무역의 팽창은 궁금·척신·권귀, 경상을 중심으로 한 부상대고, 사행원들의 활발한 무역활동의 결과였던 것이다.

부상대고의 자산 규모가 커지면서, 부상대고들은 사행원과 결탁하여 점차 물주로 되어 갔다. 부상대고들은 16세기 이후 발달하는 유통질서를 장악하여 상업자본을 축적한 뒤 이를 대외무역 자금으로 재투자하였다. 부상대고의 상업활동과 자본축적의 배후에는 왕실·권세가를 비롯하여 관청의 서리·下隸 및 역관 등 봉건권력이 작용하고 있었다. 상인들의 상업자본 축적이 아직 미

14) 韓相權, 위의 글, 461~471쪽.

柳承宙, 위의 책, 121~161쪽.

李泰鎭, 앞의 글(1994), 177쪽.

백승철, <16세기 부상대고의 성장과 상업활동>(《역사와 현실》 13, 한국역사연구회, 1994), 260쪽.



숙하였으므로 사무역은 국가권력과 결탁된 특권무역의 성격을 띠면서 전개되었던 것이다.

16세기 사무역은 15세기 국가 주도의 공무역 체계를 내부로부터 해체시키고 그 속에 자신의 세력을 구축하면서 성장하고 있었다. 15~16세기에 부상대고의 주된 상업활동과 초기 자본축적 과정은 納穀·防穀과 같은 정부재정 운영과 관련된 부문이나, 양반가의 사치품 수요를 위한 대외무역을 통하여 이루어지고 있었다. 이들은 축적한 상업자본으로 토지를 구입하여 상인지주로 성장하여 갔다.

부상대고들은 16세기 이후 서서히 부상하는 유통경제를 장악하면서 貢物防納, 惡布사용, 常平倉穀冒收, 納穀受價, 곡물 매점매석 등의 방법으로 부를 축적해 갔다. 의주의 大同島를 비롯하여 獐島·海狼島나 安州·鐵山 등은 서울·의주·개성상인 등이 밀무역을 하는 거점이었다. 특히 개성상인은 서울상인과 함께 가장 조직적이고 활발한 활동을 하는 상인으로 손꼽히고 있었다. 의주는 대외무역과 관련된 상업도시로 성장하고 있었다. 은 산지인 단천 역시 중국과의 무역이 성한 곳이었다. 16세기에는 대외무역의 확대에 따라 지방에서 상업도시가 발전하고 있었다.<sup>15)</sup>

### (3) 일본과의 무역

#### 가. 조공무역

일본의 幕府將軍과 對馬島主를 비롯한 서남지역의 중소 영주들은 進上이란 형태로 조선에 물건을 바쳤다. 조선은 이에 대해 회사라는 형태로 답례하였다. 진상품은 일본의 은·구리·납·유황·칼·철기·갑옷·병풍·연적 등과, 동남아시아산 蘇木(단목)·胡椒(후추)·沈香·丁香·樟腦·犀角·수우각·상아 등이 대표적인 품목이었다. 조선의 회사품은 시기에 따라 약간 차이가 있으나 대체로 쌀, 면포를 비롯한 저포·마포·명주 등 직물류, 滿花席·彩花席 등 자리류, 인삼 등 약재류, 표피·초피·호피 등 피물, 그 밖에 불교경전인 大藏經 등이 중심이었다.<sup>16)</sup>

15) 이상 사무역에 대한 서술은 백승철, 위의 글, 252~273쪽 및 韓相權, 위의 글, 455~484쪽을 참고하여 요약·정리하였다.

### 나. 공무역

공무역은 정부가 관용 물품으로써 교역하는 형태로, 세종초에 국내에서 생산되지 않는 구리·납·소목·후추 등을 대상으로 시작한 것이다. 그 밖에 금·朱紅·丁香·白檀香 등도 공무역을 통해 수입되었다. 공무역은 물품의 교환비율이 정해져 있었다.<sup>17)</sup> 구리의 경우 上品은 2근 만에 면포 1필, 下品은 4~5근에 1필 정도였다. 황금은 1냥에 면포 30필 정도였다.<sup>18)</sup> 수입품의 값은 대개 綿紬·正布(麻布)·면포를 等分하여 지급하였다. 그러나 면포의 품질이 좋아짐에 따라 일본은 모두 면포로 지급해 줄 것을 요구하였다.<sup>19)</sup>

15세기 중반 이후 면화재배 지역은 계속 북상하였다. 면화재배의 확대로 생산량이 늘어난 면포는 대일무역의 중요한 수출품이 되었다. 16세기말까지 면화재배 기술을 습득하지 못한 일본은 곡물 못지않게 면포를 중요한 수입품목으로 여겼다. 면포 수출량은 15세기 후반부터 점차 늘어나는 추세를 보였다. 면포는 중요한 수출품이면서, 국내 경제에서는 교환의 척도인 화폐기능을 하여 상업 발달을 촉진시키는 역할을 하였다.<sup>20)</sup>

일본에서 「應仁의 亂」이 한창일 때 막부의 政所執事 伊勢政親이나 近江・出雲의 守護인 佐佐木京極政經은 군복 원료용으로 조선에서 대량의 면포를 수입하였다. 성종 4년(1473)에는 ‘日本國 防長攝泉四州太守’ 大内別駕多多良政弘이 清水寺 재건 비용으로 동전·면주·면포 등을 요구하고, 정포 천 필, 면포 천 필, 糙米(현미) 500석을 얻었다. 이 때부터 일본의 大名이나 國人領主 등이 구리 등을 수출하고, 그 대가로 면포를 얻는 것이 일반화되어 갔

16) 홍희유, 《조선상업사》(고대·중세편)(과학백과사전종합출판사, 1989), 185~186쪽.

元裕漢, 〈무역〉(《한국사》 24, 국사편찬위원회, 1994), 202~203쪽.

金柄夏, 《李朝前期 對日貿易研究》(韓國研究院, 1969).

李鉉淙, 《朝鮮前期 對日交涉史研究》(韓國研究院, 1964).

17) 田中健夫, 《中世海外交渉史の研究》(東京大出版會, 1959), 69~75쪽.

中村榮孝, 《日本と朝鮮》(東京; 至文堂, 1966), 161쪽.

18) 《成宗實錄》 권 238, 성종 21년 3월 을축. 단 《成宗實錄》 권 225, 성종 20년 2월 무오조에는 “舊例에는 황금 1냥에 면포 25필을 지급하였다”고 하였다.

19) 《成宗實錄》 권 266, 성종 23년 6월 경신.

20) 李泰鎭, 〈國際貿易의 盛行〉(《韓國史 市民講座》 9, 一潮閣, 1991), 69쪽.

宋在旼, 〈16世紀 綿布의 貨幣機能〉(《邊太燮博士華甲紀念 史學論叢》, 三英社, 1985).

