

IV. 국가재정

1. 재정관계관서
2. 중앙재정
3. 지방재정
4. 조 세
5. 공 물
6. 진 상
7. 환 곡
8. 역

IV. 국가재정

1. 재정관계관서

조선시대에는 재정이 일원화되어 있지 않았고, 왕실재정과 국가재정이 확연히 구별되어 있지도 않았다. 그리하여 조선시대의 재정은 중앙의 경우 호조와 그 소속아문에서만 관장하는 것이 아니라 그 밖의 여러 관서에서도 관여하였고, 지방에서는 감영, 병영·수영과 군현, 역·院·津(渡) 등에서도 각기 재정에 관여하고 있었다.

조선 건국 초의 재정관계관서들은 여러 번 개편, 폐합 등을 겪다가 《經國大典》에 이르러 일단 정비되었다. 먼저 조선 건국 후 제정된 재정관계관서부터 《경국대전》에 정비된 재정관계관서에 이르기까지, 그 변천에 대하여 살펴보기로 한다.

태조 원년에 문무백관의 제를 정한 바에 의하면, 三司는 廩俸을 差授하고 국가재정의 支用을 맡아보게 하며, 호조는 토지·호구·재용 등의 일을 맡아보게 하였는데, 당시의 재정관계관서로는 奉常寺·司僕寺·司農寺·內府寺·禮賓寺·繕工監·司宰監·軍資監·軍器監·司水監·司膳署·司醞署·料物庫·義盈庫·長興庫·豐儲倉·廣興倉·濟用庫·解典庫·京市署·造物署·義鹽倉·都染署·典廐署 등이 설치되어 각각 사무를 관장하였다.¹⁾

삼사는 고려시대 이래 국가의 전곡출납과 회계를 관장하던 관서로서 태조 원년에 고려 때의 기능을 답습하였고, 태종 원년에 司平府로 개편되었는데, 태종 5년의 관제개혁으로 사평부는 호조에 병합되었다.²⁾ 삼사의 후신인 사평부가 호조에 병합되던 태종 5년에는 6조의 직무부담 및 소속을 심사 결정

1) 《太祖實錄》권 1, 태조 원년 7월 정미.

2) 《太宗實錄》권 9, 태종 6년 정월 임자.

하였는데, 호조는 호구·토전·전곡·공부·식화 등을 관장하게 하고, 호조 아래 版籍司·會計司·給田司 등 3개의司를 두어 사무를 분담케 하였다. 그리고 호조의 소속관서로서 典農寺·內資寺·內贍寺·軍資監·豐儲倉·廣興倉·供正庫·濟用庫·京市署·義盈庫·長興倉·養賢庫·各道 倉庫·東西南北中의 5部 등이 배속되어 있었다.³⁾

조선 초기의 기본적 법전인 《經國大典》에 의하면 ‘호조는 戶口·貢賦·田糧·食貨에 관한 일을 맡는다’ 하였고, 호조 아래 版籍司·會計司·經費司를 두었다. 그리고 관적사는 戶口·土田·租稅·賦役·貢獻·農桑의 장려, 풍흉의 조사 및 賑貸穀의 분급과 회수 등에 관한 사무를 맡고, 회계사는 서울과 지방에서의 儲積(미곡 등 물화를 축적·예비하여 두는 일)·歲計(세말에 1년 것을 통산한 회계)·解由(관원 임기 중 소관 물품·시설의 관리와 재정회계에 탈이 없이 책무를 완수했음을 증명하는 문서)·虧欠(재화의 손실이나 부족) 등에 관한 사무를 맡으며, 경비사는 태종 5년 당시의 給田司가 개편된 것으로 서울 각 관서의 支待用度 및 왜인의 糧料 등에 관한 사무를 맡는 것으로 규정되어 있다. 그리고 호조의 屬衙門으로는 內資寺·內贍寺·司籩寺·司膳寺·軍資監·濟用監·司宰監·豐儲倉·廣興倉·典艦司·平市署·司醢署·義盈庫·長興庫·司圃署·養賢庫·5部 등이 배속되어 있었다.⁴⁾

3) 《太宗實錄》 권 9, 태종 5년 3월 병신.

4) 《經國大典》에서의 戶曹 屬衙門의 기능은 각각 아래와 같이 규정되어 있다.

- 內資寺: 궐내에 공급하는 쌀·밀가루·술·장·기름·꿀·채소·果物과 궐내의 宴享과 織造 등에 관한 일을 맡음.
- 內贍寺: 各宮·各殿에 대한 供上과 2품 이상에게 하사하는 술 및 倭人·野人에게 공급하는 음식물과 직조 등에 관한 일을 맡음.
- 司膳寺: 楮貨의 제조 및 外居奴婢의 貢布 등에 관한 일을 맡음.
- 司籩寺: 御用창고의 米穀 및 궐내에 공급하는 장 등의 물품을 맡음.
- 軍資監: 軍需물자의 저장에 관한 일을 맡음.
- 濟用監: 進獻하는 布物과 人蔘, 下賜하는 衣服 및 沙·羅·綾·緞·布貨·綵色入染·織造 등의 일을 맡음.
- 司宰監: 魚物·肉類·食鹽·燒木·炬火 등에 관한 일을 맡음.
- 豐儲倉: 米豆·草苳·紙地 등의 물품을 맡음.
- 廣興倉: 모든 官員의 祿俸을 맡음.
- 典艦司: 서울과 지방의 舟艦을 맡음.
- 平市署: 市廩을 단속하고 度量衡器(斗斛·丈尺)을 공평히 하고 물가의 騰落을 조절하는 일을 맡음.
- 司醢署: 궐내에 술과 단술(酒醴)을 공급하는 일을 맡음.

이제 태종 5년에 제정된 호조 소속 재정관서와 《경국대전》 호조 속아문과를 비교해 보면 약간의 변동이 있었음을 알 수 있다. 즉 공정고는 사도시로, 사수감은 전함사로, 침장고는 사포서로, 경시서는 평시서로, 사섬서는 사섬시로 개편되고, 그 밖에 사온서는 예조 소속에서 호조 소속이 되었으며, 전농시는 봉상시에 병합되어 예조 소속으로 개편되고, 각 도 창고가 《경국대전》에서는 속아문에서 제외되어 있다.

조선 초기의 국가재정을 호조와 그 속아문에서만 관장하는 것은 아니었다. 예컨대 《경국대전》 호전 徭賦條에서 “諸邑의 田稅米豆는 內資寺·內贍寺·禮賓寺·司饗寺·豐儲倉·廣興倉·昭格署·養賢庫 등 각사에 선납하여 數를 채우고, 나머지 米豆는 軍資三監에 분납한다”라고 규정하고 있다. 위 전세 수납관서 중에는 호조 소속 관서가 아닌 예조 소속의 예빈시와 소격서가 포함되어 있는 것을 볼 수 있다.

조선 초기의 貢物 수납관서로서는 어느 관서가 있었는지 자세하지 않으나 16세기 말 17세기 전반기에 편찬된 읍지에 의하면, 공물 수납관서는 호조와 속아문인 제용감·사재감·사섬시·내섬시·풍저창·광홍창·의영고·장홍고 등 이외에도 이조 속아문인 內需司를 비롯하여 예조와 그 속아문인 奉常寺·典醫監·惠民署·校書館·觀象監, 병조 속아문인 軍器寺·司僕寺, 공조와 그 속아문인 尙衣院·掌苑署 그리고 지방의 감영, 병·수영 등의 관여하고 있는 것을 알 수 있다.⁵⁾ 이와 같은 16·17세기 공물수납관서의 기능은 조선 초기 이래의 일로 추측할 수 있다. 그리고 進上에서 物膳진상은 司饗院에 상납되었는데,⁶⁾ 사용원은 이조 소속관서로서 왕의 御膳 및 궐내 음식물의 공급 등을 맡는 관서였다. 祭享진상은 호조 소속 관서인 내자시·사포서·양현고 외

○義盈庫: 기름·꿀·黃蠟·素物(素饌의 재료)·胡椒(후추) 등의 물품을 맡음.

○長興庫: 席子(돛자리)·油屯(防水用 油紙)·紙地 등의 물품을 맡음.

○司圃署: 園圃(果園과 菜田)와 蔬菜에 관한 일을 맡음.

○養賢庫: 成均館 儒生에게 米豆 등의 물품을 공급하는 일을 맡음.

○5部: 각 부 소관내 坊里住民의 犯法사건 및 교량·도로·頒火(불씨를 나누어 줌)·禁火·里門의 警守·가옥대지의 측량·檢院 등의 사무를 맡음.

5) 조선 후기에 편찬된 《平壤志》·《昇平志》·《耽羅志》에서 각각 상납 각사를 분석한 내용을 재인용하였음(田川孝三, 《李朝貢納制の研究》, 東京, 東洋文庫, 1964, 42~47쪽).

6) 《太宗實錄》 권 9, 태종 5년 3월 병신.

에도 예조와 그 소속 관서인 典牲署·惠民署와 공조 소속관서인 장원서 등에 상납되었으며 藥材진상은 예조 소속관서인 전의감·혜민서 등에 상납되었다.

또한 요역은 개별 민호의 노동력을 징발하는 제도로서 공물의 생산이나 수송을 위한 공부의 역, 수납된 전세를 수송하는 전세의 역, 진상물의 생산이나 수송을 위한 진상의 역 그리고 기타 여러 요역이 있었다. 조선 초기 경기 민호에 부과된 물납요역의 사례에서, 그 所納되는 각사로는 司宰監·繕工監·司僕寺·瓦署·尙衣院·禮賓寺·氷庫·典牲署·司畜署·造紙署·司圃署 등이 관여하고 있음을 볼 수 있다.⁷⁾ 위 각사 중에 사재감과 사포서는 호조 소속관서이지만 예빈서·빙고·전생서·사축서는 예조 소속관서이고 사복서는 병조 소속관서이며, 선공감·와서·상의원·조지서는 공조 소속관서이다.

이 밖에 京工匠은 공조와 상의원을 비롯하여 각사에 소속되어 그 곳에서 필요로 하는 수공업 제품을 생산하고 있었다. 이제 《경국대전》에서 경공장이 배속되어 있는 각사를 들면, 이조 소속관서인 사옹원·내수사, 호조 소속관서인 내섬서·사도시·사섬시·제용감·사온서·의영고·장흥고·사포서·양현고·도화서·귀후서, 예조 소속관서인 봉상시·내의원·교서관·예빈시·장악원·관상감·소격서, 병조 소속관서인 군기시·전설사, 공조와 그 소속관서인 상의원·선공감·장원서·조지서·와서 등이었다.

위에서 살펴본 바와 같이 조선 초기의 재정관계관서는 호조와 그 소속관서로 일원화되어 있지 않았다. 조선 초기의 재정관계관서는 호조와 그 소속관서 이외에 이조·예조·병조·공조 소속관서에서 다양하게 관장되고 있었음을 알 수 있다.

한편 조선시대에는 府中の 국가재정과 궁중의 왕실재정과 구별도 확연한 것이 아니었다.

이제 재정관계관서 중에서 왕실재정의 供上기구에 대하여 살펴보고자 한다. 조선 초기의 왕실재정은 그것을 전담하는 기구가 따로 독립되어 운영된 것이 아니라, 공상을 위한 私藏庫와 專供기구 그리고 兼供기구 등에 의하여

7) 有井智德, 《高麗李朝史の研究》(東京, 國書刊行會, 1985), 182~184쪽.

운영되었다.⁸⁾

조선 건국 초의 사장고에는 고려 왕실의 사장고였던 內府寺·5庫 7宮·尙衣院·福興庫 등이 있었다. 이 관서들은 태종 때의 관제개혁에 따라, 그 일부가 국가기구에 이속·합속되었다. 그러나 고려 말 사장고의 핵심이었던 내부시는 내자시로, 德泉庫·義盈庫는 내섬시로 개편된 채 國用田제 시행 때까지 사장고로 존속하였다.

조선 초기의 專供기구는 국가기구 중에서 공상만을 전담하는 기구인데 왕조 초기에는 사선서·사온서·요물고·전구서·상립원·사용방 등이 있었다. 그리고 조선 초기의 兼供기구는 국용일반과 공상을 함께 담당하는 기구로서 봉상시·내복시·사농시·예빈시·선공감·사재감·공조서·도염서·의영고·장흥고·제용고 등이 있었다.

조선 초기의 공상기구는 세종 5년에 왕실 私財 관리기구인 內需所의 설립과 세종 27년의 국용전제 시행으로 크게 그 성격이 변화하게 되었다. 즉 종래의 사장고는 모두 그 수조지가 국용전으로 흡수되어 사장고의 기능을 상실하게 되고, 이에 따라 내자시와 내섬시는 전공기구가 되었으며 또한 종전의 일부 전공기구 및 겸공기구들도 그 수조지가 혁파되어 그 기능이 약화되었다.

조선 초기의 왕실재정관서는 《경국대전》에 이르러 일단 정비되었으며, 사장고인 내수사(內需所에서 개편)와 상의원, 전공기구인 내자시·내섬시·사도시(사선서-공정고 개편)·사용원(사용방에서 개편)·사온서·사포서(沈藏庫에서 개편)·사축서(司臚所에서 개편), 그리고 겸공기구인 봉상시(사농시에서 개편)·사복시·예빈시·선공감·사재감·의영고·장흥고·제용감(제용고에서 개편) 등이 공상을 담당하는 기구로 그 기능을 담당하게 되었다. 그리하여 공상제는 국가재정에 포괄되어 그 일부로서 운영되었다.

〈李載堉〉

8) 宋洙漢, 《朝鮮前期王室財政研究》(高麗大 博士學位論文, 1991).

2. 중앙재정

1) 세입·세출

조선의 국가재정은 그 수입면에 있어서 전세의 수입을 비롯하여 혹은 중앙 각사나 지방 관아에 나누어 준 토지로서 각각 수입원으로 삼기도 하고, 혹은 신분제에 따라 역을 부담케 하여 노동력으로 충당하기도 하며, 혹은 공물·진상 수납에 의지하기도 하는 등 복잡한 양태를 보이고 있으며, 뒤에는 환곡이 재정의 일부로 편성되어 갔다. 그리고 국가재정과 왕실재정의 구별이 확연치 않고, 세입·세출이 오늘날의 재정제도와 같이 수립되어 있는 것도 아니었다.

세입예산표인 「貢案」은 고려시대 이래 제정된 제도로서, 조선 건국 초 태조 원년에 貢賦詳定都監에서 고려의 공안을 참작하여 공부 공안을 제정하였다. 공안은 국가의 세입표로서 전세를 비롯하여 각종 부역·공물·진상·어세·염세·선세·工匠稅·坐賈稅·公廊稅·行商路引稅·家基稅·神稅·奴婢身貢 등이 포함되어 있다.¹⁾

공안에는 각관공안·각도공안·각사공안, 그리고 호조공안 등이 있었다. 각관공안은 주·현 등 지방 각관이 중앙 각사나 지방의 감영, 병·수영 등에 상납하기 위하여 비치한 공안이며, 각도공안은 각 도의 감영에서 관할 각관 공안을 통합한 것을 보관한 것이다. 각사공안은 중앙 각사가 징수할 공부의 종류와 물품명·액수 및 상납지방각관 등을 수록한 공안이다. 그리고 이것들을 통합 수록한 공안이 호조에 보관되었다.²⁾

1) 貢案을 貢賦에 대한 장기 세입예산표라고 보는 견해도 있다. 즉 貢案은 貢物과 進上의 貢賦가 주체를 이루고 있으며, 그 밖에 田稅條貢物, 경상도 동남부 각관의 倭料에 사용되는 田稅, 경기도의 生·穀草,各司選上奴,各司匠人,掌樂院樂工,其人貢,巫覡稅가 부록되어 있으나, 田稅·徭役을 비롯한 많은 稅役이 貢案에 수록되어 있지 않으므로 貢案은 기본적으로 貢賦에 대한 세입정세부라고 주장되고 있다(金玉根, 《朝鮮王朝財政史研究》, 一潮閣, 1984, 142쪽).

공안은 함부로 개정할 수 없게 하여 고정시켰다. 그러나 공안 중에는 공물·진상·전세포화·잡세와 같이 한 번 정하여 貢額이 고정된 것도 있지만, 전세와 같이 年分法에 따라 수세액이 결정되는 것도 있으며, 巫覡稅·奴婢身貢과 같이 3년마다 改錄되는 것도 있었다. 공안작성의 중요한 기준은 전결과 호구이며, 양전은 20년마다, 호적은 3년마다 고쳐 파악하게 되어 있었으나 규정대로 잘 시행되지는 못하였다.

國用經費는 공안·공액의 범위 내에서만 지출해야 했다. 공안에 비하여 경상비가 부족한 경우에는 임시 조치로서 引納과 別貢의 加定 혹은 量減, 移定 등의 방법이 취해졌다. 인납은 각사의 경비가 부족할 때 내년도에 공납을 미리 상납시키는 것으로, 인납은 자칫하면 공물을 배로 징수하거나 공안 외의 橫斂이 되는 경우가 많았다. 별공은 공안·공액 이외에 증액하여 징수하는 것으로 공안에 정한 것을 常貢이라 한 데 대하여 이 加定貢物을 별공이라 했다. 별공은 단지 원정공물에만 한정된 것이 아니라 전세에도 加定되어 징수되었다. 양감은 흉년이나 전란 등으로 민호의 부담능력이 소모되었을 때 왕의 특혜조치로서 취해졌다. 양감은 대개 일시적인 조치가 되었으며, 공물을 양감하는 경우에는 양감된 공물을 다른 지방에 移定하여 공안·공액을 유지하는 것이 상례였다.

태조 원년에 공안이 제정된 이래 태종 말·세종 초에 공안이 사정되었다. 그리고 세종 8년에 각사 경비는 式例를 정하도록 하였다. 이 식례는 供用造作式例인데 모든 각사에 행해지지도 않았을 뿐 아니라 供用하는 물품에 모두 적용되지도 못하였다. 그리고 태조 이래 세조 때까지의 공안과 국용경비를 대비해 보면 공안이 적어도 국용경비의 3배 이상으로 제정되어 있었다. 당시 각사에 수납된 물품 중 남아돌아 부패하기 쉽고 오래 저장할 수 없는 많은 물자들이 민간에게 방매되었다. 각사 중에는 원래 그 소관물자를 판매하는 직능까지 합하여 설립된 관서도 있었는데 전의감·혜민서의 약재, 와서의 기와, 귀후서의 관곽, 교서관의 서적, 사온서의 술 같은 것이 그것이다.

2) 金玉根, 위의 책, 129~134쪽.

田川孝三, 《李朝貢納制の研究》(東京, 東洋文庫, 1964), 275쪽.

태조 이래 방대한 공안에 의해 국가재정이 수납되었으나 경비 지출의 기준은 제정되어 있지 않았다. 세조 10년에 공안에 대한 개정을 단행하여 크게 삭감되었다. 그리고 세조 10년에 세출예산표라 할 「橫看」을 제정한 것은 조선시대 재정제도에 있어서 획기적인 제도 개혁이었다. 세조 10년에 經費式例가 제정되어 각 도 감영에서도 그 식례에 따라 행하게 되었다.

각사의 용도경비는 稅貢의 현물로 수납되어, 각사의 경비 중 현물로 직접 지출되는 것과 그것을 자재로 하여 소속 장인 등이 가공해서 供用하는 것으로 구분되었다. 그러므로 그 식례도 두 가지가 있어, 일반의 經費式例와 供用造作式例가 그것이다. 세종 때 114관서 중 43관서에 供用造作式이 査定된 바 있었으며 공용조작식례는 성종 4년에 이르러 완성되고, 그 횡간이 작성되어 국가경비 전반에 적용하게 되었다.³⁾

고려 이래 조선 초에는 공안을 제정하여 그 세입을 거두어 들이는 데 여러 규정이 있었으나 세출에는 일정한 방침이 없었다. 세조 때에 이르러서야 경비식례를 제정하여 경상비를 사정하고, 이것을 토대로 공안을 제정하였다. 세조 때 횡간의 제정으로 종전에 세입을 보아 세출을 정해왔던 것을 지양하여, 이제 세출을 계산하여 세입을 정하게 된 것이다. 그리하여 《경국대전》호전에 “모든 경비는 횡간 및 공안에 따라 支用한다”라고 규정되었다.