다.<sup>21)</sup> 그 결과 성종 6년(1475)에는 서울과 경상도 倭館에서 지급된 면포가 27,800필, 다음해에는 37,421필로 증가하였다.<sup>22)</sup>

일본측은 성종 20년에는 구리 2만 근 값을 모두 면포로 지급하지 않으면 구리를 다시 가지고 오라고 대마도주가 지시할 정도로 면포를 선호하였다. 성종 21년 당시 대마도주가 보낸 황금과 주홍에 대한 공무역 지급 면포값이 10,750필 23척이나 되었다. 공무역 수입가로 지불되는 면포가 과다하여 국내 면포가 부족하게 되자, 조선정부는 대책을 강구하지 않을 수 없었다. 그래서 종전대로 면주·정포·면포로써 지급하도록 하였다. 그리고 주홍의 공무역 값이 사무역보다 많이 지급되므로, 이를 줄이자는 주장이 제기되었다. 또한 황금 1냥의 교환값은 본래 면포 30필이었는데, 25필로 낮추어서 면포의 평가비를 높이려고 하였다.

일본의 요구는 특히 목면에 한정되어 있었다. 대마도나 북구주·山陰지방에서는 작은 배로도 조선과 왕래하며 목면을 수입해 갔다. 따라서 민간상인의 거래까지 포함시키면, 일본의 면포요구는 조선 내수용분을 위협할 정도가 되었다. 15세기말~16세기에 목면의 대일수출은 점차 통제되어 갔다. 이에 일본은 중국으로부터 「唐木綿」을 수입하려는 움직임이 강하였다.<sup>23)</sup>

처음 군수용으로 일본에 전래된 목면은 서민 衣料品으로 크게 보급 발전되었다. 15세기 후반에서 16세기 전반까지의 약 1세기 동안 조선에서 수출된 면포량은 비약적으로 증가하였다. 동시에 이식목면이 정착하여, 三河·遠江 등 東海道 지방산 목면이 상품으로서 일본 국내시장에 출회되기 시작하였다. 16세기 후반에서 17세기 초반에 걸쳐 조선측의 무역제한에 의해 면포 수입량이 감소하는 대신, 품질이 뛰어난 중국산 당목면이 수입되어 조선면포를 구축하여 갔다.<sup>24)</sup>

21) 永原慶二, 《新・木綿以前のこと》(中公新書 963, 東京; 中央公論社, 1990), 60~67쪽.

22) 小野晃嗣, 《日本産業發達史の研究》(東京; 至文堂, 1941).  
永原慶二, 위의 책, 66~67쪽.

23) 永原慶二, 위의 책, 66~68쪽.

24) 佐佐木銀彌, 〈海外貿易と國內經濟〉(《講座日本史》3, 東京大出版會, 1970), 186~187쪽.

#### 다. 사무역

16세기에 들어와 사상들의 활약으로 三浦를 중심으로 사무역이 크게 활기를 띠었다. 사무역은 관리들의 감독 아래 상인들 사이에서 이루어진 무역이다. 가격이 자유여서 이윤이 많으므로 상인들은 공무역보다 사무역을 선호하였다. 수입품은 구리·납·은·금·유황이나, 단목·주홍·침향·후추·서각 등 남방산 물자가 주종을 이루었다. 이 가운데서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 구리였다. 수출품은 쌀·콩·면포·마포·면주·인삼·호피·표피 등이었다.<sup>25)</sup> 일본의 수입품은 일본 국내 각 지역의 생산력 수준과 지배계급의 욕구에 따라 달랐다. 대마도와 같은 지역은 쌀·콩 등 곡물이 중요하였으나, 곡물자급이 가능한 島津氏 등 南九州 영주층의 관심은 정포(마포)·면포 수입에 집중되어 있었다. 사치품·일상필수품의 조달이 가능한 畿内の 지배계급이나 大内氏 등은 인삼·호표피·면주 등 사치품이나 대장경과 같은 문화유산의 수입에 주력하였다.<sup>26)</sup>

연산군 6년(1500)에 대마도주는 特送船으로 구리 11만 근을 보내 와서 팔았다. 방대한 양의 구리를 공무역으로 다 소화하지 못할 경우, 정부는 일반 상인의 사무역으로 넘기거나, 값을 낮추어 사들이기도 하였다. 상인들이 구리를 매입하기 위하여 신고 간 면주의 양이 100여 同(5,000필)이나 되어 시전의 면주가 동이 나게 되었다고 할 정도로, 구리는 수입품 중 중요한 비중을 차지하였다.<sup>27)</sup> 수입품 중에는 硫黃도 중요하였다. 유황을 대량 수입한 것은 15세기 이후 무기제작술의 발달로 제조가 널리 이루어졌기 때문이다. 중종 20년(1525)의 경우, 軍器寺는 259,034근, 경상도는 4,717근, 개성부는 37,940근 등 모두 301,691근이나 되는 많은 유황을 보유하고 있었다.<sup>28)</sup> 단목과 주홍도 중요한 수입품이었다. 이것은 염료·자재 등으로 사용되었다. 특히 단목은 왕실·양반 등이 많이 사용하였다.

15세기말에는 금·은무역이 활기를 띠기 시작하였다. 15세기 후반부터 상

25) 李泰鎭, 앞의 책(1986), 295쪽.

金柄夏, 앞의 책, 31~32쪽.

26) 佐佐木銀彌, 앞의 글, 168~170쪽.

27) 韓相權, 앞의 글, 466~467쪽.

28) 《中宗實錄》권 54, 중종 20년 7월 을축.

당량의 금이 일본에서 수입되었다. 국내 수요는 거의 대부분 일본의 수입에 의존하고 있었다. 금무역이 활기를 띠면서, 공무역으로만 해 오던 금무역을 상인에게까지 허가하여 주었다.<sup>29)</sup>

선초부터 제한된 형태로 전개되어 오던 대일무역은 16세기를 전후하여 대 중국 사무역이 발달하면서 활기를 띠기 시작하였다. 대일무역의 결제수단으로 주로 사용한 것은 마포·면포·면주 등 직물류와 콩·쌀 등 곡물류였다. 사무역의 발달로 3포가 대일무역의 중심지로 부상되면서, 이 지역이 상업중심지로 성장하였다. 安東의 蠶繭과 金海의 麻絲와 같은 특산물이 이곳에 집산되어 일본에 수출되었다.