세조 10년에 공안을 개정하여 공안이 삭감되었는데 성종 때에 이르러 공안이 다시 개정되어 또 삭감되었다. 세종 때의 공안을 1로 한다면, 세조 때의 공안은 2/3, 성종 때의 공안은 1/3로 줄어든 개혁이었다.⁴⁾ 이에 따라 새로 상정된 횡간과 공안은 모두 절약된 예산이어서 그대로 준수하기가 어려울 지경이었다. 그러므로 공안에 규정된 세입 이외에 引納, 別貢 등으로 징수되고 횡간에 규정된 이외 別例用으로 지출되기도 하였다. 그러나 조선시대의 재정제도에 있어서 세조 때 횡간에 의한 예산제도가 제정된 것은 획기적 제도 개혁이었으며, 횡간·공안의 제도는 구속력이 있는 기준으로서 운영되었다.

3) 田川孝三, 위의 책, 317쪽.

4) 《燕山君日記》 권 28, 연산군 3년 10월 무자.

2) 국가재정과 왕실재정

중앙의 세입재원은 부세를 비롯하여 漁鹽稅・鑛業稅・林業稅・工商稅・船稅 등이 그 중요한 것이며, 16세기부터는 환곡도 국가재원의 일부가 되었다. 그리고 중앙의 세출항목은 상공을 비롯하여 국용・녹봉・군자・의창・의료 등이 그 중요한 것이었다.⁵⁾

중앙재정의 세입 중 賦稅는 田稅・役・貢物이고, 그것은 세입의 가장 기본적인 재원이 되었다. 어염세・광염세・임염세는 어업・염업・광업・임업에서의 貢案으로서 생산구역을 관유로 하거나, 생산물을 공납 또는 전매하거나, 또는 개인에게 소유・처분을 허가하면서 거기에 과세하는 것을 원칙으로 하였다.

漁場은 여러 도의 어장에 등급을 매겨 대장을 만들어 세를 거두고, 관이 소유하는 어장은 常貢 이외의 것은 곡식으로 바꾸어 지방관의 경비로 쓰게 하는 한편, 3년 기한으로 빈민에게 어장을 개방하기도 하였다.⁶⁾ 염업도 여러 도의 염분에 등급을 매겨 대장에 올려 세를 거두고, 내륙의 여러 고을에 소금을 수송해 놓고 매각하여 그 대가인 穀・布를 군자에 보충하였으며, 염 2두를 미 1두로 계산하였다.⁷⁾

광업은 정부에서 경영하는 것이 원칙이었으나 민간에게 주조하는 것을 허가하여 과세하였다.⁸⁾ 임업은 산림을 국유로 하였는데, 《경국대전》에서는 일부 관아에 산림을 나누어 주었고, 산림은 일정한 ‘禁山’에 한하여 벌목방화를 금하였다.

5) 《朝鮮經國典》賦典 摠序 歲出항목으로 上供(王室費)・祿俸・軍事費・外務費(후기 對淸)・交通運輸費・社會費(義倉・醫療)・教育費・祭祀費(陵園・宗廟大祀・殿宮祭祀・祠堂祭祀) 등으로 분류하는 경우도 있다(金玉根, 앞의 책).

6) 《經國大典》권 2, 戶典 魚鹽.

7) 위와 같음.

8) 《經國大典》工典 鐵物條에 의하면 諸邑 鐵産處에는 冶場을 두고, 이를 대장에 올려 農閑期에는 인근 주민으로 하여금 吹鍊 上納케 하였다. 한편 《經國大典》戶典 雜稅條에 의하면 공장인 야장 역시 등급을 매겨 대장에 올려 아래와 같은 稅率로 과세한다 하였다.

공상세는 농업의 진흥과 상공업의 억제책을 답습한 것으로, 《경국대전》에 의하면 工匠・坐賈・公廩 등은 모두 등급을 매겨 대장에 올려 과세하였다. 선세는 선박에 대한 과세로서 전술한 어세・염세와 함께 海稅라 하여 큰 이권으로 간주되었다.

중앙재정의 세출항목 중 上供은 왕실비용으로, 국가재정에서 차지하는 비중이 컸다.

국용은 상공・녹봉・군자・의창 등을 제외한 중앙의 제반 경비가 이에 해당된다.⁹⁾ 국용 중 여러 祭享은 상당한 비중을 차지하였으며,¹⁰⁾ 큰 흉년이나 수재・한재 등 뜻하지 아니한 천재가 발생하였을 때의 구황사업은 지방관의 주관으로 하는 수도 있었으나 중앙에서 賑恤使 등을 파견하는 일도 있었고, 세종 때 상설기관으로 救荒廳을 만들어 대처하기도 하였다.

녹봉제에는 祿・俸・料 등의 구분이 있어, 녹은 3개월마다 4孟朔에, 봉은 월 단위로, 料는 일당으로 각각 지급되었다. 녹봉의 종류로는 동반직의 일반적인 正職에 지급되는 科祿, 서반・동반 遞兒職을 받은 자에게 지급되는 遞兒祿, 雜職을 받은 자에게 지급되는 雜職遞兒祿, 그리고 散官祿 등이 있었다.¹¹⁾ 녹봉제는 원칙적으로 京官祿을 위한 제도였으며 관찰사 등에게 녹이 지급되는 것은 그가 경관으로서 외관을 겸직하였기 때문이었다. 문무관원의 정직에 지급되는 과록의 내용은 《경국대전》호전 녹과조에 정1품에서 종9품

	冶匠・鎔鐵匠(每 1治)	鑄鐵匠(每 1治)	水 鐵 匠		
			大 治	中 治	小 治
경기・전라 ・경상	春正布 1匹 秋米 10斗	春綿布 1匹 秋米 15斗	春綿布 1匹半 秋米 6石 8斗	春綿布 1匹 秋米 6石 2斗	春正布 1匹 秋米 4石 6斗
충청・강원 ・황해・함 경・평안	春正布 1匹 秋米 10斗	春綿布 1匹 秋米 15斗	水鐵 100斤 秋 芻	水鐵 90斤 秋 芻	水鐵 80斤 秋 芻

9) 《三峯集》권 7, 朝鮮經國典 上, 賦典 國用.

10) 《增補文獻備考》권 154, 財用考 1.

11) 李載藥, 《朝鮮初期社會構造研究》(一潮閣, 1984), 182쪽.

〈표 1〉

《經國大典》각 품의 科祿

科	品		中米 (石)	精米 (石)	田米 (石)	黃豆 (石)	小麥 (石)	紬布 (疋)	正布 (疋)	楮貨 (張)
제1과	정1품	춘	4	12	1	12	—	2	4	10
		하	3	12	—	—	5	1	4	—
		추	4	12	1	—	5	1	4	—
		동	3	12	—	11	—	2	3	—
제2과	종1품	춘	3	11	1	11	—	2	4	10
		하	3	11	—	—	4	1	4	—
		추	3	10	1	—	5	1	4	—
		동	3	11	—	10	—	1	3	—
제3과	정2품	춘	3	10	1	9	—	2	4	8
		하	3	10	—	—	4	1	3	—
		추	3	10	1	—	5	1	4	—
		동	3	10	—	9	—	1	3	—
제4과	종2품	춘	3	9	1	9	—	2	4	8
		하	3	10	—	—	4	1	3	—
		추	3	9	1	—	4	1	4	—
		동	3	9	—	8	—	1	3	—
제5과	정3품 (堂上官)	춘	3	8	1	8	—	1	4	8
		하	3	8	—	—	3	1	3	—
		추	3	8	1	—	4	1	3	—
		동	2	8	—	7	—	1	3	—
	정3품 (堂下官)	춘	3	7	1	8	—	1	4	8
		하	2	8	—	—	3	1	3	—
		추	3	7	1	—	4	1	3	—
		동	2	8	—	7	—	1	3	—
제6과	종3품	춘	3	7	1	7	—	1	4	6
		하	2	7	—	—	3	1	3	—
		추	3	6	1	—	4	1	3	—
		동	2	7	—	7	—	—	3	—
제7과	정4품	춘	2	6	1	7	—	1	3	6
		하	2	7	—	—	3	—	3	—
		추	2	6	—	—	3	1	3	—
		동	2	6	1	6	—	—	3	—
제8과	종4품	춘	2	6	1	6	—	1	3	6

		하	2	6	—	—	3	—	3	—
		추	2	5	1	—	3	1	3	—
		동	2	6	—	6	—	—	2	—
제9과	정5품	춘	2	5	1	6	—	1	3	4
		하	1	6	—	—	2	—	3	—
		추	2	5	1	—	3	—	3	—
		동	1	5	—	5	—	—	2	—
제10과	종5품	춘	2	5	1	5	—	1	3	4
		하	1	5	—	—	2	—	2	—
		추	2	5	1	—	3	—	3	—
		동	1	5	—	5	—	—	2	—
제11과	정6품	춘	2	4	1	5	—	1	3	4
		하	1	5	—	—	2	—	2	—
		추	1	5	1	—	2	—	3	—
		동	1	4	—	4	—	—	2	—
제12과	종6품	춘	2	4	1	4	—	1	3	4
		하	1	5	—	—	2	—	2	—
		추	1	4	1	—	2	—	2	—
		동	1	4	—	4	—	—	2	—
제13과	정7품	춘	1	3	1	3	—	—	2	2
		하	1	4	—	—	1	—	2	—
		추	1	4	1	—	2	—	2	—
		동	—	4	—	2	—	—	1	—
제14과	종7품	춘	1	3	1	2	—	—	2	2
		하	1	4	—	—	1	—	1	—
		추	1	3	1	—	2	—	2	—
		동	—	4	—	2	—	—	1	—
제15과	정8품	춘	1	3	1	2	—	—	1	2
		하	1	3	—	—	1	—	1	—
		추	—	3	—	—	1	—	1	—
		동	—	3	—	2	—	—	1	—
제16과	종8품	춘	1	2	1	2	—	—	1	2
		하	—	3	—	—	1	—	1	—
		추	1	2	—	—	1	—	1	—
		동	—	3	—	2	—	—	1	—

제17과	정9품	춘	—	2	1	2	—	—	1	1
		하	—	2	—	—	—	—	1	—
		추	—	2	—	—	1	—	1	—
		동	—	2	—	1	—	—	1	—
제18과	종9품	춘	—	2	1	1	—	—	1	1
		하	—	2	—	—	—	—	—	—
		추	—	2	—	—	1	—	1	—
		동	—	2	—	1	—	—	—	—

에 이르기까지 18과로 나누어 4孟朔인 1·4·7·10월에 頒陽額이 규정되어 있으나, 이것을 도표화하면 <표 1>과 같다.

頒祿의 절차는 告身을 통하여 동반과 서반이 각각 이조와 병조에서 祿牌를 받아 광흥창에서 지급받는 것이 원칙이었다. 녹봉의 재원은 건국 초에 廣興倉位田 5만 결이었으나, 그것으로는 재원이 부족하여 군자에서 전용하였다. 세종 27년에는 名司立田이 혁파되고 국용전제가 수립되어 통합된 국가재정체제로 운영되었다. 녹봉은 국가재정 중에 항상 큰 비중을 차지하고 있었다. 건국 초 이래 녹봉의 총액은 1년에 10만 석 내지 12만 석이었으나 세조·성종 때에는 14만 석으로 증가되었다. 중종·명종 때에 1년의 전세 수세액은 26만 석 내지 27만 석이었으니, 1년 14만 석이라는 녹봉 총액은 1년 전세 수세액의 반액을 초과하고 있어 녹봉이 국가재정에서 차지하는 비중이 컸음을 알 수 있다.¹²⁾

군자는 군량과 흉년 등에 대비하는 국가의 예비재원으로 중요시되었으며, 軍資監에서 이를 관장하였다. 당시 “나라에는 3년의 비축이 없으면 나라다운 나라가 아니다”라고 하여, 3년마다 1년분의 비축이 있어야 한다는 것이었다. 조선 건국 초에 군자감 수조지인 군자위전이 10만 결이었는데, 세종 27년에 국용전제가 시행되자 국가재정이 일원화되어 군자위전도 국용전으로 통합되었다. 조선 초기 군자곡의 확보 상황을 보면, 건국 초에 군자의 비축에 힘써 50만 석이었으나 세종 때에 20만 석, 문종 때 10만 석으로 감소되었다. 세조

12) 李載堧, 위의 책, 182~183쪽.

때에 다시 군자의 비축에 힘써 90만 석에 달한 바 있으나, 그 후 성종 때 50만 석을 비축하고 있었다.¹³⁾

의창은 본래 관에서 항상 비축하여 군현마다 매양 봄·여름 사이에 빈민에게 대여하여 추수 후에 이를 회수하는 것으로서, 관으로서도 묵은 곡식을 새 곡식으로 바꾸는 이점이 있었다. 이러한 제도는 이미 고구려에서 시작되었고, 고려 성종 때에 의창이 설치되었으며, 조선시대에 이르러서도 계승된 것이다. 농민 진휼에 쓰일 곡식은 주로 의창의 元穀이었지만 때로는 군자곡, 사창이나 상평창의 곡식도 이용되었다.¹⁴⁾ 농민에게 진휼을 목적으로 대여하는 진대는 의창의 환곡이었다. 의창의 원곡은 여러 가지 방법으로 전입, 보충케 하였으나 항상 부족한 상태였다. 특히 부족한 의창의 원곡은 군자곡으로 보충되어, 군자곡은 이미 의창의 원곡과 구별하기 어려울 정도로 환곡으로서 농민에게 대여되고 있었다. 세종 5년까지 환곡으로서 분급된 군자곡의 총액은 무려 106만여 석에 달하였다.¹⁵⁾ 그 뒤에 군자곡으로 의창에 加給된 것이 많아져 세종 30년에는 군자곡 125만 석이 각도 의창에 가급되었다.

한편 의창곡의 부족을 타개하기 위한 방안으로 社倉을 설치하게 되었다. 문종 때에 경상도에 사창을 설치하여 운영하였다. 이 사창제는 주자의 사창제를 본따 수령의 감독 아래 의창곡을 원곡으로 삼아 지방자치의 일환으로 운영된 것이다. 사창의 운영도 여러 폐단이 있어 성종 원년에 혁파되었으나 16세기에는 사람들에 의해 향약과 함께 사창을 운영하게 되었다. 그리고 조선 초기에 서울과 지방에 常平倉을 두고 물가조절을 한 바 있다. 그런데 상평창은 의창·사창과 함께 구휼의 3창으로 일컬을 정도로 구휼기관의 기능을 가지고 있었다. 태종 때 常平寶로 출발하였고, 세조 4년에 상평창이 시험적으로 운영되기 시작하여 《경국대전》에 제도화되기에 이르렀다.

의료비는, 조선왕조도 典醫監·內醫院·惠民署·活人署 등의 의료기관을 두어 궁중 및 민간의료에 관한 업무를 담당케 하였으므로, 그 경비가 이에

13) 李載藥, 〈朝鮮初期屯田考〉(《歷史學報》29, 1965), 111쪽.

14) 宋贊植, 〈李朝時代 還上取耗補用考〉(《歷史學報》27, 1965).

15) 《世宗實錄》권 21, 세종 5년 9월 갑오.

해당된다. 의료시책에는 관원에게 지급되는 인건비와 물건비가 소요되는 것이나, 경비의 대부분은 약재비였다. 唐藥材는 수입으로 충당되었으나 그 규모가 얼마인지 알 수 없고, 鄉藥材는 공물과 진상으로 충당되었다.

조선시대에는 국가재정과 왕실재정의 구별이 확인되는 않았다. 이제 국가재정 중에서 왕실재정의 운영을 살펴보고자 한다. 왕실재정의 구조는 公재정과 私재정으로 구별되며, 공재정은 국가재정 내의 공상과 왕실收租地가 이에 속하며, 사재정은 왕실의 사유지 경영, 長利 운영, 노비 사역 등 사사로운 경제행위가 그것이다.

왕실의 공재정은 건국 초 주로 공상보다 5庫·3官 등 私藏庫로 운영되었으나, 세종 27년 국용전제의 시행으로 공상기구가 정비되면서 국가재정 내에서 운영되어 갔으며, 세조 10년에 橫看이 제정되어 왕실의 공재정체계가 확립되었다.¹⁶⁾ 공상에 의한 왕실재정은 전세의 일부가 이에 전용되고, 공납은 그 2/3가, 진상은 그 모두가 이에 속하였다. 그러므로 공상은 계수화할 수 없으나 공상에 의한 왕실재정은 국가재정의 막대한 부분을 차지했을 것으로 추정된다. 한편 왕실의 사재정은 사유지 경영, 장리 운영, 노비 사역 등으로 운영되었는데 왕권이 개입하여 많은 폐단을 자아냈다. 內需司의 장리, 노비 탈점 등은 그 두드러진 사례에 속한다.

조선 초기 왕실재정의 구조는 제도적 개정에 따라 달라졌다. 건국 초 이래 국용전제의 시행까지는 사장고를 통한 공상이 중심이었으나, 국용전제 시행 이후 공상제의 확립과 더불어 내수사를 통한 장리 운영과 노비 사역 등이 그 특징으로 손꼽힌다. 국용전제의 시행은 국가재정을 일원화하기 위한 시책으로 왕실재정이 사장고로부터 분리되는 계기가 되었다. 즉 왕실재정은 원리상 국가재정의 일부로서 운영되었다. 국용전제의 시행 후 《경국대전》에는 공상제가 확립되어 왕실재정이 제도적으로 운영되어 갔다. 한편 공상제가 제도적으로 확립되던 세조·성종 때부터 私재정 운영이 확대되어 갔다. 세조·성종 때에 공안이 크게 감축되어 갔으므로 왕실재정이 부족하게 되자, 부족한 왕실재정을 위해 왕실 사재정이 확대되었다. 당시 왕실 사재정은 주

16) 宋洙漢, 《朝鮮前期王室財政研究》(高麗大 博士學位論文, 1991), 43~48쪽.

로 장리 운영과 노비사역이었다.

왕실재정의 지출에 대해서도 자세히 알 수 없다. 왕실 공재정 운영은 궁중의 소비 이외에도 왕실에서 分給, 特賜, 佛事 비용, 使役, 謁代, 朝貢, 歲賜 등으로 소비되었다. 그리고 왕실 사재정은 왕자녀에의 분급, 신료·후궁 등에 대한 특사와 불사 비용 등으로 소비되었다.

공상제를 통한 왕실 공재정은, 왕실을 국가기구의 하나로 인식하여 국가재정의 일부로 왕실의 비용을 충당하는 제도로서 주로 공납과 진상의 수취로 운영되었는데, 국가재정 중에서 막대한 비중을 차지하였다.

〈李載藥〉

3. 지방재정

조선시대에는 지방공공기관으로 각 도의 감영과 그 아래 주·부·군·현의 지방행정조직 및 병영·수영을 비롯한 鎭管체제의 지방군사조직 그리고 驛·院·站·津·渡의 교통기관 등이 있었다.

각종 지방관아의 수입은 국가로부터 분급된 토지에 의한 수입을 최대의 재원으로 삼았다. 주·부·군·현에는 각각 지방관의 祿으로 「衙祿田」, 손님의 支待를 위한 관공비 재원이라 할 「公須田」, 부족한 지방관아의 경비를 보충하는 「官屯田」 등이 있었다. 그리고 주진·거진·체진 등의 군사조직관아에는 아록전과 공수전은 없고 관둔전만 분급하는 규정이 있었다. 행정관이 겸직한 군사지휘관은 아록전으로 공급하되 부족하면 관둔전의 소출을 사용하고, 행정관이 겸임하지 아니한 兵營과 水營 및 獨鎭인 僉使·萬戶鎭과 虞候·軍官·敎官 등의 비용은 군사에서 사용하도록 하였다.¹⁾

교통기관인 역에는 公須田·官屯田·長田·副長田·急走田·馬田이 지급되었고, 站에는 衙祿田, 院에는 院主田, 渡에는 津夫田 등이 각각 지급되었

1) 《經國大典》권 2, 戶典 外官供給條.

李載藥, 〈朝鮮初期屯田考〉(《歷史學報》29, 1965), 108쪽.

다. 《경국대전》 호전 諸田 外官供給條에 보이는 諸田의 지급량은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉

《經國大典》諸田支給量

	衙祿田	公須田	官屯田	기타
府	有判官 一般 末挈家	大路 中路 小路		
守令 { 大都護府·牧	90 50 25	25 20 15	20	
都護府	90 50 25	25 20 15	20	
郡	90 50 25	25 20 15	16	—
縣	— 40 20	25 20 15	16	
教官(各邑)	— 40 20	25 20 15	12	
	(用軍資)	—		
鎮將 { 主鎮=兵水使(專任)	(用軍資)	—	20	
巨鎮=僉使(專任)	{ 無衙祿·公須	—	10	—
諸鎮=萬戶(專任)	田號 用軍資	—	5	
處候(主鎮)	(用軍資)	—	—	
軍官(主·巨·諸鎮)	(用軍資)	—	—	
驛	—	黃海道 45 兩界 30 22 8 기타 20 15 5	12	(緊路)(기타) 長田 2.0 2.0 副長田 1.5 1.5 急走田 1.0 0.5 馬 { 大馬 8.0 7.0 田 { 中馬 6.0 5.5 小馬 4.5 4.0
站(水站)	— 5 —	—	—	
院	—	—	—	院主田 { 大路 1.35 中路 0.90 小路 0.45
渡	— — —	—	—	津夫田 { 大渡 10.50 中渡 7.00 小渡 3.50
기 타	— — —	—	—	守陵軍田 2.00 水 夫 田 1.35 水 夫 田 1.00 崇義殿祭田 12.00

衙祿田과 公須田이 각자 收稅地로서 민전수세지인 데 비하여 관둔전은 관유지로서 당해 관부에서 관노비와 人吏의 노동력으로 직접 경작하는 自耕無稅地이다. 조선 초기의 아록전은 약 2만 결로서 1년 수입이 약 4만 석이었고, 공수전은 4,590결로서 1년 수세액이 약 1만 석으로 추정된다.

조선 초기에 군현의 주요 수입원인 토지에 의한 수입은 아록전·공수전·관둔전에서의 수입이었다. 대읍의 경우 아록전 90결, 공수전 25결에서의 최고 수세액 米 153석과 관둔전 20결에서 얻는 최고 수확량 200석으로 치면 합계 353석으로 추정되고, 소읍의 경우 아록전 40결과 공수전 25결에서의 최고 수세액 米 86석과 관둔전 12결에서의 최고 수확량 120석으로 치면 합계 206석 정도로 추정된다.²⁾

한편 조선 건국 초에는 지방행정의 실무를 맡은 향리에게 人吏位田이 분급되고 있었다. 인리위전은 아록전·공수전·관둔전과는 다르지만 군현에서 행정실무를 담당하는 향리에게 지급되는 것이므로 지방재정과 관련이 있다. 이남 6도의 兵正·倉正·獄正·客舍正 등 향리에게 지급되는 인리위전은 稅位田과 口分田으로 구성되는 토지로서 세위전이 2결, 구분전이 3결, 합계 5결이 지급되고 있었다. 그러나 인리위전은 세종 27년에 각사 공해전과 함께 혁파되어 이 때로부터 공식적으로는 향리에 대한 응분의 보수가 폐지된 것이다. 향리에게 보수가 없어져 그 생활이 보장되지 않았기 때문에 그들은 관청의 권위를 빙자하여 농민을 위협하거나 경리의 부정으로 이득을 취하여 큰 폐단을 자아냈다는 것은 주지의 사실이다. 그리고 평안·함경도와 제주도에는 土官이라는 특수한 관직이 있었는데, 이 토관은 이남 6도의 향리에 비유할 수 있는 것으로 그 지방의 유력인에게 관직을 주고 행정이나 군사에 종사케 한 것이다. 토관에게는 地祿이라 하여 6결 이하의 田地가 지급되었는데 세종 말에 향리에게 준 인리위전이 혁파된 이후에도 土官의 지록은 그대로 존속되어 세조 때까지는 그 존재를 확인할 수 있다.

전세는 평안·함경도의 것은 도내의 군수용으로 비축되었고, 기타 여러 도의 것은 전량을 중앙으로 조운하였기 때문에 전세 수입 중 지방재정으로 나

2) 衙祿田·公須田은 1結의 稅額을 上上年의 20斗로 계산하였고, 官屯田은 1결 평균 수확고를 10石으로 추정하여 계산하였다.

누어 주는 것이 없었다.

役에는 요역과 신역이 있었다. 요역은 전세미의 수송, 공물·진상·잡물의 조달, 토목공사, 支待, 영접 등에 관련된 요역으로 구분할 수 있고, 대체로 중앙재정을 위한 것이 대부분이나 지방재정을 위한 것도 있었다. 지방관아에서는 자체수요를 위해 관내 민호로부터 각종 잡물을 징수하고 노동력을 징발하였다. 예컨대 관둔전은 관노를 사역하거나 병작경영하게 되어 있었지만 때로는 관내의 농민이 差役되기도 했다. 군현에서의 生草·燒木의 조달, 닥나무(楮)·왕골(莞)·옻나무(漆) 등의 재배와 조달 등도 요역 종목에 속한다. 그리고 관찰사와 수령은 지방관부의 公廨·창고·객사·樓亭 등의 신축이나 수축의 工役을 위해 요역을 징발하였다. 여러 고을의 공해·창고·閭閻 등은 수령 교체시에 발급되는 解由書에 기재되는 사항이었으므로, 수령은 재임기간 동안 자신의 책임하에 수시로 보수하거나 신축하지 않을 수 없었다. 제언이나 川防을 신축·수축하는 일도 주로 지방관부에 의하여 임시로 부과되는 요역종목이었다. 이밖에도 목장의 신설·개수, 교량 설치, 도로 개설, 하천 준설 등이 있었다. 신역으로서의 직역부담자로는 지방관아에 향리·관노비·外工匠 등이 있고 조창에는 漕軍, 驛에는 驛吏·驛卒 등이 배속되어 公役 수행에 필요한 노무를 제공하였다.

공물 중 지방관아의 수입이 되는 지방공물은 鄉貢이라 하여 油·蜜·종이·평·닭·뿔나무·풀 등이 그 주요한 것이었다. 잡세로는 염세·광업세·임업세·어세 등이 있었으며, 환곡의 耗穀을 지방관이 받아 사용하였고, 放軍收布가 널리 행해지면서 그 일부를 지방관이 사용하게 되었다.

지방재정의 지출면을 보면, 지방관에게는 원칙적으로 祿科가 없었다. 《경국대전》호전 녹과조에 의하면, “각 도의 관찰사·都事·절도사, 양계의 虞候·評事는 祿이 있으나, 온 가족을 이끌고 간 관찰사와 절도사에게는 녹이 없다”라고 규정되어 있다. 조선 초기에 관찰사·도사·절도사는 모두 京官으로서 지방에 파견됨에 따라 이들에게는 京官祿이 주어졌다.³⁾

앞서 지방재정에 있어서 아록전이 지방관의 녹을 위해 분급되고 공수전이 賓客의 支待를 위해 분급되었다고 하였으나, 그 용도에 있어서 공·사의 구

3) 《世宗實錄》권 66, 세종 16년 10월 을묘.

별이 분명할 수 없었다. 그리고 정치기강이 해이해지면서 수령의 민호에 대한 수탈이 심해지고, 감사는 도내의 각읍에서 거두어 들이며, 병사·수사·첨사·만호는 방군수포로서 수탈하고, 찰방은 역졸로부터 수탈하였던 것이다.

〈李載獮〉

4. 조 세

1) 전 세

고려 말 공양왕 3년에 과전법에서 公定된 조세규정은 세종 26년에 공법이 라는 새로운 전세제도로 개혁되기까지 그대로 준행되었다. 과전법의 조세규정 가운데 중요한 것은 조와 세에 대한 규정을 비롯하여 손실담험법, 그리고 공·사전조의 公收규정 등이다. 공법이 시행되기까지 건국 초 반 세기 동안 유효했던 과전법의 조세규정을 요약하면 아래와 같다.¹⁾

① 公田·私田을 막론하고 수조자에게 바치는 租는 水田이면 매 1결에 糙米 30두, 旱田이면 매 1결에 잡곡 30두로 하며, 그 이상 거두는 것을 贓律로 적용하여 엄벌한다.

② 무릇 전지를 점유하는 자는 세를 국가에 바치되, 수전이면 매 1결에 白米 2두, 한전이면 매 1결에 黃豆 2두로 한다. 陵寢田·倉庫田·公廩田·功臣田 등은 예외로 하여 稅가 없다. 구경기는 稅를 料物庫에 바치고, 신경기와 외방은 稅를 豐儲倉과 廣興倉에 분납한다.

③ 풍년·흉년에 따른 수확의 손실은 10등급으로 나누어 율로 삼아, 수확이 1分 감하면 租 1分을 감하고, 수확이 2分 감하면 租 2分을 감하여, 차례로 감하다가 수확이 8分 감하면 租의 전액을 면제한다.

④ 담험은 공전에서는 각 주·현의 수령이 심사·검사하여 감사에 보고하면, 감사가 임시로 관원을 보내어 재심하고, 다시 감사와 首領官(經歷·都事)이 친히 심사하며, 담험을 부실하게 하는 자는 처벌한다. 그리고 科田 등의 私田에서는 田主가 스스로 심사하여 율에 따라 租를 거둔다.

1) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 공양왕 3년 5월 都評議使司上書.

⑤ 大軍을 일으켜 군량이 부족한 경우에는 公田·私田을 불문하고, 그 소용의 다소에 따라 임시로 일정한 수량을 국가에서 징수하여 쓰고, 사변이 끝나면 원상으로 돌아간다.

위 과전법의 조세규정에 의하면, 조와 세의 개념은 뒤에는 혼돈되어 같은 뜻으로 사용하게 되지만, 적어도 과전법 당시에는 엄연히 구별되어 있었다. 즉 경작자가 수조자에게 바치는 것은 조라 하고, 수조자가 국고에 바치는 것을 세라 하였다.

과전법에서는 공전·사전을 막론하고 매 1결당 30두의 조를 바치도록 하였으니, 1결의 수확고 300두(20石)에 대한 1/10의 수조율이 된다. 그리고 1/10 이상의 收斂을 엄벌한다고 하였으니, 이에 따라 공전에서는 소유자가 自耕하며 매 1결당 30두의 조를 국고에 내는 것이며, 사전에서는 전주가 전호로부터 사전의 조를 매 1결당 30두씩 받도록 公定한 것이다.

그리고 모든 분급수조지에서는 매 1결당 2두의 세를 국고에 바치되, 다만 능침전·창고전·궁사전·공해전·공신전 등만은 세를 면제하였다.

조와 세의 차이점을 들면, 첫째 조는 매 1결당 30두인데 비하여 세는 매 1결당 2두로서 세는 조의 1/15에 불과했다. 둘째, 세는 모든 전지에 적용되는 것이 아니어서 세가 없는 전지도 있으나, 조는 수조의 귀속을 달리하면서도 모든 전지에 적용되었다. 셋째, 조는 公과 私의 여러 곳에 귀속되었으나 세는 요물고·풍저창·광흥창 등 세 기관에 납입되었다.²⁾

과전법의 조세규정 중에서 세에 관한 규정은 태종 2년에 개정되었다. 태종 2년까지 無稅地로는 陵寢田·倉庫田·宮司田·公廩田·功臣田·寺社田 등이 있으며, 有稅地로는 科田·軍役田·外役田·津驛院館紙匠位田 등이 있었으나, 태종 2년의 개정에 따라 이때까지 무세지였던 공신전·사사전 등이 유세지가 되었다.³⁾ 이와 같이 세의 부담과 세의 공전·사전과의 관련은 과전법의 공포 당시에는 명백한 것이 아니었던 것이나, 점차 세는 사전에 부과하는 경향이 명백하게 되었다.

이에 앞서 태조 2년에 손실담험법이 보완되었다. 이 보완조치는 과전법의

2) 旗田巍, 〈朝鮮初期の公田〉(《朝鮮史研究會論文集》 3, 1967), 148쪽.

3) 《太宗實錄》 권 3, 태종 2년 2월 무오.

손실담험 규정을 그대로 두고, 다만 동일 地番(5結 단위 지번)의 경지 내에 作況이 상이한 부분이 있는 경우의 給損방식을 규정한 것으로, 공양왕 3년의 隨損給損制의 미비점을 보완한 것이다.⁴⁾ 그리고 다시 태종 때 손실담험법이 개정되었는데, 그 내용은 ① 委官은 다른 도의 品官 중에서 임명하여 담험하게 할 것, ② 損實은 1할 감수부터 적용하고, 1할 實收까지도 적용할 것, ③ 수령이 위관의 담험 결과를 조사할 것, ④ 조정에서 파견한 경차관이 담험을 불공정하게 한 경우는 처벌할 것 등이었다.⁵⁾

손실담험법의 실제 운영에는 여러 가지 폐단이 있었다. 공전의 경우, 수령이 친히 손실담험을 심사하는 일은 도저히 불가능한 일이어서 향리나 品官 출신의 임시위원과 중앙에서 파견된 敬差官 등이 손실담험을 담당하였다. 그들 실무자는 손실을 가리는 자세가 방자하고 일을 부정하게 처리하기 일쑤여서 농민들은 하는 수 없이 그들을 후하게 접대하거나 뇌물을 바치지 않을 수 없었다. 한편 사전의 경우, 과전법에 의하여 전주 스스로 심사하고 검사하여 租를 거두도록 되어 있어, 전주의 담험이 너무 가혹하기 일쑤였다. 그리하여 사전의 전주에게는 1石(15斗)을 納租하는 데 반드시 23~24두를 바쳐야 하였으며,⁶⁾ 그 밖에도 숲·땔나무·재목과 기타 잡물을 바쳐야 했다.⁷⁾

태종 17년에는 사전의 1/3을 하3도에 移給하게 되면서, 사전에서도 관에 의한 담험으로 개혁하게 되었다. 이에 태종 18년에는 전주의 반발 때문에 사전에서의 관의 담험을 일시 중단하게도 하였으나, 세종 원년(1419) 이후 사전에 대한 관의 담험이 항구화하게 되었다.⁸⁾ 그리하여 수조권을 통한 전주의 토지지배는 세종 원년을 기점으로 일대 변화를 보였다. 사전에서의 수조권 행사는 담험손실에 있었는데, 그 담험손실의 권한이 수조권자인 전주의 수중에서 국가관리로 귀속하게 되었던 것이다. 사전에서의 공적인 담험손실의 도입은 전주의 사적 수조권의 행사에 대한 과전법 규정을 부분적으로 부정하는 것이었다. 이러한 변화의 바탕에는 사전도 공전과 마찬가지로 국가의 공

4) 《龍飛御天歌》 제73장 註.

5) 위와 같음.

6) 《太宗實錄》 권 32, 태종 15년 8월 갑술.

7) 李景植, 《朝鮮前期土地制度研究》(一潮閣, 1986), 133쪽.

8) 李景植, 위의 책, 211~217쪽.

적 관리하에 두어야 한다는 국가관리권의 성장이 자리하고 있었다. 또한 그것은 田地를 개별적으로 소유하고 있는 농민의 보편적인 토지소유권의 성장이 그 밑바탕이 되었던 것이다.

전술한 바와 같이, 답험손실의 방식은 각 군현의 수령이 자기 관내의 작황을 답험하여 그 내용을 관찰사를 경유하여 중앙에 보고하며, 중앙에서는 해마다 경차관을 파견하여 조사하도록 하였다. 그런데 경차관의 파견은 여러 가지 폐단을 수반하고 있었다. 경차관은 왕명을 직접 받아 파견되었던 만큼 각 군현의 수령으로서는 그에 대한 접대를 결코 소홀히 할 수가 없었다. 한편 경차관도 각 군현의 전답을 두루 답험한다는 것은 불가능한 일이었다. 그러므로 경차관은 각 수령의 책임 아래 시행되는 답험손실에 있어서의 불공정을 살피는 위협적인 역할을 수행하는 것이 그들의 소임이었다.

답험손실의 1차 책임자는 수령이었다. 수령은 자기 관내의 모든 전답을 친히 답험할 수 없었으므로 재지사족을 답험손실의 委官으로 삼아 활용하였다. 즉 태종 때부터 공평하고 청렴한 재지사족으로 위관을 삼아 답험손실의 실무를 맡게 하였다. 그리하여 답험손실에 있어 공평하고 청렴한 품관을 실무자로, 수령을 그 책임자로, 그리고 경차관을 그 감독관으로 제도화하였다.

이러한 조선 초기의 답험손실은 고려 전시과의 그것과 비교할 때 어느 정도 발전된 측면이 있다. 첫째, 답험의 1차 책임자가 전시과에서는 村典이었는데 비하여 과전법에서는 수령으로 규정되고 있어, 수령을 통해 농민을 보다 직접적으로 파악하는 중앙집권정책의 강화 사실과 관련되고 있다. 둘째, 전시과에서는 현지의 주민인 촌진으로 하여금 답험의 실무를 맡게 한 데 비하여 과전법에서는 공평하고 청렴한 품관으로 답험의 실무를 맡게 하되, 지역을 바꾸어 답험케 하였다.⁹⁾ 고려 전시과에서의 답험손실과 조선 초기 과전법에서의 그것을 비교할 때 그 원칙에 있어서 과전법의 것이 보다 발전된 측면을 갖추었다고 할 수 있다.

그러나 그러한 원칙에도 불구하고 답험손실의 실체는 고려 이래의 전통적인 방식이 거의 그대로 답습되고 있었다. 답험손실은 위관이 현지에 나가 전답의 매 필지마다 일일이 답사하고, 그 경작자를 상대해야 했다. 그리하여

9) 金泰永, 《朝鮮前期土地制度史研究》(지식산업사, 1983), 256쪽.

위관으로서 사무를 담당케 된 인원은 매우 많아 8도에 걸쳐 거의 1천여 명에 이르렀다.¹⁰⁾ 1천여 명에 달한 공평하고 청렴함 품관을 선임하기도 어려웠고, 위관으로 선임된 품관이 매 필지마다의 전답에서 소농민과 상대하는 답험실무를 기꺼이 응하려 하지 않아 실제 답험은 향리에 의해 행하여졌다.¹¹⁾

답험관들에 대한 접대는 농민들이 말아 그 폐단이 매우 컸다. 손실의 산정이 위관의 자의적인 심증에 의하여 좌우되는 한, 현지 농민들이 위관에 대하여 음식을 대접하지 않을 수 없어 위관에 대한 접대비가 많이 소요되었다.¹²⁾ 농민들이 이러한 제도외적 부담을 떠맡을 뿐 아니라, 손실의 산정에 있어서도 그 객관적 기준이 애매하여 자의적으로 행하여져서, 세력있는 부자의 전답에 대해서는 재해에 의한 손이 많이 산정되고 소농민의 전답에서는 그 반대였다.¹³⁾ 이와 같이 실제 답험에서는 불공정으로 말미암아 소농민이 침해를 당하게 되었다.

답험손실의 과정뿐 아니라 그것을 집계하는 과정에서도 향리들의 농간이 잇따르고 있었다. 손실의 유무와 다소를 문서화하는 과정에서 가난한 소농민의 전답에 더 많은 세를 부담케 하였으며, 향리의 집계과정에서 한 면에 수십 결씩이나 실전이 은폐되는 은결의 조작이 행하여졌다.¹⁴⁾

과전법의 조세규정은 세종 26년(1444)에 새로운 전세제도인 貢法으로 개혁되어 성종 20년(1489)에 전국적으로 실시하게 되었다. 공법 실시를 위한 논의는 세종 12년부터 전국적으로 여론을 수집하고, 세종 18년에 貢法詳定所를 설치하였으며, 세종 26년에 공법 실시를 위한 최종안이 채택되었다. 공법은 세종 26년에 하3도 6현에 실시되었고, 세종 32년에 전라도, 세조 7년에 경기도, 세조 8년에 충청도, 세조 9년에 경상도, 성종 2년에 황해도, 성종 6년에 강원도, 성종 17년에 평안도, 그리고 성종 20년에는 영안도에서 각각 실시하게 되었다.

공법의 중요한 내용은 전분 6등법과 周尺을 기준으로 하는 새로운 양전제

10) 《文宗實錄》권 3, 문종 즉위년 9월 임인.