사무역에 큰 변화가 일어난 시기는 중종 35년(1540) 전후이다. 수입품의 주종이 구리에서 은으로 바뀌었다. 이러한 변화는 연은분리술의 일본 전파로 인한 일본의 은 생산량 증대, 일본은의 대명 판로 단절, 중국의 은 필요성의 고조 등이 상호 결부되어 일어난 것이다.<sup>30)</sup>

16세기 이후 연은분리술(일본에서는 灰吹法이라 함)의 전파와 금은 광산의 개발로 일본의 금은 산출량은 증가 추세에 있었다. 일본에서 은광산이 획기적으로 개발된 것은 1526년 博多 무역상인 神谷壽禎이 出雲國 鷺浦의 銅山主 三島清左衛門과 공동으로 石見銀山을 개발하면서부터이다.<sup>31)</sup> 석견의 大森銀山에 이 기술이 처음 전래되어 개발되면서, 대삼은산은 일본 戰國시기에 大內・小笠原・尼子・毛利 등 大名들의 쟁탈대상이 되었다.<sup>32)</sup> 일본산 은의 최전성기는 慶長(1596~1614)・元和(1615~1623) 연간을 중심으로 한 전후 50년 사이이다. 은 생산량의 증대는 시세 변동을 가져와, 16세기 후반이 되면 은가가 현저하게 하락하였다. 일본의 산은량 격증과 은가 폭락으로 일본은의 수출량은 증대하였다. 조선에는 중종 33년 무렵부터 일본은의 수입이 시작되

29) 홍희유, 앞의 책, 185~188쪽.

小葉田淳, 《金銀貿易史の研究》(東京; 法政大出版局, 1976), 2쪽.

30) 이상은 韓相權, 앞의 글, 466~467쪽 및 백승철, 앞의 글, 251~252쪽 및 李泰鎮, 앞의 책(1986), 295~296쪽을 참고하여 요약・정리하였다.

31) 小葉田淳, 《日本鑛山史の研究》(東京; 岩波書店, 1968), 108~111쪽.

32) 佐佐木正勇, 〈16~19世紀における非鐵金屬製鍊技術の導入と傳來—灰吹法と南蠻吹法—〉(《日本文化の原点の綜合的探究》4, 日本大 綜合科學研究所, 東京; 日本評論社, 1984), 40~41쪽.

었으나, 수입을 엄격히 제한하였으므로 밀수입이 증가하였다. 일본은이 널리 유포되어 시전에 가득하다고 할 정도였다.<sup>33)</sup>

더욱이 종종 18년 명과의 勘合貿易을 중단한 일본이 은의 판로를 조선에서 구하였기 때문에 일본은이 더욱 많이 유입되었다. 많은 양의 은 유입과 이에 따른 시가의 하락은 중국과의 직물무역에 종사하던 사상들을 그만큼 유리하게 해주었다. 일본은이 유입되기 이전에는 중국과의 사무역 성행으로 은 유출량이 많아지면서, 은 부족현상이 나타났다. 1520년대 이후 국내 은가가 상승하기 시작했고, 상인들은 은 부족을 潛採나 納穀採銀, 貿穀採銀 등의 방법으로 해결하려 하였다. 그러나 채광기술이 미숙하고, 정부의 통제가 심하여 필요한 양을 얻기가 쉽지 않았다. 이러한 국내 사정이 일본은 수입을 촉진시키는 계기가 되었던 것이다. 일본은이 국내에 유포되면서 은의 유통량이 증대하고, 은가는 폭락하여 값싸게 매매되었다.<sup>34)</sup>

대외무역의 발달은 상업도시의 발달을 촉진시켰다. 대표적인 상업도시로는 왜관이 설치된 東萊·熊川·蔚山の 3浦와, 평안도의 의주·철산, 경기도의 개성 등을 들 수 있다. 이들 도시는 사신이 왕래하는 교통요지나 대외무역의 관문으로 일찍부터 상업이 발달한 곳이었다. 사신이 머무는 동안 이곳에서는 이들과 상인들 사이에 사·밀무역이 활발하게 전개되었다. 16세기에 들어서면 3포가 있는 경상도나 개성부는 이미 상업적 이익이 많은 곳으로 손꼽히고 있었다.

熊川縣 報平驛은 일본인 거주지와 겨우 1리 정도 떨어져 있었다. 또한 일본인은 부채징수 명목으로 자주 민가에 왕래하였다. 이처럼 일본인들이 빈번하게 왕래하자, 서울의 부자나 부상들이 모여들었다. 이들 서울의 부자나 상인들은 동래나 웅천 보평역에 1~2년 내지 3~4년씩 상주하면서 禁制品을 몰래 매매하였다. 종종 37년의 한 보고에 의하면, 웅천 주민이 일본인에게 진 빚을 갚도록 요구하는 書啓를 보내왔는데, 명단에는 90여 명의 이름이 기

33) 韓相權, 앞의 글, 467쪽.

小葉田淳, 앞의 책(1976), 113~117쪽.

34) 韓相權, 위의 글, 467~468쪽.

李泰鎮, 앞의 책(1986), 295~296쪽.

록되어 있고, 부채 총액도 관포 천여 동에 달할 정도로 큰 규모였다. 이러한 양상은 동래도 마찬가지였다. 3포에는 지역 주민이나 상인들이 일본인과 활발하게 교역하고 있었다. 이곳 이서층들은 일본인과 밀접한 관계를 맺고 거래를 주선하여 이익을 얻었다. 齊浦에 인접한 웅천 보평역의 驛吏는 일본인과 호형호제할 정도의 관계를 맺고, 상인과 인근 주민의 거래를 주선하고 있었다.<sup>35)</sup>

공·사무역에 의해 일본에 수출된 조선면포는 「木綿革命」이라 불리울 정도로 생활과 기술문화에 혁신을 가져왔다. 일반 의복용뿐 아니라 군수용으로 널리 사용되었다. 그리고 선박 돛의 개량을 가져와 교통의 발달에도 결정적인 기여를 하였다.<sup>36)</sup>

#### (4) 중·일 중개무역의 성격

16세기 동아시아의 국제교역은 교역 참가국·상품·교역량 등에서 큰 변화를 보이기 시작했다. 교역 당사자는 중국·한국·일본 외에, 포르투갈·유구상인 등이 새로운 역할을 담당하였다. 이들은 동남아시아 상품을 중개하거나 중국 비단을 일본에 중개하여 이득을 취하였다. 앞에서 언급하였듯이 16세기 동아시아의 국제교역은 은을 결제수단으로 삼았고 이에 따라 각국의 은이 중국으로 집중하는 추세를 보였다. 한국·일본으로부터도 많은 양의 은이 중국으로 흘러 들어갔다.

16세기 동아시아의 국제교역 활성화의 배경으로는 농업경제 발달을 빼놓을 수 없다. 15세기에 이르면 동아시아 3국은 休閒法の 제약을 극복하여 생산력 발전에 획기적인 성과를 거두고 있었다. 농업경제의 발달은 상품의 구매력을 증대시켜 국내 유통경제와 함께 국제교역의 활성화에 큰 도움을 주었다. 농업경제의 발달에 따른 지방 장시를 통한 貿穀活動은 대외무역에서 필수적인 募銀·採銀의 자본으로 활용될 대량의 곡물 확보를 가능하게 하였

35) 이상은 백승철, 앞의 글, 251쪽 및 韓相權, 위의 글, 466쪽을 참고하여 요약·정리하였다.