11) 金泰永, 앞의 책, 258쪽.

12) 《世宗實錄》권 75, 세종 18년 10월 정묘 및 권 85, 세종 21년 5월 경술.

13) 《世宗實錄》권 82, 세종 20년 7월 임진.

14) 《世宗實錄》권 93, 세종 23년 7월 기해.

의 정착, 연분 9등법과 세율 1/20에 의한 1결당 20두~4두의 수세량 적용, 그리고 감면의 제도에서 正田·續田의 구분 및 災傷田의 10결 連伏에 의한 감면 규정 등이다.

공법이라는 새로운 전세제도의 개혁에 따라 전결제는 고려의 상·중·하 3등전과 山田에 의한 전품제에서 전분 6등으로 재편성되었다. 공법 이전의 전결제는 3등전품제라고 하나 거의가 하등전으로 실체는 기준이 없는 量田 상태이었다.¹⁵⁾ 그리고 전분 6등법은 종래의 隨等異尺指尺에 의한 양전제에서 隨等異尺周尺을 기준으로 하는 새로운 양전제로 개혁되었다.¹⁶⁾ 그리하여 結負의 실적이 비교적 객관적인 토지생산력에 상응하는 것으로 산정되기에 이르렀다. 貢法의 실시와 함께 전분 6등법으로 새로운 周尺量田尺에 의한 양전사업이 뒤따랐다. 공법의 실시로 새로운 기준에 의한 양전사업은 세조 때까지 하3도와 경기도에 행해지고 기타 4도는 성종 때에 이르러 행하여졌는데 후술하기로 한다.

공법은 답험손실법의 폐단을 근절시키기 위해 연분 9등법을 실시하였다. 연분 9등법은 정액세로서 답험손실법의 정률세보다는 제도적으로 객관적인 기준과 타당성을 지니고 있었다. 연분 9등법에 의한 1결의 세액은 아래와 같다.

상상년(全實) 20두, 상중년(9分實) 18두, 상하년(8分實) 16두
 중상년(7分實) 14두, 중중년(6分實) 12두, 중하년(5分實) 10두
 하상년(4分實) 8두, 하중년(3分實) 6두, 하하년(2分實) 4두

무릇 세는 수확고의 1/20을 부과하였다. 과전법에서 매 1결당 1/10租인 30

15) 貢法 실시 이전의 結負制는 비록 제도상으로는 上·中·下 3등 田品制이지만 실제로는 전국적으로 1結 57畝의 획일적 운영으로, 경상도와 전라도에서는 上田이 1천 결 중 1·2결, 中田은 1백 결 중 1·2결일 뿐 나머지는 모두 下田이며, 그 밖의 도에서는 上田이 전혀 없고, 1천 결 중 1·2결의 中田이 있을 뿐, 나머지는 모두 下田이었다고 한다(《世宗實錄》 권 49, 세종 12년 8월 무인).

16) 貢法 실시 이전에는 농부의 손가락 폭을 기준으로 삼아 上·中·下田 量田尺으로 上·中·下 3등田品으로 구분하고, 山田은 山下田·山腰田·山上田으로 구분되어 왔는데, 貢法の 실시로 指尺 대신 周尺을 기준으로 삼아 1등전 量田尺에서 6등전 양전척까지 6개 양전척을 사용하게 되었다. 다음 田結制 항목 IV-4-2)에서 상술하기로 한다.

두는 1결의 생산고를 300두(20석)로 산정한 것인 데 비하여 공법에서는 1결당 1/20稅로서 상상년 20두로 책정되고 있으니 1결당 생산고를 400두로 산정하고 있는 것이다. 과전법에서 1결당 생산고를 300두로 책정한 데 비하여 공법에서는 1결당 생산고를 400두로 높이 책정하여, 공법 이후 結負制가 공법 이전의 결부제보다 1결의 면적이 축소되어 있다. 그러므로 과전법에서 1/10조가 공법에서 1/20세로 책정되어, 표면상으로는 세율이 감소되고 있으나 공법 실시 이전과 이후의 각 도별 수세액을 비교해 보면 공법 이후의 수세액이 훨씬 증가되어 있다.¹⁷⁾

공법에서의 年分等第는 연분 9등급으로 각 등진 1결의 전세액을 최고 상상년 20두로 하고 연분에 따라 각각 2두씩 감소하여 최하인 하하년에는 4두로 되어 있다. 이 연분등제는 각 도의 감사가 각 도별로 논·밭별 등급을 의정부·6조와 의논하여 연분을 결정하되, 필요에 따라 朝官을 파견하여 심사한 후 서면으로 중앙에 보고하여 연분을 정하도록 하였다. 이와 같은 연분등제 규정은 뒤에 다소 수정되었다. 단종 2년에 한 고을 단위의 연분등제는 너무 소루하다 하여 5방위면 단위로 고쳐 1읍 안에 읍내와 동·서·남·북 등 5방위면의 연분으로 정하게 되었다.¹⁸⁾

감면의 제도는 토지대장에 正田과 續田으로 구분되었다. 정전은 상경전을 뜻하며, 起耕을 장려하는 의미에서 기경과 진황을 불문하여 세를 거두고, 속전은 혹은 기경하고 혹은 진황하는 토지로서 기경에 한하여 세를 거두도록 규정하였다. 그리고 災傷田의 단위는 10결이 연하여 재해를 입어야만 감면을 받을 수 있도록 규제되어 실질적으로 거의 정액세에 의하여 세를 거두고자 하는 제도였다. 그러나 정전 중에는 휴한을 요하는 토지가 편입되어 있거나, 빈곤·질병·유망 등으로 진황하는 경우도 있었으므로 全災傷과 全陳田은 면세한다고 규정되고 있다.¹⁹⁾

공법으로의 개혁은 비단 답험손실법의 결함에서만 이루어진 것이 아니라 당시 농업생산력의 발전과도 불가분의 관계가 있었다. 조선 초기에는 대체로

17) 李載藥, 《朝鮮初期社會構造研究》(一潮閣, 1984), 252쪽.

18) 《端宗實錄》권 12, 단종 2년 8월 정미.

19) 《經國大典》권 2, 戶典 收稅條.

휴한법이 극복되고 연작법이 보급되어 갔다. 이러한 농업생산력의 발전으로 1결당 생산고가 증대되어 토지 파악의 단위 면적에 변화가 일어났다. 고려 후기의 足丁 17결 단위에서 조선 초기 作丁 5결로 줄어들고 있는 데 주목하지 아니할 수 없다. 이것은 고려 말까지 족단적이고 집단적인 토지경영에서 소단위 토지경영으로의 변화, 휴한법의 극복과 연작법의 보급 내지 윤작법의 보급, 이에 따른 농업생산력의 발전과 밀접한 관계가 있다.²⁰⁾ 당시 농업생산력의 발전에 따라 고려시대의 평전·산전에 의한 전품제에서 전분 6등법에 의한 새로운 전품제로 바뀌고, 또한 전세제도에 있어서도 종래의 답험손실법에서 공법으로 개혁되었던 것이다.

그러나 공법을 실시하는데, 그 원칙이 잘 지켜지지 못하였다. 양전을 비롯하여 연분등제, 진황전 수세나 給災 등에 있어서 그 원칙이 잘 지켜지지 못하고 관료나 향리의 손에 의하여 자의적으로 집행되어 갔다. 양전에 따른 토지대장이 잘 작성되지 못하였으며, 이에 따라 陳荒·災傷田 등이 제대로 파악될 수 없었다. 이러한 실정으로 16세기에 이르면 연분등제가 하중년의 6두 내지 하하년의 4두로 고정되어 갔고, 공법에 의한 전세 수납은 전세부담자의 사회적 세력의 강약에 따라 그 부담이 다르게 운영되어 갔다.²¹⁾

전세는 추수 후에 징수하기 시작하여 11월 초부터 서울에 조운으로 수송되며, 이듬해 정월까지 수세를 끝맺어 6월까지 상납을 완료하게 하였다. 다만 평안·함경도의 전세는 현지에 그대로 두어 군자 등에 충당하게 하였다. 서울에 전세를 운송하는 데 부수되어 징수되는 부가세가 있었다.

고려시대에는 부가세로서 輸京價 혹은 耗米를 부담케 하였다. 수경가는 조세의 수송비로서 수송거리에 따라 구분되어 비교적 고율이었는데, 정종 때 조운의 기능이 60포에서 12조창으로 옮겨지자 일률적으로 1斛에 대하여 모미 7승을 과세하는 제도가 실시되었다. 모미는 조창부터 경창까지 수송하는 과정에서 생기는 손실을 매꾸어 보충하는 것인데, 수경가에 비해서는 그 부담이 훨씬 가벼운 것이었다. 조창제가 확립되어 모미의 제도가 관청에서 정

20) 李載堧, 앞의 책, 273쪽.

21) 李載堧, <16세기의 量田과 陳田收稅>(《孫寶基博士停年紀念 韓國史學論叢》, 1988), 319쪽.

해진 이후 재래의 수경가와 비슷한 船價가 별도로 존재하였는지 그 여부는 알 수 없다.

세종 때 輸納代價로서 5價가 있었다. 세종 12년 8월 호조의 상계에 의하면, 豐儲倉·廣興倉·軍資倉에서 수납하는 세는 원 세액만 징수하고 5가는 제하여 주었는데, 科田에서는 5가를 作者 즉 佃客에게 부담시킨다고 하였다.²²⁾ 5가의 구체적 내용은 분명치 않으나, 각사의 전세 수납 때 船馬·脚力·雇賃의 價로 3가가 부가되어 징수되고 있고,²³⁾ 나머지 2가도 전세 수납에 관계되어 징수되던 비용이었을 것으로 보인다. 5가 중 전세 수납에 부가되는 세액이 얼마인지 자세하지 않으나, 대체로 미 1석 기준으로 수납에 소요되는 액수는 4두 안팎이었을 것으로 추산되고 있다.²⁴⁾

태종 때 사전의 전조 납부에는 전객이 미 1석(15두)을 납부하는 데 실제 23~24두를 바쳤다.²⁵⁾ 이것을 1결당 납부액으로 환산하면 전객은 전조인 미 30두, 즉 2석을 납부하는 데 46~48두가 소요되었다. 그러므로 전조 30두를 제하면 16~18두는 藁草 10두 이외에 5가 등 수납가가 6~8두가 됨을 알 수 있다. 그런데 사전의 경우, 전주의 수취는 여기에 머물지 않고, 그 밖에 쭉[薦]·숯[炭]·쑤[薪]·꿀[草] 등의 여러 가지 수렴이 있었다. 조선 초기에 농민이 전답에서 새로 부담하는 양은 소출의 4/10이고, 그 중에서 공물 대납가가 6/10을 차지하고 있었다고 한다.²⁶⁾ 1결당 소출을 미 300두로 기준을 삼으면, 전세 4/10은 120두가 되고, 그 중에서 공물 대납가가 6/10이라 하니 72두가 된다. 120두에서 72두를 제외한 48두가 전답에 부과되어 징수되는 액수가 되니 私田 전주가 전객으로부터 받아내는 48두와 일치된다.

22) 《世宗實錄》권 49, 세종 12년 8월 무인.

23) 《世宗實錄》권 31, 세종 8년 정월 병오.

24) 李景植, 앞의 책, 129쪽.

25) 《太宗實錄》권 30, 태종 15년 8월 갑술.

26) 《世祖實錄》권 33, 세조 10년 5월 경진.

2) 전결제

삼국시대부터 양전의 단위로서 결부제가 사용되어 왔는데, 조선시대의 결부제는 토지의 면적과 그 토지에서의 수확량을 2중으로 표시하는 독특한 계량법이다. 穀禾 1握(한 움큼)을 1把(한 줌)라 하고, 10把를 1束(한 단), 10束을 1負(한 짐) 또는 1卜이라 하고 100負를 1結이라 하여, 곡화의 수확량을 표시하는 단위인 동시에 그 수확량을 산출할 수 있는 토지면적을 의미하기도 하였다. 이 결부제에 대립되는 중국의 경무제는 고정된 면적 표시의 계량법이다. 즉 경무제는 단순한 면적표준인 데 비하여 결부제는 수확표준·수세표준인 동시에 면적단위도 겸한 2중적인 성격의 것이었다.

신라 이래 고려 전기까지는 중국과 같이 결부가 곧 경무와 다름없는 토지면적 단위였으나, 고려 중기부터 토지면적과 수확량에 의한 2중적 계량법으로서 수등이척에 의한 결부제가 운영되어 왔다. 그리고 고려 중기 이래 조선 초기 공법 실시 때까지는 隨等異尺指尺 시기이며, 공법 실시 이후는 隨等異尺周尺시기이다. 즉 공법 실시 이전에는 상·중·하 3등전품을 구분하는 데 농부의 손가락 폭을 田尺의 기준으로 삼아 계산하였으나, 공법 실시에 따른 전분 6등법은 周尺을 田尺의 기준으로 삼았다.

고려 전기의 결부제는 단순한 토지면적의 단위에 불과하였다. 그 증거로서 고려 성종 11년에 공전에 대한 수조율을 1/4로 정하고, 이 수조율에 따른 매결당 공전조의 수취량은 전품을 상·중·하의 3등전으로 나누어 차율수조의 방식을 취하고 있는 데서 알 수 있다.

신라 이래 고려 전기까지 결부=경무일 때 결부의 실적은 33步 4方인데 1보의 길이는 6尺, 1尺의 길이는 10分, 1分の 길이는 6寸이었다.²⁷⁾ 그러나 量田尺 1尺의 길이를 산출하여 이것을 기준으로 步와 結의 면적을 계산해야 하는데 양전척의 길이가 명확하지 않아 연구자에 따라 그 면적의 산출에 차이가 있어, 1결의 면적을 혹은 17,077평, 혹은 6,807평, 혹은 4,184평으로 보

27) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 經理.

는 견해 등이 있다.²⁸⁾

삼국시대 이래 고려 전기까지는 토지면적을 고정시켜 놓고 田品에 따라 조세를 차등있게 수취하는 同積異稅制였으나, 고려 중기 이후 1년의 조세액을 고정시켜 놓고 그 대신 1결의 토지면적을 전품에 따라 조절하는 隨等異尺制로 바뀌었다. 1결의 면적을 조절하는 방법은 전품에 따라 양전척의 길이에 차등을 두었다. 즉 비옥한 토지에는 길이가 짧은 양전척을, 척박한 토지에는 길이가 긴 양전척을 사용하였으니, 이것이 수등이척제이다. 토지의 비옥하고 척박함에 따라 상·중·하의 3등전으로 구분하되, 농부의 손가락을 표준으로 삼아 上等田尺은 20指, 중등전척은 25지, 하등전척은 30지로서 각각 1척으로 삼았다. 指尺의 해석에는 여러 의견이 있으나 손가락 마디의 가로길이(橫幅)를 의미한 것으로 보는 견해가 가장 이치에 맞다고 이해되고 있다. 즉 장년 농부의 둘째 손가락과 셋째 손가락을 마디에서 밀착시켜, 그 가로의 길이를 열 번 거듭한 전체의 길이를 상등전척 1척으로 삼고, 또 같은 방법으로 다섯 번 거듭한 뒤 다시 둘째 손가락·셋째 손가락·넷째 손가락을 밀착시켜 그 마디의 가로 길이를 다섯 번 거듭하여, 이를 합친 전체의 길이를 중등전척 1척으로 삼으며, 「3指」의 마디의 가로 길이를 열 번 거듭한 전체의 길이를 하등전척 1척으로 삼았다. 이 지척의 상등전·중등전·하등전의 길이는 $20:25:30=4:5:6$ 의 비율을 보이고 있다.

과전법에서의 전품제는 이러한 지척에 의한 수등이척제의 양전에 의한 것이었다. 그러나 고려 말 이래 조선 초기에 이르기까지 전품이 3등전이라 하나 거의 대부분의 토지가 하등전에 속하였다. 따라서 당시 1결의 토지면적은 대부분 4,184평이었다.

세종 26년 공법의 실시와 함께 전분 6등법에 따라 전품의 새로운 조정이 시작되었다. 구 3등전에서 신 6등전으로의 재편성 관계는 구 상·중등전은 모두 신 1·2등전으로, 구 하등전은 대부분 신 1·2·3등전으로 되었다. 그리고 신 4·5·6등전으로 된 것은 나쁜 전답들뿐으로 그리 많지 않았다. 특

28) 金容燮은 17,077평을(〈高麗時期的 量田制〉, 《東方學志》16, 1975), 姜晉哲은 6,807평을(《高麗土地制度史研究》, 高麗大出版部, 1980), 그리고 朴興秀는 4,184평을(〈新羅 및 高麗의 量田法에 관하여〉, 《朴興秀博士論文集－度量衡과 國樂論叢－》, 1980) 각각 주장하였다.

히 이러한 경향은 하3도에 있어서 현저하여 하3도에서는 4등전 이하가 드물며, 신 4등전 이하로 된 것은 구 山田으로 배정된 것이 대부분이었다.²⁹⁾ 이제 구 3등전·산전의 1결 면적과 신 6등전의 1결 면적을 畝와 坪으로 표시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 구 3등전·산전 및 신 6등전 1결의 면적

구 3등전·山田 1결의 면적			신 6등전 1결의 면적		
	畝	坪		畝	坪
상 등 전	25.4	1,846	1 등 전	38.0	2,753
중 등 전	39.9	2,897	2 등 전	44.7	3,247
하 등 전	57.6	4,184	3 등 전	54.2	3,932
山下 전	115.2	8,345	4 등 전	69.0	4,724
山腰 전	172.8	12,519	5 등 전	95.0	6,897
山上 전	230.4	16,692	6 등 전	152.0	11,036

<표 1>에서 보는 바와 같이, 구 상등전 1결의 면적에 비하여 1등전 면적은 보다 넓어졌으며, 구 중등전의 면적과 2등전의 면적은 별로 큰 증감이 없는데, 구 상등전·중등전은 본래 극히 소수여서 개의할 것이 없고, 구 하등전이 대부분 신 1·2·3등전으로 되어 모두 단위 면적이 감축된 것이다. 또한 종래의 산전이 4·5·6등전이 되었으니 전반적으로 단위 면적이 감축되는 것을 의미하는 것이다. 따라서 신 1결의 地積은 대체로 구 1결의 지적보다 크게 감축되었던 것이다.

공법으로 결부제와 전세제도의 기본이 확립되어 갔고, 이 공법을 실시하기 위해서는 먼저 지방마다 경차관을 파견하여 각지의 田分等第를 사정하여야 했다. 그러나 그것이 용이하지 않은 대사업인 만큼, 그 기회에 양전도 병행하는 계획이 진행되어 세종 26년(1444)에 하3도 6현에서 공법이 실시된 이후 약 반세기만인 성종 20년(1489)에야 전국의 양전이 완료되어 공법이 실시되었다고 함은 전술한 바와 같다. 특히 평안·함경 양도의 양전이 지연된 것은 휴한을 요하는 산전이 많기 때문에 정액세인 공법에 대한 반대가 많고, 아직도 그 지방 토호들의 세력이 커서 중앙의 위령이 철저하게 전달되기 어려웠

29) 朴時亨, <李朝田稅制度의 成立過程> (《震檀學報》 14, 1941), 118쪽.

기 때문이었다.

양전은 매 20년마다 시행하는 것을 원칙으로 하였으나, 원래 큰 사업인 만큼 실제 20년마다 실시하기가 어려웠다. 그러나 조선 초기에는 어느 다른 시기보다도 양전사업이 활발히 수행되었다. 고려 말 전제개혁과정에서 행해진 공양왕 2년의 기사양전에서 경기·6도를 측량하여 얻은 전결수는 <표 2>와 같다.³⁰⁾

<표 2> 공양왕 2년 전결수

		實 田	荒 遠 田	총 계
경	기	131,755결	8,387결	140,142결
6	도	491,342	166,643	657,985
합	계	623,097	175,030	798,127

조선왕조 건국 후 태종 4년에 의정부가 각 도의 전결과 호구의 수를 중앙에 보고한 통계에 의하면, 8도의 전결이 총계 931,835결에 이르고 있고,³¹⁾ 태종 5년 하3도 양전을 다시 시행하여 그 이듬해에 보고한 것에 의하면 “6도를 양전하여 무릇 96만 결을 확보하였으니 다시 고쳐 측량해서 얻은 결수가 30만 결에 달한다”고 하였다.³²⁾ 이어 태종 11년에는 평안·함경 양도의 양전이 완료되었으며 같은 해에 제주도의 양전도 완료되었다.³³⁾

태종 때에 일단락을 지은 양전사업은 세종 때에 들어와 다시 시행되었다. 세종 10년에 경기·강원·충청·전라도에서 새로운 양전사업이 시작되었는데,³⁴⁾ 이 때의 양전척에는 변동이 있었다. 즉 공양왕 2년 기사양전 때의 양전척은 3步 3尺 4方을 1負로 삼았는데, 태종 5년 乙酉量田 때의 양전척은 3보 1척 8촌 4방을 1부로 삼았고, 세종 10년에 이르러 다시 己巳量田 때와 같이 3보 3척 4방을 1부로 삼는 양전척을 사용하게 되었다.³⁵⁾ 세종 10년에 새

30) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 공양왕 3년 5월 都評議使司上書.

31) 《太宗實錄》 권 7, 태종 4년 4월 을미조의 各道 田結 통계에 의한 것이나, 경기도의 田結數가 缺하여 있어, 경기도의 전결수는 《太宗實錄》 권 3, 태종 2년 2월 무오조의 통계를 인용·함께하였다.

32) 《太宗實錄》 권 11, 태종 6년 5월 임진.

33) 《太宗實錄》 권 22, 태종 11년 12월 정유.

34) 《世宗實錄》 권 41, 세종 10년 8월 병술.

35) 《世宗實錄》 권 42, 세종 10년 10월 신사.

로운 양전척에 의하여 먼저 강원도와 전라도의 양전이 이루어지고, 세종 11년에는 경상도, 세종 12년에는 충청도, 세종 14년에는 경기도의 양전이 완료되었다. 그 밖에 황해·평안·함경도의 양전이 어떻게 되었는지 명확치 않으나 세종 14년까지에는 양전이 완료된 것으로 보인다. 그 근거로서 《세종실록지리지》에 실린 각 도 토지결수는 세종 14년에 편찬된 《八道地理志》의 결수를 옮겨 놓은 것을 들 수 있다.³⁶⁾

《세종실록지리지》의 전결수(각 도 총론 통계)는 1,632,006결로 태종 4년의 96만 결에 비하여 무려 67만여 결이나 증가되고 있다. 그 중에 특히 평안·함경도의 결수는 태종 때의 것에 비하여 함께 43만여 결이나 증가하였다. 세종 때에 평안·함경도의 양전이 완료됨에 따라 집계된 전결수라고 하지만, 이 결수는 과다하게 집계된 결수로 보인다. 《세종실록지리지》에 집계된 평안·함경도의 결수와 후일의 《礪溪隨錄》田制攷說 下, 本國平時(壬亂 以前) 結數를 비교해 보면, 후자의 평안·함경 양도의 결수가 전자의 결수에 비하여 약 반액에 불과하다. 그러므로 《세종실록지리지》에 집계된 평안·함경 양도의 결수는 다분히 과다하게 집계된 결수라고 볼 수 있다.³⁷⁾ 이제 태종 4년의

〈표 3〉 태종 4년·《세종실록지리지》의 결수

	태종 4년 전결수	《세종실록지리지》 각도총론 전결수
京 都 한 성 부		1,415
개 성 유 후 사		5,357
경 기 도	*149,300	200,347
충 청 도	223,090	236,300
경 상 도	224,625	301,147
전 라 도	173,990	277,588
황 해 도	90,922	104,772
강 원 도	59,989	65,916
평 안 도	3,271	308,751
함 경 도	6,648	130,413
합 계	931,835	1,632,006

* 태종 4년 전결수 중, 경기도 결수는 《태종실록》권 3, 태종 2년 2월 무오조를 인용하였음.

36) 李載鼎, 앞의 책, 257쪽.

결수 통계와 《세종실록지리지》 결수 통계를 도표화하면 <표 3>과 같다.

《세종실록지리지》의 전결수 통계는 세종 14년 《八道地理志》의 것이라 함은 전술한 바와 같고, 그 후 공법 실시에 따라 양전사업이 함께 행하여졌다. 그리하여 전라도는 세종 32년과 세조 8년에, 경기도는 세조 7년에, 충청도는 세조 8년에, 경상도는 세조 9년에 양전이 행해지고, 황해도는 성종 2년에, 강원도는 성종 6년에, 평안도는 성종 17년에, 그리고 함경도는 성종 20년에 각각 양전이 행해지고 공법이 실시되었다. 그 후 성종 23년에도 경기·충청도에 양전이 행해지고, 성종 24년에는 전라·경상 양도에 양전을 착수하여 연산군 1년(1495)에 완료하였다.³⁸⁾

연산군 7년(1501) 경의 경기·양계를 제외한 5도의 전결수는 <표 4>와 같이 집계된다.³⁹⁾

<표 4> 연산군 7년 경
5도 전결수

도 별	토지결수
충 청 도	231,995
경 상 도	295,440
전 라 도	368,221
황 해 도	101,600
강 원 도	34,814
합 계	1,032,070

연산군 7년에 경기·양계를 제외한 5도 결수가 집계된 것은 당시 5도가 전세수납원이었기 때문인 것으로 생각된다. 경기도는 직전·사전 등으로 국고수납의 대상에서 거의 제외되어 있고, 양계는 그 전세가 군자에 충당되어 중앙의 국고에 수납되지 않는 특수지대임을 상기할 때 그러하다. 그리고 위 5도의 전결수를 《세종실록지리지》 전결수와 비교해 보면, 충청·경상·황해도의 결수는 별로 증감이 없고, 강원도의 결수는 거의 반감되어 있으며, 전라도의 결수가 많이 증가되어 있다. 강원도의 결수가 반감된 것은 공법 이전의 양전이 지나치게 많이 파악된 데 비하여 공법 이후의 양전에서 歲易火田은 續案에도 파악되지 않았기 때문인 것으로 생각되며,⁴⁰⁾ 전라도 결

37) 《世宗實錄地理志》에 집계된 평안도의 결수는 30,875결, 함경도의 결수는 130,413결인데, 《礪溪隨錄》에 집계된 壬亂 이전 평안도의 결수는 153,009결, 함경도의 결수는 63,831결이다.

38) 《成宗實錄》권 267, 성종 23년 7월 정축 및 권 282, 성종 24년 5월 정미. 《燕山君日記》권 12, 연산군 2년 2월 계축.

39) 李載藥, 앞의 글, 303~304쪽.

40) 《成宗實錄》권 72, 성종 7년 10월 신미.

수의 증가는 그 지방 水田의 증가와 堰田 개발에 기인하는 것으로 생각된다.

〈李載堦〉

5. 공 물

1) 공물의 분정과 내용

공물은 민호가 공납하는 토산의 현물로서 호를 대상으로 부과하였다. 그러나 전세에도 경우에 따라서 油·蜜·蠟·布·苧 등으로 대납하는 田貢이 있고, 역에도 保布·軍布·노비身貢布 등의 현물을 대납하였으며, 그 밖에 잡세도 현물에 의한 경우가 많았다. 「貢」의 개념은 전세, 혹은 공물, 혹은 전세·공물의 전부를 지칭하는 수도 있었으나 전세와 공물은 제도상 상대적 세납의 종목이었다.¹⁾

공물은 군현 단위로 그 지방의 산물과 토지결수의 많고 적음을 기준으로 하고 또 관아의 경비를 고려하여 액수를 정하고, 그 주현 단위의 액수는 다시 각 민호에 배정되었다. 각 민호로부터 수납되는 공물은 군현별로 중앙에 상납하되, 중앙에는 공물의 수납을 진담하는 관아가 따로 없고, 중앙 각사에서 소정의 물품을 각각 수납하였다. 공물은 중앙 각사만이 아니라 감영이나 병영·수영에서도 그 관하의 각 군현으로부터 징수하였으며, 각 군현은 군현대로 그 군현 민호로부터 징수하였다.

공물의 分定은 우선 토지결수의 많고 적음이 그 기준의 하나라고 하지만, 이것을 다시 민호에 분정하는 기준은 호구와 전결을 참작한다는 막연한 규정이 있었으며, 분정은 실제로 지방관에 맡겨지고, 또 수령 자신이 그 사무를 집행하기 어려워 향리들이 임의로 분정하였다. 그리고 공물의 종류가 잡다한 까닭에 그 분정이 공평하기가 어려웠다. 건국 초 이래 공물을 분정하는 기준이 모호하였으나 세종 17년에 이르러 민호의 토지소유를 기준으로 한 5

1) 田川孝三, 《李朝貢納制の研究》(東京, 東洋文庫, 1964), 12쪽.

등호제가 제정되었으므로, 이 때부터는 5등호제에 준거하여 공물이 분정되었을 것으로 보인다.

조선 초기에 있어서 공물의 종류에 대하여 알 수 있는 자료로는 《경상도 지리지》와 《세종실록지리지》가 있다. 이제 《세종실록지리지》에 보이는 각 도별 공물 품목 통계를 들면 <표 1>과 같다.

<표 1> 《세종실록지리지》 각 도별 공물품목

	경기도	충청도	경상도	전라도	황해도	강원도	평안도	함길도
공 물	50	89	81	112	84	91	44	26
약 제	120	120	173	138	167	125	85	101
약제種養	21	20	29	8	21	12	9	4
계	191	229	283	258	272	228	138	131

공물 품목의 내용을 보면 농업생산물을 비롯하여 가내수공업제품, 해산물, 과일류, 광산물, 조수류 등 천연산물이 주종이라 할 수 있다. 또 공물품목을 용도별로 보면 의료, 식료, 문구류, 가구, 염료, 제약, 연료, 건축자재, 병기, 수공업원료 등이 있었다.

공물에는 상공과 별공이 있는 바, 매년 항상 정해 있는 공물을 상공이라고 하고, 항상 정해 있는 것 외에 정부에서 필요로 한 것을 不時로 배정하여 공급하게 하는 것을 별공이라 하였다. 즉 매년 상납을 상례로 하여 공안에 수록된 것을 상공이라 하고 그렇지 않은 것은 별공이라 할 수 있다. 공물의 종류와 그 수량은 국가 소요의 경비를 기준으로 책정한 것이므로, 그 변경은 거의 허용되지 않았다. 공물은 한 번 배정되어 공안에 오르게 되면 그 감면은 어려운 것이었다. 혹시 감면되는 경우에는 다른 고을에 移定되거나 引納하게 하여 공물의 액수를 유지하는 일이 많았다.

공물은 토산물로 부과하는 것이 원칙이나 실제로는 생산되지 않은 것들이 많이 차정되었다. 공물로 차정되면 생산되지 않은 것일지라도 상납해야만 했다. 민호는 할 수 없이 산지에 가서 고가로 구입하여 상납하였다. 토산물에 비하면 왕복에 소요되는 시일, 노력, 가격면에서 몇 배의 값이 치루어지는 것이었다. 공물이 모두 토산물로 배정되는 것을 원칙으로 하면서도 생산되지

않은 것을 많이 배정하였으므로, 이것은 공납제에 있어서 큰 모순이 되었으며 대납을 촉진하는 원인이 되었다.

공물은 지방관부를 단위로 액수를 상정하고, 상정된 액수는 특별한 사정이 없는 한 변경되거나 감면되지 않았다. 그러므로 공물의 민호 부담에 분정 규정이 따로 없고, 지방관부를 단위로 하는 공물 액수만이 상정되었다. 그런데 지방관부에 나누어 배정된 공물은 모두 민호에게 부담하게 하는 것이 아니라 그 중에는 지방관부에서 갖추어 내야 하는 것이 정해져 있었는데, 이것을 官備公物이라 한다. 예컨대 漆·箭竹·楮木·과실·약재 등은 각 지방관부에서 각각 재배하는 것으로 상납하는 것을 상례로 삼고 있었다. 위에서 말한 漆木·果木 등을 관에서 재배하는 규정이 《경국대전》 工典 栽植조에 수록되어 있다.²⁾ 그리고 納貢에 대해서 《경국대전》 戶典 徭賦조에 “諸邑의 楮·莞·漆은 배양된 所出로써 納貢한다”라고 수록되고 있다.

관비공물 이외의 공물은 民備貢物로 민호의 부담이 된다. 그러나 이것도 민호 각자가 생산에 종사하거나 혹은 취득하여 상납하는 것이 민호의 생활 수단과 상응하도록, 농민은 농업생산물을, 어업이나 염업에 종사하는 자는 어물이나 소금을, 수공업자인 장인은 그들의 전문업에 따라 각각 그 생산물을 바치게 하였다.

민호 중에는 정부의 각 관아에 소속되어 신역으로 소정의 생산 노역에 종사하여 그 생산물을 상납하는 定役戶가 있었다. 예를 들면 경기도 내 司宰監 소속의 公賤인 수군에게 燒木을 상납하는 역을 정속시켜, 이들을 燒木軍이라 하였다. 그리고 한강부터 通津에 이르는 水邊 각 관의 양민이나 공천 중에서 뽑혀 司饗院에 소속된 生鮮干도 정역호였다. 그 밖에 각종 工匠, 貢鹽干 등도 역이 규정되고 전세 외의 잡역이 면제되었다. 정역호는 소정의 역에 의한 생산품을 공물로 상납하였다. 그러나 뒤에 정역호는 폐지되고 공납의 역은 일반 민호에게 전가되어 갔다.

지방관부에 나누어 배정된 공물이 반드시 토산물이거나 민호의 생산 여하를 참작한 것만은 아니었다. 수령은 배정된 공물의 종류에 따라 혹은 현물로

2) “諸邑漆木·桑木·果木條數及楮田·莞田·箭竹産處成籍 藏於本曹 本道本邑栽植養”.

징수하고, 혹은 대가로 미·포를 부과하며, 혹은 민호를 사역시켜 조달하였다. 따라서 민호의 부담도 일률적으로 말할 수는 없다. 민호를 사역시켜 마련하는 공물로는 焰焔의 煮取, 금·은·동·철의 채굴, 貢茶제조, 石灰, 貢船造作 등이 있었다.

2) 방 납

공납제는 전국 각지의 토산·물산을 왕실·정부재정으로서 주로 중앙에 납입하는 것이므로, 중앙으로의 수송이나 납입과정에 있어서 상납의 청부 즉 대납의 문제가 일어났다.

원래 대납은 두 가지 뜻으로 사용되어, 그 하나는 납입물품에 대신하여 다른 물품을 납입하는 경우와, 다른 하나는 상납해야 할 당사자 대신 납부하는 경우가 있었다. 납입물품 대신 다른 물품을 납입하는 것은 이미 고려 중기 이래 平布로서 折價代納하는 일이 인정되어 이를 절납이라 했다. 조선 태종 때 저화의 興用策으로 공물을 저화로써 상납하는 것이 인정되었으나 거의 행해지지 않았다. 조선 초기에는 상납해야 할 당사자 대신 영리수단으로서 상납을 청부하여 그 代價를 챙기는 것으로 防納이 문제가 되었다.

대납은 고려 말에도 영리를 위하여 행해진 사례를 찾아 볼 수 있으며, 조선 초기에는 그 내용이 복잡하게 변화되어 갔다. 상납의 청부가 대납되며, 대납은 또 방납이라고도 하여, 민호가 직접 상납하는 것을 막고, 민호의 의사를 무시하며 권력으로 누르고 타인으로 하여금 상납을 청부하게 한 것이다.

지방관부에서 공물이 징수되면 향리 중에서 유식하고 재력이 있는 자를 선임하여, 그 물자를 소정의 중앙 각사에 수송하여 납입토록 하였는데, 그를 貢吏라 했다. 공납의 납입기한은 그 물자가 생산되는 계절에 따라 달랐으나, 상납의 최종기한은 그 이듬해 2월까지였다.

공리가 상경하면, 그 고을의 京邸吏 즉 京主人 집에 묵어 경주인의 알선에 의해 공물 상납을 수속하였다. 공리는 상경할 때 반드시 수령의 陳省(上納呈狀)을 받아 이것을 각사에 공물과 함께 바쳤다. 각사는 진성을 받아 공물 물

자를 점검하여 납입케 하였다. 공리는 공물의 납품을 마치면 각사에서 准納帖이란 영수증을 받았다.

조선 건국 초의 경우 공물의 청부 상납은 소납 각사의 吏·奴에 의해 행해지거나 관료·승도·상인 등에 의해 행해지는 두가지 유형이 있었다. 공물이 각사에 납부되는 과정에서 관료의 점검은 대체로 형식적이며 실무를 담당한 이·노가 점검하는 직권을 병자하여 공리에게 뇌물을 강요하는 일이 일반화되었다. 이와 같은 각사 이·노의 불법을 억제하기 위해 點退된 공물은 호조에 신고하여 재심사를 받게 하고, 혹은 그 점퇴가 부당한 경우에는 이·노를 처벌하도록 하였다. 그러나 이와 같은 규정은 한갓 공문에 지나지 않고, 각사 이·노는 공리로부터 뇌물을 받는 데 그치지 않고, 다른 관료나 商賈 등의 대납 영리에 연결되어 스스로 대납하여 큰 이득을 취하기도 했다. 각사의 이·노가 대납하고, 그 대가의 수납은 공물 준납첩을 받아 공물을 납부한 지방관아에서 징수하였다. 각사 이·노 중에는 대납에 의하여 재력을 축적한 자도 있고, 혹은 상인이나 부자·세력가와 결탁하기도 했다. 그러나 15세기 전반에는 이·노의 활동이 아직 관료·사족·승도와 비교할 수 없었다.

15세기 전반에 관료·사족·승도·상고의 청부상납은 가장 일반적이었다. 상납청부의 수속과정에서 보면 陳省은 공물 상납 呈狀임과 동시에 청부자에게는 청부인가서이며, 준납첩은 공물 납부증명서임과 동시에 청부자에게는 그 대가 징수의 권리서였다. 그리하여 수령이 진성을 발급하는 것인 만큼 청납자는 수령과 결탁하거나 혹은 세력있는 관료의 요청이나 강요를 통하여 대납을 행하였다. 또한 수령은 관료와의 연결뿐 아니라 부상·승도와도 결탁하여 상납청부를 인정하여 영리를 꾀하였다.

한편 진성은 청부자에게는 인가서이기 때문에 뇌물을 받게 되었고, 그것은 지방관아의 수입으로 인정되었다. 그리고 청부자는 공물을 납입한 뒤 준납첩을 가지고 당해 지방관아에 나아가 직접 민호로부터 그 대가를 독촉하여 징수하였다. 그 대가는 으레 2배로 받아 청부자는 큰 이득을 취했으나 민호에게는 극히 가혹한 2중착취여서, 대납의 대가를 독촉하여 징수하는 자를 防納賊라 일컬었다.

공물의 대납은 고려 말 이래 아무런 제약도 없이 행해져 왔는데, 태종 9년

에 이르러 비로소 대납에 대한 금령이 반포되었다. 즉 태종 9년에 관료·사족·승려 등이 상납청부를 금지하도록 조처한 바 있다. 그리고 세종 2년에도 대납에 대한 금지령이 내려졌다. 그러나 공납의 대납은 고려 말 이래의 관행이었고, 생산되지 않는 물품이 배정되며, 공안이 고정되고 개정되지 않았기 때문에 시정되기 어려웠다. 그리하여 대납에 대한 금령을 내리면서도 세종 5년에는 민호가 스스로 갖추어 납부할 수 없는 공납은 부분적으로 대납이 공인되었다. 대납의 공인 이래 승도는 관권을 배경으로 그 주도권을 관장한 바 있다. 승도의 대납 활동을 진전시킨 것으로 都廳을 간파할 수 없다. 도청은 원래 內佛堂 건립을 위해 설치되어 사찰의 중수공사를 맡아, 그 경비 마련을 위해 幹事僧의 공납청부가 공인되었던 것이다.