36) 杉山博, 〈中國・朝鮮・日本の技術と軍事力〉(《岩波講座 日本歴史》中世 4, 東京; 岩波書店, 1976).

李泰鎮, 앞의 책(1986), 315쪽.

다.<sup>37)</sup> 그리고 貢納·軍役 징수에서 급격히 증가한 代納化의 진전에 따라 획득된 미·포를 주축으로 대외무역 자본의 축적이 가능하게 되었다.<sup>38)</sup>

대외무역은 서울의 부상대고들이 장악하고 있었다. 이들은 직접 또는 지방상인과의 동업을 통해 대외무역을 장악해 갔다. 대일무역의 중심지인 3포에는 많은 서울상인이 일본의 구리나 은을 사기 위해 활동하고 있었다. 구리는 鑛器 제작에 필요한 것이었고, 은은 대중국무역을 목표로 한 것이었다.<sup>39)</sup>

16세기 국제교역의 발달 속에서, 조선상인들은 사행원들과 결탁하여 대량의 비단과 원사를 중국에서 수입하여 三浦倭館에서 일본상인에게 판매하였다. 그리고 일본에서 수입한 은은 비단이나 원사를 수입하기 위해 다시 중국으로 수출되었다. 16세기 동아시아 3국은 중국의 비단·원사·도자기, 조선의 곡물·면포, 일본의 구리·은 등의 상품을 중심으로 상호교역체계를 발전시켰다. 이러한 중국-한국-일본을 연결하는 동아시아의 통교기구 속에서 조선은 중개무역을 통해 많은 이득을 올렸다.<sup>40)</sup>

## 2) 여진과의 무역

조선 전기 女眞은 지역으로는 압록강·두만강 위쪽의 建州女眞, 송화강 유역의 海西女眞, 동북만주의 野人女眞으로 나눌 수 있다. 종족으로 분류하면 건주여진은 兀良哈[오랑캐]와 靉都里(靉朮里; 오도리), 해서·야인여진은 兀狄哈[우디캐]이다.<sup>41)</sup> 오랑캐는 주로 농경생활, 우디캐는 수렵·어로·유목생활을 하였다. 여진은 생산력이 낮아 주요 생필품을 조선·명에서 수입하여 썼다.<sup>42)</sup>

37) 이상은 李泰鎭, 앞의 책(1986), 296쪽 및 앞의 글(1994), 177~178쪽을 요약·정리하였다.

38) 古谷暢子, 〈16世紀朝鮮の大規模耕地開發と對中國・日本貿易—李泰鎭氏の一連の研究に寄せて—〉(《歴史評論》516, 1993), 62쪽.

39) 백승철, 앞의 글, 272쪽.

40) 李泰鎭, 앞의 글(1991), 70쪽.

41) 金九鎭, 〈여진과의 관계〉(《한국사》22, 국사편찬위원회, 1995), 345~346쪽.

42) 金九鎭, 〈朝鮮前期 對女眞關係와 女眞社會의 實態〉(《東洋學》14, 1984), 514~518쪽.



## (1) 조공무역

여진은 조선에 조공을 하고 그 대가로 관직을 받았다. 조공은 進上肅拜라고 불렀다. 조공품은 수렵생활에서 얻는 담비·표범·시라소니·사슴·여우·곰·이리 등의 모피와 말·매·魚膠(아교) 등이 주종을 이루었다. 여진이 조공을 하면 조선에서는 回賜와 賞賜(別賜)를 하였다. 회사품은 면포·삼베·모시·농기구·식기·종이·쌀·소금·술 등이, 상사품은 의복·笠靴·品帶類 등이 주종을 이루었다. 특히 면포는 회사품 가운데 가장 중요한 비중을 차지하였다. 상사는 값을 따지지 않고 주었으나, 회사는 대개 조공품의 값을 따져 하사하였다. 조공은 회사물을 얻는 데 목적이 있다고 할 만큼 경제적으로 중요한 의미를 가지고 있었다.<sup>43)</sup>

## (2) 공무역

여진은 조공을 통하여 회사·상사품을 받았으나, 이것만으로는 생필품 등 경제적 욕구를 충족시키기 어려웠다. 이에 여진은 끊임없이 변경을 노략질하였다. 그래서 명이 요동에 馬市를 둔 것처럼, 조선도 貿易所를 두어 국가의 감시 아래 공무역을 허락하였다. 무역소는 태종 6년(1406) 5월에 鏡城과 慶源 두 곳에 설치되었다. 여진인은 무역소뿐 아니라 서울의 野人館에 머물면서도 무역을 하였다. 야인관은 세종 20년(1438) 北平館으로 명칭을 개칭하였다. 무역소와 야인관에서 무역하는 것을 허락한 것은 생필품 구입을 허용하는 대신, 변경의 소요를 예방하고 여진의 동태를 살피기 쉬운 효과를 기대할 수 있었기 때문이다. 조선은 이들을 회유·복속시키기 위해, 추장에게 관직을 주기도 하였다.<sup>44)</sup>

무역소는 태종 10년 2월에 우디캐인 金文乃·葛多介 등이 경원을 침략한 사건을 계기로 폐지되고 말았다. 무역소는 4~5년 정도밖에 존속하지 않았으나, 고려시대 保州·定州 樞場의 후신으로서, 조선 후기 會寧·경원의 北關

43) 金九鎭, 앞의 글(1995), 348~355쪽.

李仁榮, 《韓國滿洲關係史의 研究》(乙酉文化社, 1954), 36~37쪽.

44) 李炫熙, 〈朝鮮前期 來朝野人の 政略的 待遇에 대하여〉(《史學研究》 18, 1964).

開市나 평안도 中江開市の 전신이 된 점에서 중요한 의의를 갖는다.<sup>45)</sup> 북평 관에서는 공식적인 무역 외에 관리자인 房守나 시전상인이 여진인과 결탁하여 밀무역을 하기도 하였다.

무역소를 통하여 여진에 소금·철 등 생필품을 수출하는 대신, 여진의 모피를 비롯한 토산물이나 말 등을 수입하였다. 공무역은 대개 무역품의 교환 비율이 정해져 있었으나, 여진과의 무역에서는 그 비율이 어떠한지 분명하지 않다. 여진과의 무역은 경제적으로 큰 이익이 있는 것은 아니었다. 그러나 그들의 경제적 요구를 충족시켜 줌으로써, 복속시키는 것이 용이하였다는 점에서 그 의의가 적지 않았다.<sup>46)</sup> 국가의 통제가 약화되거나 여진과의 관계가 악화될 때마다 공무역이 수시로 폐지되었으며, 그 결과 사무역은 더욱 발달하여 갔다.<sup>47)</sup>

### (3) 사무역

15세기까지는 여진 추장을 주대상으로 하는 공무역이 중심이고, 사무역은 부수적이었다. 여진족이 변경을 자주 침략·약탈함에 따라, 16세기 이후에는 공무역은 현저하게 줄어들고, 사무역이 크게 발달하였다.