세조 때에 이르러 공물의 상납 청부는 공물 부담자와 청부인과의 동의에 의해 허용되고, 청부의 代償은 수령이 중간에서 조정하여 민호로부터 받아 청부인에게 지급하였다.³⁾ 원래 청부물자의 대납은 생산되지 않는 물품으로서 민호와 청부인이 동의할 때에만 행하도록 하였으나, 점차 생산되는 물품 뿐 아니라 공물 이외의 전세·身貢布 등 거의 모든 공과물에까지 적용되었다. 청부의 대가는 수령이 먼저 민호로부터 받아 청부인에게 지급하였는데, 청부인이 공물의 납입을 연체하는 일이 속출하기도 했다. 그리고 청부대가는 시가의 몇 배나 되는 액수를 징수하여 민호에게 과중한 부담이 되었다. 공납청부인은 수령에게 강요하거나 수령과 결탁하는 일이 상례였으므로, 이 폐단을 제거하기 위해 뒤에는 청부공인권을 호조에 회수한 바 있다.

세조 5년(1423)에 공납 청부가 공인된 이후 종친·관료·사족·승도·상고 등이 청부인으로 참여했으며, 특히 승도와 상고의 진출이 눈에 띄고, 정부기관으로 忠勳府·刊經都監 등이 청부활동을 주도하였다. 상납청부는 그 자체가 일종의 이권으로 매대되어 「納分」이라 했다. 그리고 청부활동은 중앙뿐 아니라 감영, 병영·수영까지 파급되었다. 그런데 대납이 민생을 어렵게 만든 반면 교환경제에 자극을 촉진시킨 바 크다.

한편 건국 초 이래 각사의 이서와 노복은 공물 수납에 즈음하여 점검을 이용해 자의적으로 點退함으로써 그들의 영리를 꾀하였다. 또한 그들은 공물

3) 田川孝三, 〈貢納請負の公認と禁斷〉(앞의 책).

수납 수속을 짐짓 늦추어 방치하고, 혹은 공물 수납 후에도 영수증인 준납첩을 바로 발급해 주지 않고 공리에게 뇌물을 강요하였다. 이러한 폐단을 방지하기 위하여 세조 12년에 수납기한을 10일 내로 한정시켰다. 즉 貢吏가 바치는 貢物陳省이 호조에 보내지고 다시 각사에 회부된 후 수납기한을 10일간으로 정하고, 수납 당일에 준납첩을 발급하도록 했다. 그리고 호조는 각사의 공물 수납에 대한 감독권을 강화하여 공리의 진성 제출과 준납첩의 발급을 직접 관할하도록 조치하였다. 또한 각사에서 공물을 점퇴하는 것을 금지시키고 그 취체를 강화하였으며, 공리는 공물 상납과정에서의 어려움을 호조와 사헌부에 호소할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 규정이 제정된 이후에도 각사의 이서·노복은 공리를 침해하여 대납하고 본읍에 내려가 대가를 독촉하여 징수하였다. 이와 같은 각사의 이서·노복의 대납은 상사 관원, 혹은 상인, 권세가와 결탁되어 있었다. 대가를 독촉·징수하기 위하여 휴가를 받아 지방에 내려가는 것은 상사 관원의 허가가 필요하였고, 또 대납에 물자를 조달하는 데는 부상이나 권세가와 연결되어야만 하였다.

세조 때까지 관료·승려·상인 등의 청부상납이 활발히 행해졌고 각사의 이서와 노복의 대납은 비교적 적은 편이었으나, 세조 5년에 대납이 공인된 후부터 각사의 이서·노복의 활동이 활발해지기 시작했다. 그리고 예종 즉위년(1468)에 대납을 금단토록 조치하였다가 1년도 못되어 완화·개정하고 말았는데, 이 때를 계기로 각사의 이서·노복의 활동이 더욱 활발해졌다. 이때부터 각사의 이서·노복은 종전과는 달리 대납 대가를 본읍에 내려가 독징하는 것이 아니라 각사에 앉아서 무거운 대가를 받아내기에 이르렀다.

공리는 향리 중에서 공물을 바치기 위하여 선임되었는데 부유하고 유식한 자로써 차정하도록 하였다. 공리는 공물을 가지고 서울에 올라와 서강·용산·漢江渡·豆毛浦 등지에 도착하여 소정의 각 江倉에 납부하고, 또한 한성 내에 반입하여 각사의 창고에 상납하였다. 공리가 서울에 올라오면 그가 투숙하는 京邸舍의 이서를 비롯하여 각사의 이서·노복, 혹은 서강·용산의 江民 상인 등에 의하여 박해를 받거나 유혹을 받기도 했다. 또 공리 자신도 유흥으로 경비를 많이 쓰거나, 혹은 점퇴라 사칭하고 민호에게 공물을 다시 징수하거나, 혹은 상인과 결탁하여 공물을 전매하고 이득을 취하는 자가 적지

않았다.

공물은 대체로 조운을 통해 서울에 옮겨져 각사의 창고에 상납되었는데, 지방의 각종 물산을 신고 온 향리인 공리는 마땅히 본읍 京邸舍에 투숙해야 했으나 사적으로 통하는 私主人에게 투숙하고 그들과 결탁하여 공물을 전매하는 일이 번번히 일어났다.⁴⁾ 西江·龍山 등의 江民 중에 사주인이 있어, 그들은 각각 공리를 분점하여 기숙시키는 것으로 가업을 삼아 자손에게 계승하였다. 사주인은 숙소의 제공, 물품 보관, 물품 판매 등을 행하였는데, 그들은 뒤에 등장하게 되는 객주·여각의 전신이었다. 그들은 서강·용산·한강도·두모포 등 한강 연안은 물론 동대문·서대문 부근 등 한성의 도로 요지에도 자리하고 있었다. 교통요로에서 영업하는 사주인은 공물을 수송해 온 공리를 잡아 자기 집에 머물게 하였다. 공리는 때로는 사주인과 공모하여 공물 물자를 전매하여 그 이득을 나누는 일이 적지 않았고, 또한 사주인은 그들의 영업을 이용하여 공리를 침해하기도 했다.

위에서 말한 사주인 이외에各司主人이 있었다. 그들은 각사 사주인이라고도 일컬었는데, 공리가 공물을 상납할 때 그 물자를 검사하면서 뇌물을 강요하거나 혹은 대납하기도 했음은 전술한 바 있다. 중앙에서 전곡을 맡는 관아의 물자출납은 관아의 장이 관리 책임을 졌고, 창고의 출납은 반드시 사헌부 감찰의 검찰을 받아야 했다. 그러므로 중앙관아마다 급히 전곡을 사용할 경우에는 바로 검찰을 받아 처리하기 어려워 흔히 규정된 창고 이외의 곳에 전곡을 저장하여 外庫라 하고 그 물자를 자유롭게 사용하였다. 외고는 관제 외의 것이므로 출납에 엄한 규정이 없고 자유스러웠다. 이 외고를 私庫라 하기도 하며, 사고에는 창고를 지키는 이서와 노복을 두어 관리케 하였으므로 그들도 각사주인 혹은 각사 사주인이라 하였다. 각사 사주인의 발생은 세종 초부터이며, 그들은 관원에 대한 음식의 제공 및 물자의 조달을 직임으로 하였으므로 미천하나마 굳건한 기반을 가지고 있었고 방납으로 확고한 기반을 구축하였다.

세조 때부터 각사의 이서·노복인 각사 사주인의 활동이 활발해져, 그들에 의한 공물의 상납 청부는 방납으로 귀결되었다. 종전에서 각사의 이서·노복은 준납첩을 받아 본읍에 가서 대가를 독촉해 징수하였으나, 이제는 오로지

4) 田川孝三, <吏胥·奴隸の防納とその展開>(앞의 책).

공리에게 징구하면, 공리는 부득이 그들의 요구에 응할 수밖에 없었고, 그것은 공리를 통하여 민호에 대한 수취로 돌아갔다.

일찍이 세조 이전부터 공리와 각사 사주인은 공모해 왔으므로 성종 초에는 공리와 각사 사주인에 대한 감독을 강화하고 제재하도록 규제되었다. 그러나 연산군 초에는 양자 간에 깊은 유대관계가 형성되었다. 각사 사주인에게는 공리의 확보가 가장 중요한 일로 공리에 대한 쟁탈이 전개되었다. 그리고 江民 私主人과 각사 사주인의 공리 확보 경쟁에서 결과적으로 각사 사주인이 승리하게 되었다. 그리고 종래에 각사 사주인의 대납은 점되나 상납수록의 연체 등으로 공리를 궁지에 몰아 그들을 속여 유인하는 것이었으나, 15세기 말 16세기 초에 이르러 각사 사주인은 공리에 대한 침해자에서 벗어나 업자로서 공리와 결탁하여 공납청부업자로서 성장해 갔다. 그들은 공리를 상대로 하는 여숙·창고업을 하고 조합조직을 형성하여 공납청부권을 독점해 나갔다.

15세기 후반에 각사의 이서·노복이 공납청부의 주도권을 쥐고 직업화하게 되었는데, 이러한 과정에서 공부의 布納化가 전국적인 형상으로 전개되어 갔다. 각사의 이서·노복은 상납청부의 대가를 받는 것이 상투적 수법이었고, 이에 따라 지방관은 상납물자를 수송하는 대신 그들에게 면포나 미곡을 대가로 보내는 것이 보편화되었다. 이와 같이 각사 사주인 등 청부자가 방납하는 것에 따라 지방관은 공물 물자 대신 布物을 징수하여 수송하였던 것이다.⁵⁾ 비록 토산물이 있어도 상납할 수 없었다. 또한 지방관이 현물로 상납하고자 할지라도 방납청부업자가 물리쳐버리는 것이었다.

官備貢物은 민호에게 과중한 요역이 되었는데, 공물의 포납화에 따라 요역도 포납화되었다. 공물의 포납화 이외에도 신역이 포납화되고 잡역도 포납화되어, 군현에서는 혹은 地稅化하거나 혹은 인두세화하게 되었다. 그러므로 공납제를 개혁하기 위해서는 貢案을 개정하고 방납을 두절케 해야 했다. 16세기에 이르러 그 개혁의 성과는 私大同에 집약되어 나타났고, 이 사대동은 貢物作米, 半大同과 함께 대동법의 선행형태로 분류되었다.⁶⁾

〈李載堧〉

5) 田川孝三, 〈貢納・徭役制の崩壊と大同法〉(앞의 책).

6) 高錫珪, 〈16・17세기 貢納制 개혁의 방향〉(《韓國史論》 12, 서울대, 1985).

6. 진 상

공물 이외에도 토산의 현물을 공납하는 진상이 있었다. 공물은 세로 바치는 것의 하나로 각 군현 단위로 년 1차 상납하는 것이나, 진상은 본래 세로 바치는 의무라기보다 국왕에 대한 지방 장관의 禮獻으로 국왕의 御膳을 비롯하여 궁중의 祭享·약재·기타 등에 쓰일 물품을 감사, 병사·수사 등이 월 1차 상납하는 것이었다. 그 물품의 수량·상납 도수·상납 시기 등은 각각 상세한 규정이 있었으며, 거의 민호의 부담으로 징수되었다. 그러므로 진상은 전세·공물과 같이 公課임에 틀림이 없었다. 후일 대동법이 실시되면서 진상은 원칙적으로 공물과 같이 전결에 부과하도록 하였으나 祭享薦新·物膳進上 등의 명목은 여전히 남아 갑오개혁 때까지 존속하였다. 진상의 종류에는 物膳진상, 方物진상, 祭享·薦新진상, 藥材진상, 鷹子진상, 別例진상 등이 있었다.¹⁾

1) 진상의 종류

물선진상은 進膳이라고도 하며, 왕실에 바치는 식료품으로서 감사, 병사·수사 등 지방 장관이 바쳤다. 물선진상을 바치는 대상은 국왕·왕비·왕세자·전왕·전왕비 등이 포함되어 있었다. 물선진상은 정기적인 것과 부정기적인 것으로 나뉜다.

정기적인 물선진상은 朔望진상이라 한다. 삭망진상은 매월 행해지므로 月膳이라고도 일컬었다. 그러나 각 도 관찰사 및 각 병사·수사 중 원근의 거리에 따라 월 2회, 월 1회, 격월 1회로 그 도수에 차이가 있었다. 이 물선을 바치는 것은 각 지방관아에서 군수·현감 등 수령을 差使員으로 임명하여 물목을 적은 膳狀을 가지고 사옹원에 상납하였는데, 선장은 승정원에 바치

1) 田川孝三, 〈進上考〉(《李朝貢納制の研究》, 東洋文庫, 1964).

고, 물선은 예조의 점검 아래 바쳤다. 물선의 종류는 각 지방의 산과 바다에서 난 좋은 식료품을 위주로 하고 그 밖에 기구·장식품 등이 첨가되어 있다. 물선은 모두 감영, 병영·수영에서 마련한 것이라 하나 鎭管 내의 여러 각 읍에 분정하였다.

물선진상 중에 부정기적인 것으로 別膳, 日次물선, 到界·瓜遞진상 등이 있었다. 별선은 매월 상례의 것을 月膳 혹은 進膳이라 일컫는데 대하여, 이것은 別進膳, 無時진상이라 하였다. 별선은 지방관이 임의로 소관 경내에서 진귀한 특산물을 바치는 경우와 국왕이나 왕실의 명령에 따라 상납하는 경우가 있었다. 일차물선은 경기도에서만 행하여져, 경기 관찰사는 도내의 각 관·포에 각각 분정하고 기일을 정하여 토산 어물을 감영에 납입케 하여 사용원에 바쳤다. 그리고 도계진상은 관찰사, 병사·수사가 부임지에 도착한 날과 각 명절에 禮狀과 함께 사은의 예물로 바치는 것이며, 과체진상은 위의 지방관이 임기를 마치고 돌아갈 때 사은의 뜻으로 바치는 것이다.

방물진상으로는 名日방물, 行幸방물, 講武방물 등이 있었다. 명일에 방물을 바치는 날은 국왕 탄신을 경축하는 聖節과 冬至, 正朝의 세 명절 이외 왕비 탄신일·人日(음력 정월 초이렛날)·입춘·단오·유두·추석 등의 명절이 이에 속한다. 명절날 중앙에서는 대소 조회를 행하여 지방에서는 각관이 하례를 행하였다. 그리하여 왕실에 차사원을 파견하여 예조를 경유해 箋文을 올려 하례를 펴고 지방특산물을 방물로 바쳤다. 명절 하례는 2품 이상의 지방관이 국왕·왕비·왕세자뿐 아니라 전왕이 계실 경우에는 전왕에게도 함께 바쳤다. 그리고 세조 때에 이르러 성절·동지·정조의 세 명절 이외의 명일방물은 국왕에게만 바치도록 조치되었다. 물선진상이 식료품 위주인 데 대하여 명일방물은 병기를 위주로 모피·기구·가구·白布 그리고 산해진미를 바쳤으며 제주목에서는 말을 바쳤다.

행행방물은 국왕이 궁궐 밖으로 거동할 때 지방관이 문안과 함께 토산물을 헌납한 것이며, 강무방물은 국왕 감독하에 행하는 강무 때에 지방관이 문안과 함께 토산물을 헌납한 것을 말한다. 국왕의 거동은 주로 왕릉에 친히 제사지내거나 강무·수렵을 하기 위한 일이 많았다. 거동할 때의 문안은 沿道의 지방관에 한한 것이 아니라 멀리 타도의 관찰사, 병사·수사 및 수령까

지도 문안하였다.

왕의 거동은 강무·수렵의 경우가 가장 많았는데, 수렵하여 잡은 것으로 종묘에 제사지냈기 때문에 강무는 제사와 연관되어 軍國의 중요한 행사로 제정되었다. 강무는 춘추 2회에 걸쳐 안으로 국왕이 친히 통괄하여 감독하고, 밖으로 지방의 군병이 행하는 국가적 행사로 제정되었다. 국왕의 강무에는 관찰사, 병사·수사가 차사원을 보내어 문안하고 방물을 헌납하였다. 강무방물은 매년 2회의 진상으로 정하고, 왕이 세자를 동반하여 강무를 행할지라도 강무방물은 국왕에게만 진상하게 하였다. 뒤에는 강무가 있거나 없거나 춘추 2회로 방물을 바치게 하였다.

제향진상은 지방관이 왕실의 각종 제사에 쓰이는 제수를 바치는 것이다. 중앙에는 사직·종묘·別廟의 제사를 비롯하여 여러 제사가 있어, 예조를 비롯하여 전농시·내자시·전생서·사포서·장원서·혜민서·양현고 등이 각각의 직임으로 나뉘어 관장하였다. 이 제사에 바치는 奠物은 중앙 각사가 직임에 따라 供上하는 것이 있고, 지방 각관으로 하여금 진상케 하는 것이 있었다. 중앙 각사에서 공상으로 마련한 진물 이외에 不卜日의 제사에 그때 그때 새로 생산된 것을 月筭에 따라 지방 각관으로 하여금 진상케 한 것을 薦新이라 하였다.

종묘의 천신은 典祀寺에 상납하고, 別廟의 천신은 사옹원에서 관장케 하였었다. 그런데 이로써는 체통이 서지 않았으므로 예종 때에 천신진상에 대한 물목·수량·등급 등을 예조에 직접 보고케 하고, 그 진상도 오로지 예조에 서만 점검케 하는 제도를 마련하였다. 연산군 때에는 제향·천신진상도 다른 진상물과 같이 貢案에 수록되었다. 그리하여 지방 각관에 제향·천신을 분정하는 것은 공물이나 물신진상의 경우와 같이 토산에 따르는 것을 원칙으로 하였고, 그 바치는 시기는 생산하는 계절에 따라 월령으로써 정하였다.

약제진상은 관찰사의 책임 하에 왕실 의료업무를 전담하는 內醫院에 상납되었다. 공물약제는 지방 군현에서 중앙 의료기관인 典醫監·惠民局·濟生院 등에 상납되어 의료용으로 사용되고, 혹은 일반에 판매되기도 하였다. 약제진상은 내의원에 상납되어 왕실 어약에 사용되고, 혹은 왕이 조신에게 하사 하기도 했다. 정부 의료기관에서 사용하는 향약제는 공물로서 지방관아에 분

정하여 상납케 하였고, 그 밖에 왕실의 어약으로 사용할 것은 특별히 진상이라 하여 공물 외로 상납케 하였다. 약재진상은 월령으로써 그 품목과 수량이 정하여져 있었다. 약재진상은 내시부에서 내의원에 차정된 환관이 이를 관장하였다.

鷹坊진상은 각 감영과 병영·수영에서 매를 사육 또는 생포하여 응방에 바치는 것을 말한다. 매 사냥은 고려 이래 국왕이나 지배층 사회에서 널리 행해졌는데, 조선시대에도 고려의 제도를 답습하여 왕실 직속으로 응방을 설치하고 종묘·별묘의 천신제물을 공상하는 중요한 직무를 맡게 하였다.

조선 초기에는 매의 진상이 매의 주산지인 평안·함경·황해·강원도 등 이북지역에 국한되었으나, 세종 때 명나라에 대한 금은 歲貢이 면제되는 대신 매의 進獻이 시작되어 그 진상지역이 전국적으로 확대되었다. 이에 따라 산출되지 않는 지역의 민호는 質納價를 바치는 등 새로운 부담이 늘어났다.

상례의 진상 이외에 별례진상이란 것이 있었다. 별례진상에는 두 가지가 있으니, 그 하나는 국왕의 하명에 의하여 바치는 경우이고, 다른 하나는 하명의 유무를 불문하고 감사, 병사·수사가 특수한 새로운 산물을 바치는 경우이다. 예컨대 세종 때 함경도 관찰사에게 공물과는 별도로, 神稅布의 수입으로 甲山郡에서 貂皮를 매입하여 별례진상으로 상납케 하고 있다. 왕명이 없어도 진기한 특산물로서 바치는 것으로 주옥같은 것을 들 수 있다. 상례의 진상은 모두 貢案·橫看에 수록되었으나 별례진상은 이 규정 이외의 별도 수입이었다.

2) 진상과 민호의 부담

진상은 그 바치는 물목을 보면 공물과 별 차이가 없었다. 공물은 군현 단위로 나누어 배정되었으나 진상은 감영, 병영·수영에서 왕에게 예물로 바치는 것이었다. 그러나 민호의 부담이 되는 점에서는 공물과 차이가 없었다.