수출품은 면포·저포·마포·금·은·농기구·식기·종이·쌀·콩·술·鹽醬 등이 중심이었다. 여진은 옷·식품 등 생필품과 철제 농기구 등을 수입하였다. 여진에서는 철이 거의 생산되지 않았으므로, 철은 무기·농기구·일용기구 등의 원료로서 가장 중요시된 물품이었다. 철 가운데 농기구·가마솥을 만드는 무쇠(水鐵)는 수출을 허용하였으나, 무기를 만드는 시우쇠(熟鐵, 正鐵)는 금하였다. 이러한 금지조치로 무기 등 철물을 밀무역하는 자가 증가하였다. 철을 수입하는 한편, 철 생산기술도 배워가 철제품 자체를 생산하기까지 하였다. 농경이 발달하면서 농경에 필요한 耕牛와 철제 농기구를 많이 수입

45) 李仁榮, 앞의 책, 31~42쪽.

李炫熙, 〈對女眞貿易—對野人 交涉政策의 背景—〉(《韓國史論》 11, 國史編纂委員會, 1982), 312쪽.

46) 홍희유, 앞의 책, 178쪽.

47) 金九鎭, 앞의 글(1995), 355~356쪽.

해 갔다. 사무역을 통해 수출된 소·말이나 철물은 여진이 농경사회로 넘어가는 데 큰 촉매 역할을 하였다.

수입품은 모피·말 등이 중심이었다. 군사용 말은 공무역으로도 수입되었으나, 사적으로 비싼 값에 수입되는 경우가 많았다. 말을 교역하면서 금지물품까지 매매하여 폐단이 심해지자, 성종대 후기에는 사무역을 금지하였다. 모피는 여진의 토산물 중에서 가장 중요한 물품이었다. 모피로는 貂皮(담비가죽)·土豹皮·土皮·虎皮·熊皮·狸皮·海豹皮·海猪皮·海牛皮·海狗皮·龔鼠皮·青鼠皮·紅鼠皮·黃狂皮 등을 들 수 있다.

사무역 발달을 크게 촉진시킨 것은 특히 초피 수입이었다. 성종초까지는 담비가죽옷(貂裘)이 주로 궁중 안에서 사용되었다. 초피가 널리 유행한 것은 성종 5~6년(1474~1475)경부터였다. 담비가죽옷을 입지 않으면 함께 모임에 참여하는 것을 부끄럽게 여긴다고 할 정도였다. 초피는 대부분 소·말·철제품을 주고 수입하였다. 초피무역을 주도한 사람은 邊將과 수령 외에 ‘興利之徒’·‘謀利者’라 불리우는 상인이었다. 이들 상인은 권세가와 결탁하여 활발한 무역활동을 하였다. 초피 수요의 증가로 값이 폭등하여, 모리배들이 北道에 구름처럼 모여든다고 할 정도였다.<sup>48)</sup>

초피는 평안도·함경도에서 공물로 바쳤다. 그러나 생산량이 한정되어, 5진(회령·鍾城·穩城·慶興·경원) 주민은 소·말·농기구 등을 팔아, 여진에서 초피를 사서 바쳤으므로 많은 폐단을 일으켰다. 초피무역의 발전은 北邊 주민의 생활을 점점 궁핍하게 만들었다. 초피 수요가 급증하자, 여진인은 소·말·철제품을 얻기 위해 늘 초피를 준비해 두면서 교역을 요구하였다. 초피 값의 폭등으로 초피 1장 값이 큰 소 1마리 값 정도나 되었다. 초피를 공물로 상납하기 위하여, 京商에게서 구입하는 경우도 있었다.<sup>49)</sup>

48) 이상 사무역의 내용은 다음의 글을 참고하여 요약·정리하였다.

홍희유, 앞의 책, 180~182쪽.

金九鎭, 위의 글, 360~362쪽.

李仁榮, 앞의 책, 43~46쪽.

李鉉淙, 〈對明關係〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973), 445~447쪽.

河内良弘, 《明代女眞史の研究》(京都:同朋舎出版, 1992), 625~637쪽

49) 韓相權, 앞의 글, 465쪽.

이처럼 변방 주민의 폐단이 심해지자, 종종 때는 소·말·철제품을 私賣하는 사람을 처형하는 등 초피무역에 대한 단속이 강화되었다. 그러나 초피의 국내수요가 계속 증가하였으므로 단속 책임을 맡은 변장·수령의 암묵 아래 초피무역은 더욱 발달하였다. 명종 때 와서는 중앙 재상의 수탈까지 가중되어 북변 주민의 궁핍은 더욱 심각해졌다. 재상의 주구와 변장·수령의 수탈 때문에 몰락한 주민들 중에는 여진이나 중국으로 건너가 새로운 삶을 개척하는 사람도 늘어났다.<sup>50)</sup>

5진 부근에 살던 城底 야인들이 성안에 살던 조선인과 교역함에 따라, 성저의 교역이 활발하였다. 조선에서는 원칙적으로 사무역을 인정하지 않았기 때문에, 여진의 사무역을 엄금하였다. 그러나 사무역은 後市로 점점 성행하였고, 淸나라가 수립된 뒤 인조대에는 회령의 개시가 성행하여 互市로 공인되었다.<sup>51)</sup> 여진과의 무역은 국가의 강한 통제에도 불구하고 증가하여 함경도를 중심으로 한 국내상업 발달에 일정한 역할을 하였다. 여진도 조선과의 무역을 통하여 경제적으로 많은 이득을 얻었으며, 기술·문화적으로도 많은 영향을 받았다.<sup>52)</sup>

### 3) 왜변의 발발

#### (1) 삼포왜란의 발생 배경

조선 전기 일본과의 관계는 조선국왕과 幕府장군 사이의 對等交隣, 對馬島主를 매개로 한 그 밖의 통교자와의 羈縻交隣이라는 다원적·계층적 구조로 전개되었다. 조선은 일본의 통교자를 기미질서 속에 편입시키기 위해 여러 가지 통제책을 실시하였다.<sup>53)</sup>

일본인에 대한 통제는 태종 7년(1407) 浦所를 富山浦와 乃而浦(齋浦)로 제

50) 초피무역은 河內良弘, 앞의 책, 596~637쪽을 참고하여 요약·정리하였다.

51) 金九鎭, 앞의 글(1995), 357~358쪽.

52) 홍희유, 앞의 책, 182쪽.

53) 孫承喆, 앞의 책, 51~90쪽.

河宇鳳, 〈朝鮮前期의 對日關係〉(《講座 韓日關係史》, 현음사, 1994), 274~278쪽.

한하는 데서 시작되었다. 포소는 치폐를 거둬다가 세종 8년(1426) 鹽浦가 추가됨으로써, 3포제도가 확립되었다. 三浦倭館은 일본인 도항자의 정박처·접대처·무역처의 기능을 하였다. 3포에 한하여 일본 무역선의 왕래를 허락하였으며, 무역과 어로가 끝나면 곧 돌아가게 하였다. 다만 恒居倭人이라 하여, 거류한 지 오래된 자는 잠시 잔류하는 것을 허락하였다.<sup>54)</sup> 그러나 일본인은 이를 어기고 계속 거류하여 그 수가 증가하였다. 15세기 후반 3포 항거왜인의 수는 대략 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 15세기 후반 3포 항거왜인의 수

연 대	제 포		부 산 포		염 포		합 계	
	호	구	호	구	호	구	호	구
세 종 초 (1420년대) 약정호수	30		20		10		60	
세 조 12 (1466)	300	1,200여	110	330여	36	120여	446	1,650여
성 종 5 (1474)	308	1,722	67	323	36	131	411	2,176
성 종 6 (1475)	308	1,731	88	350	34	128	430	2,209
성 종 25 (1494)	347	2,500	127	453	51	152	525	3,105

출전: 中村榮孝, 《日鮮關係史の研究》(上)(東京; 吉川弘文館, 1965).

村井章介, 《中世倭人傳》(岩波新書 274, 東京; 岩波書店, 1993), 85쪽.

세종초에는 항거왜인 수를 60호로 한정하였다. 그러나 <표 1>에서 보는 것처럼, 1466년에 1,650여 명이던 것이 1475년에는 2,200여 명, 1494년에는 3,100여 명으로 늘어나, 1466~1494년의 약 30년 동안에 약 2배 정도 증가하였다. 이처럼 급속히 늘어난 것은 생활의 안정을 찾기 위해 도항하는 일본인이 많았기 때문이다. 항거왜인의 수가 늘어나면서, 여러 가지 정치·경제·사회적인 문제가 일어났다.

이런 문제들 중에서 공무역으로 국가재정이 궁핍해지는 것이 큰 문제였다.

54) 中村榮孝, 《日鮮關係史の研究》(上)(東京; 吉川弘文館, 1965), 481~498쪽.

성종 6년(1475)에 일본인에게 지급된 면포는 서울에서 9,827필, 경상도에서 17,381필이었다. 다음해에는 서울에서 21,588필, 경상도에서 15,833필로 증가하였다. 성종 25년에는 일본국왕사신이 가지고 온 私進物이 면포 28,839필분으로 算定되었다. 조선정부는 이러한 재정 부담을 견딜 수 없게 되어, 사진을 일체 금지하는 억제책을 실시하였다.<sup>55)</sup>

한편 왜구의 침입에 대비하여 전라도·경상도를 중심으로 邑城·鎭城의 축조가 성종 때 활발하게 이루어졌다. 15세기 후반의 읍성 축조는 성종 8년과 성종 17~23년 두 차례에 걸쳐 크게 추진되었다. 그리고 水軍營鎭의 축조도 활발하게 이루어지고 있었다.<sup>56)</sup>

항거왜인의 수가 늘어나면서, 이들이 토지를 점유하여 그 경작지가 크게 늘어났다. 그래서 성종 25년에는 경작지에 대한 수세 조치가 취해졌다. 뿐만 아니라 호구조사의 실시 등 일본인에 대한 통제가 점점 엄격해졌다. 연산군 때는 국가재정이 파탄에 처하자 일본인이 받던 세금까지 탈취하는 등 일본인에 대한 정책이 일관성을 잃어 갔다.<sup>57)</sup> 또 통교왜인에 대한 접대가 부실하고, 관리의 횡포와 접대위반이 빈번해져 일본인의 불만이 높아졌다.<sup>58)</sup> 중종 원년(1506)에는 통교와 접대를 癸亥約條대로 환원하도록 하였다. 그러나 재정 악화와 접대비용 과다로 4년 후에는 다시 긴축재정을 시행하게 되었다. 통제가 강화되자 일본인의 저항도 강해져, 성종 5년에서 중종 4년 사이에 왜구의 약탈이 12회나 있었다.<sup>59)</sup>

연산군 6년(1500)에는 대마도주가 구리 115,000여 근을 보내왔는데, 조선정부는 양이 많다고 하여 1/3만 사고 나머지는 가지고 돌아가도록 하였다. 동왕 8년에 다시 나머지를 가지고 왔으나, 구리 5근 반=면포 1필 반의 공정가격을 5근=1필 값으로 깎고 1/3만 사려고 하였다. 그러자 일본측은 공무역값의 새 비율에 불만을 가지고 대가를 받지 않고 돌아갔고 중종 3년에 옛 비

55) 村井章介, 앞의 책, 130~131쪽.

56) 車勇杰, 〈행성·읍성·진성의 축조〉(《한국사》 22, 국사편찬위원회, 1995), 190~195쪽.

57) 村井章介, 앞의 책, 131쪽.

58) 中村榮孝, 앞의 책(上)(1965), 653~665쪽.

59) 河宇鳳, 앞의 글, 278쪽.

을로 사기를 요청하였다.

1506년 中宗反正으로 즉위한 중종은 정치개혁의 일환으로 일본인에 대한 통제를 강화하였다. 중종은 受圖書人의 정리를 단행하여, 공로가 뛰어난 자를 제외하고는 도서를 받은 지 50년 이상되는 자의 통교를 거부하였다. 일본인의 불만이 고조되면서 조선인과의 충돌이 잦아져 중종 3년 11월 제포에 인접한 加德島에서 해적사건이 일어나기도 하였다. 이에 경상도경차관 金謹思를 파견하여 3포의 頭倭에게 경고하였다.

가덕도왜변을 조사중인 중종 4년(1509) 3월 전라도 甫吉島에서 濟州貢馬船이 왜선 5척에게 습격당하였다. 조선정부는 유능한 인물을 수령·邊將에 선임하여 난국을 타개하려 하였다. 이 때 3포의 수령·변장을 당상관으로 지명하려 했지만, 실현된 것은 부산첨사 李友曾뿐이었다. 이우증은 항거왜인의 접대, 도항선의 조사, 상행위의 단속 등을 엄격하게 하였다. 이 밖에 제포첨사 金世鈞, 웅천현감 韓倫 등 3포의 책임자는 조정의 방침에 따라, 일본인에 대한 통제를 강화하여 반감을 샀다.<sup>60)</sup> 이러한 불만의 증가는 三浦倭亂을 일으키게 하는 중요한 요인이 되었다. 일본인의 범규위반과 침략에 대해서 규제 논의가 있었으나, 조선정부는 항상 미봉책과 회유책으로 일관하였다. 정책의 일관성 결여 또한 삼포왜란의 한 요인이 되었다. 또한 항거왜인이 기동성과 무력을 겸비한 조직을 가지고 있어서 무력도발이 쉬웠던 점도 하나의 요인으로 작용하였다.<sup>61)</sup>

## (2) 삼포왜란의 발생

중종 4년 4월 대마도주 宗材盛이 죽자, 새 도주 宗義盛의 도서를 받기 위해 宗盛明이 조선에 파견되었다. 제포·부산포 항거왜인은 종성명에게 사정

60) 田中健夫, 〈朝鮮との關係の推移と貿易權の對馬集中〉(《日本歴史大系》2, 井上光貞 外編, 東京: 山川出版社, 1985), 970쪽.