진상 중에 종묘에서 지내는 薦新은 예조 소관으로 典祀寺에 바쳤으나, 그 밖에 物膳을 비롯하여 모든 진상물은 궐내 기관에 직접 수납되었다. 물선이

궐내에 바쳐지는 절차는, 膳狀이 승정원을 거쳐 사옹원에 접수되고 물선은 사옹원에 직접 수납되었다. 다만 名日方物은 예조에서 물건을 점검해 수납하여 궐내 기관에 납입하였다.

전세에는 풍·흉에 따라 감면의 규정이 있고, 또한 공물에도 국왕의 특혜에 의하여 감면이 있었으나 진상에는 그러한 감면의 규정이나 관례가 없었다. 진상은 다른 貢賦와 같이 貢案에 수록되고 세조 이후에는 經費式橫看에 기재되었다. 진상은 전세·공물과는 달리 왕에 대한 예물로 제정된 것이어서 정부로서도 이에 관여하는 것을 꺼렸다. 그러나 물선진상이나 別膳같은 것은 일부지역에 제한되기는 하였지만 일시적으로 중단되거나 감면되었는데, 그것은 국왕의 특별한 은총으로 행하여졌다. 그리고 감면된 공물은 다른 군현에 移定되었지만 진상에서는 그러한 예가 거의 없었다.

진상 중에 物膳·方物·薦新 등은 그 중요성에 따라 등급이 있었다. 천신이 제1등급이고, 방물 그리고 물선의 순서였다. 천신은 제사지내는 것이므로 가장 중요하게 여겼다. 그러므로 흉년에 물선을 감면해 주는 일이 있어도 천신만은 예외로 하였다. 그리고 진상은 세공과는 달리 그 물자도 품질을 정선하고 제작품도 왕에게 바치는 예물로서 특별히 정성을 다하였다.

공물의 분정은 중앙정부에서 행하였으나 진상 물자의 분정은 관찰사, 병사·수사 등의 권한에 속하였다. 공물은 호구와 전결의 다소를 참작하여 각 군현을 대상으로 물목과 수량을 정하였다. 진상은 특별히 분정의 규정이 정해 있지 않았는데 공물의 분정에 준하였기 때문이었다. 진상은 지방관의 예물로서 제정된 것으로 관찰 각 군현에 분정되면 군현에서 조정해야만 했다. 각 군현에 분정된 진상은 공물의 경우와 같이 그 일부는 官備진상으로 관부에서 직접 조달하고, 나머지 일부는 民備진상으로서 민호에 부과되었다.

관비진상에는 관비공물과 같이 관부에서 직접 조달하는 것도 있고, 혹은 사역에 의한 것도 있으며, 혹은 定役戶에 부과된 것도 있었다. 관부에서 직접 조달하는 것으로는 관에서 운영하는 菜田이나 藥圃에서의 소산으로 바치는 것 등이 있었다. 사역에 의한 것으로는 새·짐승·어류 등을 당면군사를 사역시켜 잡아 상납하거나, 무기 기타 기구를 도내 각 군현 소속의 공장에 의하여 제작·상납하는 것 등이다. 정역호는 정부기관에 세습적으로 소속되

어 소정의 직무나 생산노동에 종사하는 민호인데, 꿩 등을 상납하는 鷹人, 짐승 수렵에 종사하는 阿波赤, 漁戶인 海作軍 등이 있었다.

진상은 관에서 조달하는 것이 원칙이었으나 실제로는 일반 민호에 부담시키는 것이 많았다. 진상 물자의 분정은 호구와 전결의 다소를 참작하는 것이 원칙이었으나 지방관의 임의에 맡겨져 생산되지 않는 물자나 갖추어 납부하기 어려운 품목도 분정된 것이 적지 않았다. 그리고 한 번 정해진 진상 품목은 감면되기 어려웠다. 그러므로 생산되지 않은 물자나 비납기 어려운 품목도 상납하라는 명령이 내려지면 민간에서 거두거나 혹은 價布·미곡을 징수하여 사서 납부하였다.

당시의 관찰사·병사·수사는 진상을 청탁하여 사사로이 착복하였다. 관에서 만든 덧(檻笥)에서 잡은 범·사슴 가죽은 화살 자국도 없는 상품인데, 주로 사사로이 소비되고 진상품은 민호에 부과되었다. 또 관청에서 직접 경영하는 楮田이 있음에도 불구하고, 그 생산은 관부나 수령의 소비에 충당하고 진상하는 것은 따로 민호에 부과하였다. 관비물자를 민호에 전가하는 것은 이전에도 있었던 일이나 성종 말, 연산군 초에 이르러서는 어떤 품목을 불문하고 거의 일반적인 현상이 되어 갔다. 더욱이 관찰사 이하 수령이 관비의 물품을 사사로이 쓸 뿐 아니라 민간에서 채납하는 경우 거의 정액의 수배를 거두었다. 진상을 위한 민호의 부담은 요역으로써 사역하거나 혹은 價布로써 바치게 하였다. 그리고 연산군 이후 진상은 공물 물자의 생산, 조달을 위한 사역과 같이 오로지 가포로써 바치게 하는 것이 일반적인 현상이 되었다.

한편 진상에 있어서 공물과 함께 민호에게 미·포를 바치게 하거나 요역으로써 사역하게 한 것은, 교환경제를 촉진케 하고 물자를 상품화하였으며 향리를 비롯하여 이서·노복을 상인화하였다. 진상 물자는 다만 감영이나 병영·수영에서만 수집되는 것이 아니라 여러 都會所를 설치하여 부근의 군현으로 하여금 분납케 하였다. 도회소는 대체로 界首官에 설치되었으나 반드시 계수관에 한정된 것만은 아니었다. 따라서 감영, 병영·수영, 도회소에서 經歷·都事·判官·鎭撫·都會所 수령이 진상 물자를 관장하게 되어 있으나, 그 실무자는 중앙 각사의 이서·노복이 담당하여 점차 실권을 그들이 관장

하게 되었다. 그리하여 이서·노복의 농락으로 많은 뇌물이 강요되거나 고가의 대가가 요구되기도 하였다.

진상은 공납과 함께 교환경제를 촉진하여 상업발달의 길을 열어주었다. 다만 생산되지 않는 물자나 비납하기 어려운 물자를 바꾸어 사서 조달했을 뿐 아니라 防納이라는 청부상납이 상행위로 성행되어 갔다. 진상은 사옹원·내의원을 위주로 하여 궐내에 납입되었으므로 대납이 감영, 병영·수영, 도회관에서 납입될 때 성행되었다.

연산군·중종 때부터 공물은 거의 중앙 각사의 이서·노복이 대납하게 되었는데, 그들은 진상 물자에도 손을 뻗쳐 대납하고 고가로 독점하였다. 그리하여 진상은 공물과 함께 상품화되어 이서·노복의 영리수단에 이용되었다.

〈李載槃〉

7. 환 곡

1) 의 창

조선시대의 환곡은 환자[還上], 또는 公債라고도 했다. 환곡은 고구려의 진대법과 고려의 의창을 계승한 관곡 대역제도였다. 환곡은 수령의 관장 하에 춘궁기에 관곡을 농민에게 대여하였다가 추수 후에 회수하였다.

조선 건국 초에 기민 구제를 위하여 고려의 제도를 답습하여 의창을 설치하고 의창곡을 무상으로 기민에게 대여하였다. 환곡은 대역곡이었으므로 토지와 친척이 있어 뿌리가 든든한 자에게 대여하는 것이 원칙이었으며, 혹 환곡을 받은 자가 환납하지 못할 경우에는 토지를 팔거나 족장으로라도 징수토록 하였다.

그러나 대부분의 농민들이 환곡이 없으면 살아갈 수 없는 상황이었으므로 환곡의 미납자와 逋欠者의 수는 결코 적은 것이 아니었다. 그리하여 의창 환곡은 대여된 것의 전액이 회수되지 못하여 의창곡의 감소는 불가피하였다.

그러나 기민이 대량으로 발생하면 더 많은 의창곡의 지출이 요구되는 것이었다. 태종 6년에는 煙戶米法으로 의창곡을 적립하였으나¹⁾ 흥년에는 의창곡이 부족하였다. 따라서 의창은 국가재정이 허용하는 한도에서 계속 補添되어야 그 기능을 다할 수 있었다.

당시 의창은 주로 군자곡에서 보충되었는데, 군자곡은 국가의 비상시에 대비한 예비재원이었다. 그리고 군자곡이 오래되면 묵은 곡식이 되기 때문에 매년 신곡으로 改色되어야만 했다. 그러므로 군자곡이 환곡과 같이 대출되는 것은 의창 때문이기도 하지만 그것은 신곡으로 개색되어야만 했기 때문이기도 하다. 그리하여 지방관은 의창의 원곡이 부족할 때에 군자곡의 대출을 요청했던 것이다. 이와 같이 군자곡도 대출이 허용되는 한 그 포함이 없을 수 없었다.

세종 5년에 의창을 군자곡에서 보충해 주면서 앞으로 환곡과 진제는 오로지 의창곡으로써만 지급하고 군자곡은 경솔하게 지출하지 못하도록 조치하였다. 이 결과 군자곡 98만여 석이 의창에 보충되었으며 군자곡의 대출은 억제키로 결정되었다.²⁾ 그러나 세종 5년 이후에도 기민이 계속 발생하는 상황에서 의창 원곡이 부족하여 매년 지방관의 군자곡 방출이 요청되고, 군자곡은 신곡으로 개색해야 하기 때문에 대출되지 않을 수 없었다. 그러므로 정부의 억제에도 불구하고 군자곡은 계속 대출되었다. 그리하여 세종 30년에는 당시 군자곡 125만여 석을 의창에 보충해 주고 군자곡 대출의 통제를 더욱 강화하는 조치를 취하였다.³⁾ 그러나 기민이 발생하는 한 그 통제는 무력한 것이 되고, 군자곡 대출의 요청은 매년 반복되었다.

이와 같은 의창 원곡의 부족과 군자곡의 대출을 극복하기 위하여 세종 때부터 의창 대신에 민영으로 사창을 설치하자는 주장이 나오기 시작했다. 이

1) 태종 6년 11월 凶年에 대비할 名目으로 京中の 現職 1·2品은 上戶로 米 10斗, 3·4品은 中戶로 米 6斗, 5·6品은 下戶로 米 4斗, 參外는 下下戶로 米 2斗, 庶人은 米 1斗, 前職 各品은 각각 그 半을 감하여 出米하였다. 外方은 田 15결 男女 15口 이상을 上戶, 田 10결 男女 10口 이상을 中戶, 田 5결 男女 5口 이상을 下戶, 田 1·2결 男女 1·2口는 不成戶라 하고, 3戶를 1戶로 삼아 京中 3等例에 따라 出米하였다.

2) 《世宗實錄》 권 21, 세종 5년 9월 갑오.

3) 《世宗實錄》 권 120, 세종 30년 4월 정축.

사창 설치의 주장은 오랫동안 논의되다가 문종 원년에 이르러 경상도 대구 등 10군현에 시험적으로 설치·운영하게 되었다. 이 때 각 향리마다 설치된 사창은 의창곡에서 200석씩을 분급 받아 농민들에게 2할 이식을 부과하여 운영되었다. 그러나 사창도 의창이나 군자곡과 마찬가지로 원곡의 회수가 보장된 것이 아니었다. 지방자치의 일환으로 시행된 바 있는 사창곡의 회수는 社長の 무력과 무책임으로 의창에서 수령이 관권을 가지고 회수하는 것보다 훨씬 어려움이 있었다. 결국 사창도 처음 계획한대로 원곡이 저축되기는 고사하고 더 많은 손실을 가져와, 성종 원년에 혁파되고 말았다.⁴⁾

이에 앞서 의창의 원곡이 부족하고 군자곡의 대출이 불가피하게 되자, 세조 3년에 군자곡으로 대출하여 회수될 때에는 매 10두에 4두라는 4할의 이식을 받게 하였다. 그러나 문종 원년에 사창이 설치되어 2할 이식을 취하고 있었으므로 세조 5년에 이르러 군자곡의 이식도 사창과 동일하게 2할 이식을 취하도록 하였다.⁵⁾ 위와 같이 의창 원곡이 부족하여 군자곡으로 보충하였으나 원곡이 매년 감소되어 갔고, 이에 사창을 설치·운영하였으나 원곡의 감소는 만회될 수 없었다.

2) 모곡의 징수

환곡 원곡의 저축을 위하여 사창과 군자곡에 이식이 부과 징수되었으며 환곡에서도 이식이 부과되었다. 환곡에서의 이식은 사창과 군자곡과는 다른 사정에서 부과 징수되었으므로, 그 명칭도 耗穀이라 하여 이식과는 구별하는 것이었다.

모곡은 耗米, 雀鼠耗 등으로도 일컫고 이식의 의미가 없으며, 그것은 원곡의 모손 즉 자연적 감소를 보충한다는 의미에서 유래된 명칭이었다. 그러나 명칭이야 어떻든, 그것은 이식과 다를 것이 없었던 것이다.

조선 건국 초에는 환곡에 이식이 없이 대출되었다. 환곡에서 처음으로 모

4) 《文宗實錄》권 10, 문종 원년 11월 기미.

《成宗實錄》권 3, 성종 1년 2월 계유.

5) 《世祖實錄》권 8, 세조 3년 7월 계유.

《世祖實錄》권 17, 세조 5년 8월 기미.

곡이 부과 징수된 것은 세종 5년부터이며, 1석에 3승의 모미를 부과하는 3할 耗法이었다.⁶⁾ 이 모곡은 환곡을 징수하여 분급할 때까지 수령이 보관하는 기간에 생기는 耗損을 보충하는 것으로 되어 있다. 그러나 3승모법은 제정된 지 2년만인 세종 7년에 환곡의 모미 수납이 백성에게 폐단이 있다 하여 폐기되고 말았다.

3승모법이 폐기된 이후 어떠한 耗法이 제정되었는지 자세히 알 수 없다. 다만 《增補文獻備考》를 비롯하여 《度支志》·《大丘邑誌》·《嶺南人物考》 등을 통하여 세종·세조 때에 이미 1할모법 즉 매 1석에 모곡 1두 5승을 부과하는 법에 따라 징수한 것으로 보인다. 《대구읍지》에서는 세종 때 대구·달성지방에서 매 1석에 모곡 5승을 감했다는 사실을 전해주고 있고, 《영남인물고》에서는 조선 후기에 매 1석 모곡이 1두 5승인데 달성지방만은 5승을 감하여 1두만 징수했다는 사실을 전해주고 있다. 이것이 사실이라면 세종·세조 때에 이미 1할모법 즉 매 1석에 모곡 1두 5승이 부가되었다고 할 것이다.⁷⁾ 그러나 이 사료는 당시의 직접 사료가 아니고 《경국대전》에도 耗法の 규정은 없다.

3승모법이 폐기된 이래 새로운 모곡이 부과 징수된 사실은 명종 9년의 논의에서 찾아볼 수 있다.⁸⁾ 우의정 尹漑는 중에 “무릇 費耗率은 1두에 1승을 납부하므로 10석의 비모는 1석이 된다”고 하였고, 같은 자리에서 特進官 成世章도 “1만석의 費耗는 1천 석뿐이니 어찌 10만 석을 歛散하는 邑이 있겠는가”라고 말한 것으로 보아 당시에 이미 원곡의 1/10을 모곡으로 부과 징수하고 있었음을 알 수 있다. 그러므로 1석 즉 15두에 1두 5승을 모곡으로 징수하는 1할모법은 그 제정된 시기가 확실하지 못하다. 그러나 1할모법이 제정된 시기는 세조 7년 3승모법이 폐기된 이후부터 명종 9년 이전까지라고 할 수 있다. 이 1할모법은 《속대전》의 호전 창고조에 ‘取耗什一’로 규정되어 조문화되었던 것이다.

모곡의 부가징수는 정부에서 묵인 내지 공인하는 형식으로 법제화된 것으

6) 《世祖實錄》권 31, 세조 5년 9월 갑오.

宋贊植, 〈李朝時代 還上取耗補用考〉(《歷史學報》27, 1965), 34쪽.

7) 宋贊植, 위의 글, 36~37쪽.

8) 《明宗實錄》권 16, 명종 9년 5월 무오.

로 추측된다. 성종 5년에 申叔舟는 세금을 거둘 때 세리들의 濫徵을 어느 정도 인정하여 「耗米」라는 명칭으로 법제화할 것을 주장하였고, 예종 1년에 梁誠之는 수령들의 부족한 용도에 충당하기 위해 군자곡 1석에 2두의 「鼠耗」를 부가 징수하자고 주장하였다.⁹⁾ 그리하여 수령들의 남정이 묵인되나, 무제한으로 허용할 수 없는 것이므로 그것을 어느 한도 내에서 법제화한 조치로 보인다. 1할耗法의 제정 시기가 분명치 않은 것도 이러한 남정이 오랫동안 묵인되어 오다가 어느 시기에 공인되었기 때문일 것이다.

징수된 모곡은 실제 국가재정의 일부가 되지 못하고 지방관리들이 자유로이 사용할 수 있도록 방임되어 왔으므로 모곡은 수령의 중요한 수입이었다. 선조 8년에 李珥가 수령으로 부임하는 趙汝式에게 충고하기를 “모곡에 대하여는, 1년 모곡의 1/3은 관아의 支供으로 하고, 1/3은 사객 및 친구의 접대비용으로, 1/3은 창고에 두어 여분으로 하도록 하라” 하였다.¹⁰⁾ 모곡은 회계에 들어있는 국가재정의 일부가 아니었으므로 그 사용방법도 수령의 재량에 따라서 달랐음을 알 수 있다. 또한 모곡은 국가재정의 일부는 아니었지만 이미 수령들의 부족한 용도에 보태어 사용되고 있었으므로 실제 국가재정에서 지출되어야 할 부분을 대신 충당하고 있었던 것이다.

〈李載襲〉

8. 역

1) 요 역

국가에서 민의 노동력을 징발하는 역은 일시적인 요역과 항구적인 국역으로 나눌 수 있다. 역은 人丁을 대상으로 하는 것이나, 국가에서 사역시키는 대상인 인정에 따라 戶役과 身役이 있고, 또한 인정이 종사하는 역의 내용에 따라 요역·군역·定役의 구별이 있었다. 호역은 인정을 개별적으로 지정하

9) 《成宗實錄》권 49, 성종 5년 11월 기사.

《睿宗實錄》권 6, 예종 1년 6월 신축.

10) 《栗谷全書》권 14, 送趙汝式說.

지 않고 호를 통해 부과하는 역이며, 신역은 국가에서 개별적으로 지정한 인정에 부과하는 역이어서 요역은 호역이며, 군역·정역은 신역이었다.

요역은 雜役·雜徭·所耕徭役·戶役·力役·賦役 등 여러가지 명목으로 표현되었다. 잡역·잡요는 수취제도의 한 형태로서 요역이 지니고 있는 특징을 반영하는 용어이며, 잡다한 종목으로 요역제가 적용되었기 때문이었다. 소경요역이라 함은 요역을 징발하는 기준이 개별 민호의 전지 소유면적에 있었기 때문인 것으로 所耕田稅가 전세를, 所耕貢賦가 공부를 뜻하는 것과 같은 표현방식이다. 세종대 이후 요역이 전지소유면적을 기준으로 부과되었고, 그러한 원칙은 《경국대전》에 법제화되고 있음은 주지의 사실이다.¹⁾ 호역이란 개별 민호에 부과된 부역이란 뜻인데, 요역은 신역과 구별되는 요역의 특성과 관련하여 호역이라 한 것이다. 역역이란 조선 초기에 노동력을 직접 징발하는 물납으로 전환하기 이전의 요역을 말하는 것이다. 부역은 신역이나 요역을 포괄하는 보다 넓은 개념의 용어이지만 때로는 이것이 요역과 동의어로 혼동되기도 했다.

요역의 부담은 위로는 양반으로부터 아래로 천인에 이르기까지 호를 구성하고 있는 모든 국민에게 신분과 직역을 불문하고 부과하도록 되어 있었다. 요역을 위한 出丁의 기준에는 호 내의 인정의 다소를 보아 출정수를 결정하는 計丁法과 호가 보유하는 소경전의 많고 적음에 따라 출정수를 결정하는 計田法, 그리고 인정의 다소와 소경전의 다과를 참작하여 出丁의 수를 결정

1) 尹用出, <15·16세기의 徭役制> (《釜山史學》 10, 1986), 6~7쪽.