村井章介, 앞의 책, 145쪽.

61) 中村榮孝, 앞의 책(上)(1965), 665~681쪽.

李鉉淙, 앞의 책, 268~273쪽.

村井章介, 위의 책, 131쪽.

河宇鳳, 앞의 글, 278~280쪽.

을 호소하고, 代官 宗盛親에게 부탁하여 무장봉기를 계획하였다. 종의성은 200여 척의 선단을 파견하여, 3포 항거왜인의 폭동을 도왔다.<sup>62)</sup> 중종 5년 4월 제포·부산포의 恒居倭酋 大趙馬道 등 4천~5천여 명이 제포·부산포를 공격하는 대규모의 폭동을 일으켰다. 이것이 삼포왜란이다. 삼포왜란은 15일 만에 진압되었다. 이 사건으로 조선측에서 272명이 피살되고, 민가 800여 호가 불탔으며, 일본측에서는 선박 5척이 전파되고 300여 명이 참살되었다. 이 난이 발생하자 조선과 대마도와의 통교는 일시 단절되었으며 삼포왜란은 조선 전기 조일관계를 바꾸는 중요한 계기가 되었다.<sup>63)</sup>

### (3) 삼포왜란의 결과와 임신약조

난이 진압된 지 1년 후 일본막부에서는 국왕사로 승려 彌中을 파견하여 강화를 제시하고, 대마도와의 통교 재개를 요청하였다. 조선에서는 통교단절이란 강경론도 나왔으나, 조건부로 화의에 응하였다. 붕중이 강화교섭을 하는 중에, 대마도주가 주모자의 斬首來獻, 피로인 송환 등 조선측 요구조건을 이행하였다. 조선도 통교단절로 동남아시아산 후추·소목의 수입이 곤란하게 되자, 완전한 단절을 바라지 않았다. 이에 중종 7년에 壬申約條를 체결하여 교역재개를 허락하였다.<sup>64)</sup> 약조는 ① 3포에서의 일본인 거주 불허, ② 대마도주 歲遣船을 50척에서 25척으로 반감, ③ 島主 歲賜米豆를 200석에서 100석으로 반감, ④ 도주 特送船制의 폐지 등 9개조로 되어 있었다. 삼포왜란 전에 비해 교역조건을 대폭 제한한 것이다. 약조의 실시로 접대비용이 줄고 일본인의 이익이 줄었지만, 근본적으로 문제가 해결된 것은 아니었다.<sup>65)</sup>

62) 田中健夫, 앞의 글(1985), 971쪽.

63) 中村榮孝, 앞의 책(上)(1965), 714~720쪽.

田中健夫, 위의 글, 971쪽.

河宇鳳, 앞의 글, 280쪽.

64) 池上裕子, 〈戰國の群像〉(《日本の歴史》10, 東京; 集英社, 1992), 154~155쪽.

河宇鳳, 위의 글, 280쪽.

65) 中村榮孝, 앞의 책(下)(1965), 111~142쪽.

河宇鳳, 위의 글, 280~281쪽.

李鉉淙, 앞의 책, 285~293쪽.



## (4) 삼포왜란 이후의 왜변

임신약조 이후 세건선 수는 삼포왜란 이전의 210척에서 60척으로 줄었다. 교역의 규모가 축소되자 대마도주는 세건선의 증가, 대마도내의 수직인·수도서인의 복권과 증가 등을 요구하면서, 무역상의 이권을 대마도에 집중시키려고 하였다.<sup>66)</sup> 중종 16년(1521) 8월에 제포 1곳 외에 부산포를 추가하고, 동왕 18년 9월에는 세건선수 5척을 증가시켜 주었다. 이러한 상황에서 중종 39년 4월에 왜선 20여 척이 경상도 蛇梁津을 침략·약탈해 간 사랑진왜변이 일어났다. 이 왜변은 삼포왜란과는 달리 왜구의 일종으로, 피해자 수는 10여 명에 지나지 않았으나 그 영향은 매우 컸다. 일본인의 도항을 일체 거절하는 「絶倭論」이 강하게 제기되어, 양국 관계는 室町幕府와 大内·小貳氏를 제외하고는 단교상태가 되었다.

막부와 소이씨의 거들된 통교재개 요청과 대마도주의 간청으로, 명종 2년(1547) 丁未約條를 맺어 교역재개를 허락하였다. 정미약조는 ① 대마도주의 세건선을 25척으로 감소, ② 50년이 경과된 수도서인·수직인 접대 폐지, ③ 潛商의 금지 등 6개 조로 되어 있었다. 정미약조는 임신약조를 재확인하면서 규정을 보다 강화한 것이다. 포소는 제포를 폐지하고 부산포 1곳에 한정하였다. 정미약조 체결로 교역은 재개되었으나, 평화로운 통교관계는 더 어려워졌다.<sup>67)</sup>

사랑진왜변 이후 명종 말년까지 30여 차례의 왜구 침략이 있었다. 가장 규모가 큰 것이 명종 10년의 乙卯倭變이었다. 五島지방에 근거를 둔 王直을 비롯한 대해적단이 5월 70여 척을 이끌고 전라도 達梁浦(전남 해남군 북평면)를 침략하여, 전라병사·장흥부사를 살해하고 靈巖까지 침입하였다. 달랑왜변에서 퇴각한 해적은 6월말 천여 명의 왜적을 이끌고 다시 제주도 禾北浦를 침입하였다. 이 두 차례의 왜변을 을묘왜변이라 한다.<sup>68)</sup> 제주왜변이 일어

66) 田中健夫, 앞의 글(1985), 972쪽.

67) 中村榮孝, 앞의 책(下)(1965), 170~181쪽.

李鉉淙, 앞의 책, 294~297쪽.

河宇鳳, 앞의 글, 281~282쪽.

田中健夫, 위의 글, 972~973쪽.

나기 10일 전에 대마도주 宗盛長은 적선에 관한 정보를 보냈다. 그 내용은 천여 척의 적선이 대마도를 습격한 후 90여 척이 셋으로 나누어 조선으로 갔고, 나머지는 잘 단속하여 가지 못하게 했다는 것이었다. 이러한 정보제공은 도주 세건선과 세사미두를 임신약조 이전의 구례대로 회복시켜 줄 것을 조건으로 한 것이었다.<sup>69)</sup>

명종 11년 10월 대마도주의 뜻을 받은 일본국왕사 天富・景轍이 파견되어 10개 조의 약조 개정을 교섭하였다. 그 결과 명종 12년 4월 도주의 세건선 4척을 증가시켜, 원래의 30척으로 복구시키는 것을 골자로 하는 丁巳約條가 체결되었다. 이 세건선의 정액은 임진왜란으로 국교가 단절될 때까지 지속되었다.<sup>70)</sup>

조선과의 무역 확대를 추구하려던 일본측의 바램은 마침내 삼포왜란으로 귀결되어, 오히려 무역축소를 지향하는 조선측 입장에 따라 무역량이 반으로 줄었다. 畿内以西・若狹・信濃의 상인・大名들의 배가 잇따라 조선으로 건너갔던 室町시기의 열기는 사라지고, 대내씨 등을 제외하면 전반적으로 침체일로를 걷게 되었다.<sup>71)</sup>

삼포왜란이 일어난 지 10여 년 후인 중종 18년에 명의 무역항 寧波에서 일본인들이 난을 일으켰다. 近畿지역의 堺 상인세력과 細川氏, 九州지역의 博多 상인세력과 大内氏 두 세력의 치열한 무역 쟁탈전이 영파의 난으로 발진한 것이다. 이 난을 계기로 대내씨가 對明 감합무역의 패권을 차지하게 되

68) 金泰能, 〈川尾浦의 倭亂과 乙卯倭變〉(《제주도》 36, 제주도청, 1968).

宋正炫, 〈乙卯倭變에 대하여—康津周邊을 中心으로—〉(《湖南文化研究》 12, 全南大, 1982).

岡本敬二, 〈乙卯達梁의 倭變について〉(《内陸アジア史研究》 3, 1986).

金柄夏, 〈乙卯倭變考〉(《탐라문화》 8, 제주대, 1989).

鄭瑛錫, 〈朝鮮前期 湖南의 倭變에 대하여—乙卯倭變을 중심으로—〉(《전통문화연구》 3, 조선대, 1994).

69) 田中健夫, 앞의 글(1985), 973쪽.

70) 田中健夫, 《倭寇と勘合貿易》(東京;至文堂, 1961), 191쪽.

中村榮孝, 앞의 책(下)(1965), 196~205쪽.

金柄夏, 〈乙卯倭變이 對日貿易經營에 미친 영향〉(《韓國經營理念史》, 啓明大出版部, 1994), 453쪽.

71) 池上裕子, 앞의 글, 154~155쪽.

었다.<sup>72)</sup> 그러나 이 난으로 말미암아 명종 2년(1547) 이후 감함무역이 폐지됨에 따라, 일본은 큰 경제적 타격을 받았다. 일본을 통일한 豊臣秀吉은 대명 무역의 새로운 전기를 마련하려고 하였다. 선조 22년(1589)경 그는 왜구를 종식시키는 대가로 감함무역의 기회를 다시 얻는 방안을 검토하였다.<sup>73)</sup> 그러나 3년 뒤 선조 25년 풍신수길은 이를 포기하고 중국침입을 목표로 전쟁을 일으켰다. 그것이 바로 壬辰倭亂이다. 임진왜란은 정치적인 면에서는 전국大名들 사이의 갈등을 해소하려는 의도를 가지고 있었으며, 경제적인 면에서는 일본이 처한 교역상의 열세와 불리함을 한꺼번에 타파해 보려고 한 체제변혁전쟁의 일환이었다.<sup>74)</sup>

17세기는 세계사적으로 「소빙하기」를 맞이하여 자연재난이 심하였다. 소빙하기의 재난이 본격적으로 전개되자 만주일대의 여진족이 남하하게 되었고 이에 따라 중국·조선과의 충돌이 불가피하였다. 15~16세기에 생활기반이 농경으로 바뀐 것이 더욱 사정을 어렵게 만들었다. 이들의 남하는 1616년에 재위한 누르하치대에는 다소 자제되었으나, 팽창주의적 성격이 강한 태종이 1626년 제위에 오르면서 더 이상 유보되지 않았다.<sup>75)</sup>

임진왜란에 의해 붕괴되기 시작한 명 중심의 중화적 국제질서는 後金の

72) 田中健夫, 앞의 책(1961), 97~108쪽.

武野要子, 〈堺と博多〉(《中世史講座》3, 東京:學生社, 1982), 394~397쪽.

73) 藤木久志, 《豊臣平和令と戰國社會》(東京大出版會, 1985), 218~238쪽.

李泰鎮, 앞의 글(1994), 178쪽.

74) 中村榮孝, 앞의 책(中)(1965), 55쪽.

李泰鎮, 앞의 책(1986), 315쪽.

감함무역 부활 요구가 임진왜란의 근본원인이라고 주장한 대표적인 견해로는 田中義成, 《豊臣時代史》(明治書院, 1925; 東京:講談社 學術文庫 520, 1982) 및 辻善之助, 《増訂 海外交通史話》(内外書籍, 1930)을 들 수 있다.

이에 대해 이 전쟁이 동아시아 통상권의 변동에 대응하는 동시에 일본국내의 상품유통 진흥과 통제를 도모하려는 織豊政權이 안고 있던 경제적 과제의 해결과 관련이 있는 것은 분명하지만, 국제적 지식이 없는 豊臣秀吉이 이것을 감함무역의 부활이라는 형태로 대처하려고 처음부터 생각한 것은 아니라고 하면서, 풍신수길의 영토확대 욕구가 원인이라고 주장하는 견해도 있다(中村榮孝, 앞의 책, 1966, 178~179쪽).

曾根勇二, 〈秀吉の朝鮮侵略の眞のねらいは何か〉(《新視点 日本の歴史》5, 東京:新人物往來社, 1993), 24쪽 참조.

75) 李泰鎮, 앞의 글(1991), 74~75쪽.

성장에 의해 더욱 급속히 붕괴되었다. 여진족 지배층 출신인 누르하치에 의해 건국된 후금은 인조 5년(1627) 丁卯胡亂을 일으켜, 조선과 형제관계를 맺었다. 그후 인조 14년 후금은 국호를 大清으로 고치고, 丙子胡亂을 일으켜 조선을 침략하였다. 조선은 청에 굴복하여 丁丑和約을 체결하고 청과 군신관계를 맺었다. 이로 인해 명의 책봉체제를 바탕으로 한 중화적 국제질서는 마침내 붕괴되고 말았다.<sup>76)</sup>

〈金東哲〉

---

76) 孫承喆, 앞의 책, 229~236쪽.