有井智德이 所耕徭役과 雜役으로 구분하여, 전자는 中央的·國家的인 요역이며, 후자는 잡다한 地方的인 요역으로 주장한 데 대하여, 尹用出은 所耕徭役·所耕田雜役·雜役은 모두 같은 것이며 따라서 지방적인 雜役과 구분되는 所耕徭役이 따로 존재한 것은 아니라 하였다. 有井智德은 요역을 크게 所耕의 요역과 雜役으로 구분하여 다음과 같이 주장하고 있다. 所耕의 요역에는 다시 貢賦의 역과 田稅의 역, 기타의 역이 포함되어 있다 하였고, 所耕의 요역은 戶가 보유한 所耕田의 다소에 따라 人丁을 내는 요역이었는데, 그 속에 貢賦의 역은 貢物의 생산 및 貢物을 중앙各司에 수송하는 역이며, 田稅의 역은 전세를 정해진 창고에 수납하는 역이다. 기타의 역은 進上을 중앙에 수납하는 일, 使臣의 화물 진송, 邑城의 수축, 堤堰의 수축 등 여러 가지라 하였다. 그리하여 所耕의 요역은 모두 왕실 및 중앙정부에서 限定的으로 부과하는 데 비하여, 잡역은 대체로 지방관부의 잡다한 요역으로 지방관부의 필요에 따라 일정한 기한이 없이 수시로 동원되었다고 하였다(有井智德, <朝鮮初期の徭役>, 《朝鮮學報》 30·31, 1963, 97쪽).

하는 計丁・計田折衷法 등이 있었다.

태조 원년에 16세 이상 60세까지를 丁이라 하고, 각 호의 정수를 호적에 기입하여 10정 이상의 호를 대호, 5정 이상 9정까지의 호를 중호, 4정 이하의 호를 소호로 삼아, 요역에는 대호에서 1명, 중호는 2호를 아울러 1명, 소호는 3호를 아울러 1명을 출정케 하는 계정법이 시행되었다.²⁾ 그러나 계정법은 철저하지 않아 계전법이 시행되는 지역도 있어 출정의 기준이 일정치 않고, 민정의 출정은 지방에 따라 관찰사・수령 등 지방관의 자의에 맡겨지고 있었다. 이에 따라 정종 원년에 각 호의 소경전과 인정의 많고 적음에 따라 출정의 다소를 결정하는 이른바 계정・계전절충법이 시행되었다.³⁾

그러나 세종 때에는 계전법이 시행되기에 이르렀다. 세종 2년에 요역은 모두 소경전의 다과를 출정의 기준으로 삼았으며, 세종 17년에는 戶가 보유하는 소경전의 다과에 따라 대호(50결 이상)・중호(30결 이상)・소호(10결 이상)・잔호(6결 이상)・잔잔호(5결 이하)의 5등호로 나누어 출정케 하고, 다만 경중 5部에서는 가옥 間數에 따라 대호(40칸 이상)・중호(30칸 이상)・소호(10칸 이상)・잔호(5칸 이상)・잔잔호(4칸 이하)의 5등호로 나누어 출정의 수를 정하였다.⁴⁾ 그리고 성종 초에는 계전법이 한층 구체화되어 모든 소경전 8결마다 1夫를 출정하도록 정해지고, 이 내용은 《경국대전》에 그대로 규정되어 조문화되었다. 세종 때 이래 계전법이 확립되었다 하여 모든 요역이 계전법에 의해 시행된 것은 아니었다. 그리고 중앙의 국가적 큰 역사에 계전법이 적용된 까닭은 당시의 호가 보유하는 소경전이 균등하지 못하여 현격한 빈부 격차가 있었기 때문이었다.

요역에서 민정을 사역시키는 계절과 기간은 세종 12년에 10월부터 역을 시작하여 평년은 20일간을 원칙으로 하되, 풍년에는 30일, 흉년에는 10일로 하며, 봄철에는 사역시키지 않도록 규정되고 있다.⁵⁾ 그 후 성종 2년에 이르러 田 8결에 1夫를 내고 1부의 사역기간은 6일을 넘지 못하도록 결정되어⁶⁾ 이것이 《경국대전》에 조문화되었으나, 그 규정은 현실적으로 지켜지기

2) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 임인.

3) 《太祖實錄》권 15, 태조 7년 9월 정해 定宗即位之敕.

4) 《世宗實錄》권 10, 세종 2년 11월 기사 및 권 67, 세종 17년 3월 무인.

5) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 11월 임자.

가 어려웠다. 민정은 사역시키는 기간이 지켜지지 못하고 실제의 역사에 대한 代償으로서 물품 납입 규정이 없었던 것은 노동력이 부족하였기 때문이었다.

요역에서 人丁의 배정은 각 도의 관찰사가 그 역에 소요되는 인정의 수를 정하여 도 내의 군현에 배정하였다. 군현의 수령은 각각 자기 군현에 배정된 인정의 수를 다시 소경전의 많고 적음에 따라 군현 내의 각 호에 배정하였다. 각 군현에서 인정을 사역시키는 순서는 役所 부근 각 관부터 차례로 징발하였는데, 한 고을 내에 거주하는 役民을 징용하는 구체적 순서는 규정되어 있지 않았다. 그러므로 수령이나 향리는 세력있는 자를 빠지게 하고 세력 없는 잔호만 사역시키는 폐단이 심하였다. 그리하여 성종 초에 역민의 장부를 작성하고 출정의 기준에 따라 각 호의 출정수를 분명히 기록하여, 이에 따라 수령이 친히 뽑아 차례로 역을 부과하게 하고, 관찰사가 이 일에 대한 부정을 수사하여 증거를 수집토록 하였다.⁶⁾

요역 중에 인정은 원칙적으로 스스로 식량을 부담하도록 되어 있었으나 농사 때를 놓쳤거나 아주 괴로운 역일 때에는 식량을 나누어 주는 것이 관례였다. 그러나 인정이 요역에 동원되었을 때 식량뿐 아니라 여러 가지 물품을 징수당하는 경우가 적지 않았다.

요역에서 민호의 부담은 극히 무거웠다. 이 무거운 부담은 제도가 불비한 데다가 관리의 부정이 더하여, 실제로는 빈민호에 무겁고 부민호에 가볍게 부과되었다. 또한 군현제와의 관련에서 지역적 불균등이 심하였다. 즉 군현의 크고 작음, 主郡과 속현, 월경지와 치소의 편재, 군현의 특정한 위치 등 여러 가지 조건에 의하여, 작은 읍은 큰 읍보다, 속현은 주읍보다, 월경지는 월경지가 아닌 곳보다, 치소가 한쪽에 편재한 경우는 가까운 곳이 먼 곳보다 무거운 부담을 짊어졌다. 또한 특정한 위치에 있는 군현은 일반 군현보다 무거운 요역을 부담하였다. 특히 경기도 군현의 요역은 타도보다 훨씬 무거웠다. 경기도는 타도와는 달리 藏氷·왕릉 축조를 비롯한 여러 가지 역사 및 여러 물납요역을 민호에게 부과시켰기 때문이다.

6) 《成宗實錄》권 13, 성종 2년 12월 병자.

7) 有井智德, 앞의 글, 100쪽.

전술한 바와 같이 역에는 요역·군역·定役 등이 있어, 요역은 특정한 人丁이 아닌 자들을 토목·영선·물품의 생산이나 운송 등에 사역하는 것이며, 군역과 정역은 특정한 인정을 군사 및 국가의 필요한 일들에 종사시키는 것이었다. 그러나 요역으로서 일반 인정을 사역시키는 토목·영선 등에 군역·정역에 종사하는 특정의 인정이 사역되는 경우가 적지 않았다. 특히 군정이 건국 초부터 군역 복무 중에 요역에 동원되어, 점차 군역에서 요역의 비중이 커지며 군정의 역졸화 현상이 일어났다. 즉 正兵·水軍·防牌·攝六十·彭排·隊卒 등의 군정이 토목·영선 등에 동원되어 점차 역졸화하였는데, 그것은 노동력이 부족했기 때문이었다.

조선 초기 요역의 특색으로는 대략 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 당시 국가에서 요역에 필요한 총노동력에 비하여 실제 노동력이 아주 부족하였다. 그러므로 요역 부담의 의무를 신분과 직업의 구별 없이 모든 민호에 부과하였는데, 그것은 개별 민호의 부담을 과중케 하여 役民이 계절과 기한의 규정을 준수할 수 없게 하였으며, 실제 역에 대신하는 물품 납입의 제도를 불필요하게 하고 군역의 요역화를 촉진시켰다. 요역 부담은 지역적 불균등이 심하였고 특히 경기도의 요역이 과중하였다. 그리고 민정은 다만 노역에 복무하는 것만이 아니라 식량을 비롯하여 여러 물품도 스스로 부담해야만 했다. 또한 공부의 비중이 컸고 수송관계의 역이 많았으며, 잡역을 규제하는 일반적인 규정이 없었다.

2) 국 역

임시적인 역이라 할 요역은 戶내 불특정 인정을 동원하는 것인데 비하여, 항구적인 역이라 할 국역은 개별적으로 파악된 인정을 대상으로 특정한 公役을 부과하는 것이었다. 국역은 身役이며, 신역에는 군역과 직역(定役)이 있었다. 신역은 신분에 따라 良役과 賤役의 구별이 있고, 신역 중 군역은 신역의 중심적인 것으로 양인이 부담하였기 때문에 이를 양역이라 했다.

신역의 일종인 직역은 중앙 및 지방관아의 행정실무를 비롯하여 모든 잡

역에 항구적으로 종사하는 역이다. 중앙에서 이러한 역을 담당하는 자로는 錄事·書吏 등의 京衙前을 비롯하여 諸員·皂隸 등 말단 사무담당자, 杖首·螺匠 등 사범·경찰 잡무 담당자 그리고 伴僞·丘史 등 관원 수종 담당자 등이 있었다. 지방에는 행정실무를 맡는 향리와 군사실무를 맡는 軍校가 있었다. 특히 향리는 지방관아에서 세습적으로 행정실무를 담당하여 鄉役이라 하였다. 그리고 지방에 있는 院·館의 院主와 館主, 역의 역리, 渡·津의 津夫와 水夫, 漕倉의 漕軍, 목장의 牧子, 봉수대의 烽軍 등도 공역에 종사하는 직역 부담자였다. 천인은 공천의 경우 입역을 하거나 노비신공을 바쳤는데 이것이 공역으로서 국역의 일단이라 할 수 있다. 그러나 사천의 경우는 그 상전에 대하여 사적으로 노동력을 제공하는 것이므로 국역이라 할 수 없다.

양반의 경우에 현직관료가 별도의 국역을 부담할 필요는 없었다. 그들의 관직 자체가 신역과 상쇄되는 것으로 간주되었다. 또 관료가 되기 위하여 학업에 종사하는 과정인 성균관과 향교의 유생도 역이 면제되었다. 그 밖에 3품 이하 전직 관료 등 양반에게는 원칙적으로 국역의 부담이 지워졌으며, 그 구체적 내용은 군역이었다. 그러나 당초 벼슬과 연결된 이들은 일반 양인이 지는 군역과는 다른 차원에서 군역을 부담하는 경우가 많았다. 뒤에 군역이 등질화되어 양반도 제도상 일반 군역 부담자가 된 때가 있었지만, 실제로는 이를 피하고자 하는 수가 많았다. 한편 왕족·공신을 비롯하여 양반 상층부의 경우에는 군역 부과와 관료로의 진출을 동시에 해결할 수 있도록 특수 兵種에 의한 관직이 주어졌다.

군역의 부과는 그 대상자의 신분에 따라 차이가 있었으니, 그것은 병종에 따라 우열관계로 나타났다. 병종은 크게 세 가지 유형으로 구별할 수 있어, 양인의 의무 병종과 武藝 試取로서 선발된 직업군인 그리고 특권층 자손에 대한 특전으로 편성된 병종 등이 그것이다.

군역 부담자 중에 절대적 비중을 차지하는 것이 양인의 의무 병종인 正兵과 수군이였다. 정병은 건국 초 이래의 侍衛軍(牌)으로서 세조 5년(1459)에 정병으로 개칭되었으며, 세조 10년에는 각 지방의 營·鎭軍이 정병에 합속되었다. 서울에 번상하는 일반 정병과 지방군인 留防正兵의 구분은 이와 같은 배

경에 기인한 것이다. 수군은 건국 초 이래의 船軍 또는 騎船軍이 《경국대전》 편찬 당시에 수군으로 일컬어지게 되었다.

무예의 시취로서 선발되는 직업군인은 양반 자체가 다수 소속되는 병종으로, 갑사를 비롯하여 別侍衛·親軍衛·兼司僕·內禁衛·宣傳官 등을 들 수 있고 양인으로 구성되는 破敵衛 등의 병종도 이에 속하였다.

특수층 자손에 대한 특전으로 편성된 병종으로 공신자손을 입속시키는 忠義衛와 忠贊衛, 고위 관직의 자손을 우대하기 위한 忠順衛 등이 있었다. 그 밖에 身良役賤者 중 일부는 從良의 전제로서 보충대에 입속하도록 하였다.

그리하여 조선 초기의 병종은 신분에 의하여 구분되었고, 병종 자체는 그 신분관계를 더욱 세분하는 것이기도 했다. 당시에 병종을 구분하는 것은 신분이었고, 또한 군역 부담에서 다시 그들의 신분이 세분화되었다. 예를 들면 신량역천의 신분이었기 때문에 防牌는 활과 칼 대신에 팽이와 삼을 드는 병역 아닌 役軍이라는 병역을 졌으며, 그가 역군인 방패라는 병역을 지는 데에서 그의 신분을 신량역천 중의 세분된 방패라는 신분이 되었던 것이다.

《경국대전》의 반포 직후인 성종 6년에 보고된 전국의 병종별 군정의 수를 도표화하면 〈표 1〉과 같다.⁸⁾

〈표 1〉 성종 6년 전국 병종별 군정의 수

병 종	군 정	병 종	군 정
甲 士	14,800	大 平 簫	60
別 侍 衛	1,500	親 軍 衛	40
破 敵 衛	2,500	正 兵	72,109
彭 排	5,000	水 軍	48,800
隊 卒	3,000		
吹 螺 赤	640	計	148,449

〈표 1〉에서 양인의 의무병종으로서 육군인 정병이 72,109명, 해군인 수군이 48,800명으로 합계 120,909명이나 되어 전국 군정의 수 148,449명 중 약 81%를 차지하고 있다. 試取에 의한 병종인 갑사·별시위·파적위·팽배·대

8) 《成宗實錄》 권 59, 성종 6년 9월 갑인.

졸·친군위 등은 일종의 직업군인이라 할 수 있다. 그러나 전문적 무사는 아니고 별도의 생활기반을 갖고 있었다.

시취에 의한 병종도 신분적 토대 위에서 이루어졌으며, 그들의 복무도 군역부과의 테두리 안에서 이루어지고 있었다. 즉 감사·별시위 등의 병종은 각각 응시자의 자격을 규정하고 있었던 바, 그 내용은 경제적 요건과 신분의 제한이 중요한 골자를 이루고 있었다. 감사와 별시위는 대체로 양반자제를 그 시취의 대상으로 삼고 있는 데 비하여, 파적위는 양인 중에서 뽑고, 팽배·대졸 등은 신랑역천층에서 뽑았다. 이들은 모두 번차에 의해 일정 기간씩 교대로 番上근무를 하였고, 대체로 保人이 지급되었으며 진관별로 군적에 등록되었던 것이다.

3) 호수와 봉족

일반 군정의 경제적 처지가 빈약한데도 군정은 특별한 자를 제외하고는 녹봉이 지급되지 않아, 그 立役 기간 중의 비용은 스스로 부담해야만 했다. 그리하여 正丁이 입역하도록, 정정에게 余丁을 주어 奉足으로 삼아 정정의 입역비용을 봉족으로 하여금 조달케 하였다. 이와 같이 입역하는 정정은 반드시 봉족의 도움을 얻어 부과된 역을 담당할 수 있었다. 이 입역하는 정정을 戶首 또는 甲首라고 부르며, 호수를 돕는 인정을 봉족이나 혹은 助丁 또는 率丁이라 하며, 봉족은 지방에 따라 함경도에서는 管下, 제주도에서는 人祿이라 부르기도 하였다. 그리고 봉족인의 戶를 奉足戶, 혹은 助戶라고 하였다.⁹⁾

태조 6년에 군역 편성의 기저로써 처음으로 봉족이 定給되었는데, 군호단위로서 品官馬兵에게는 봉족 4명, 無職馬兵에게는 봉족 3명, 그리고 무직보병에게는 봉족 2명을 정급해 주었다.¹⁰⁾ 그후 태종 2년에는 군정의 소경전 다소를 참작하여 군적을 만들게 하였고, 태종 4년에는 군역을 비롯하여 各司吏典·향리·역리·皂隸·公衙丘從·院主·津尺 등 거의 국역 전반에 이르기

9) 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), 92쪽.

10) 《太祖實錄》권 11, 태조 6년 2월 갑오.

까지 소경전의 다소를 참작하여 봉족이 定給되기에 이르렀다.¹¹⁾

조선 건국 초 이래의 戶는 2중의 의미를 가지고 있다. 그 하나는 호구의 다과와는 관계 없이 자연히 형성된 한 「살림」이라는 뜻이고, 다른 하나는役이나 공물을 부담케 하기 위해 「법제적」인 호라는 개념이다. 법제적 호는 대개 3丁을 1호로 삼는 것이 통례로서, 3개의 자연호가 1개의 법제적인 호가 되어 호수와 봉족이 각각 다른 살림에서 나오게 되는 것이다. 조선 초기에 대체로 3정으로서 1호로 삼는 것은 單寒한 호의 경우 1호에 정이 둘이나 셋이 있을 리 없기 때문이었다. 당시에는 殘殘戶와 같은 단한한 호가 절대적 다수를 차지하고 있어 “3家로서 1戶로 삼는 것”과 “3丁으로서 1戶로 삼는 것”이 본질적으로 아무 차등이 없었다. 富戶의 경우에는 그 자신이 단독으로 한 단위가 되는 것이지만, 절대 다수인 貧戶의 경우에는 3호가 아울러 한 법제적인 호로 되는 것이 통례이었다.

立役은 3정 1호의 원칙에 의하였는데 3정보다 많은 인정을 가진 부호에게는 상대적으로 가벼운 부담이 지워지는 경향이 있었다. 하나의 자연호 중에 10여 명의 인정이 있는 호에 3정 1호의 원칙에 의하여 여러 개의 법제적인 호를 만들어 입역단위를 여러 개로 만드는 경우를 생각할 수 있지만 실제로 그렇게 하지 못하였다. 그것은 대호의 부력과 권세도 문제이지만 자연호 자체가 혈연 중심의 체제이었기 때문이었다.

세조 때에 진관체제가 이루어져 모든 군사는 거주지 단위로 파악됨으로써 군역이 일원적으로 파악되고, 군역 부과를 확대시키면서 호 단위 파악에도 변화가 일어났다. 세조 10년(1464)에 실시된 保法은 종래 자연호를 중심으로 한 3정 1호 내지 3가 1호의 원칙에서 2丁 1保로 개편된 것이다. 保에는 두가지 뜻이 있어, 그 하나는 종래 역 부담의 단위로서의 「호」에 대신하는 「보」라는 개념으로, 보의 신설은 종래의 호 단위에서 인정 단위로 개혁된 것이며, 다른 하나는 戶首에 급여하는 봉족과 같은 뜻의 개념으로 사용하게 된 것이다.¹²⁾ 세조 10년의 군병에 대한 作保로 군액 확장에 획기적 박차를 가하게 되었다. 이어 세조 12년에 이르러서는 보법이 군역 이외에 여러 직역에까

11) 《太宗實錄》 권 4, 태종 2년 8월 임자 및 권 7, 태종 4년 6월 계해.

12) 李載堧, 앞의 책, 107쪽.

지 적용되었다.

세조 때 호단위에서 人丁단위로 개편한 역이 기본구조인 보법은 《경국대전》병전 給保조에 그 기준이 실려있거니와 그 중요한 내용을 간추리면 다음과 같다.

- ① 2丁 1保의 원칙에 변함이 없지만 자연호와의 연관을 어느 정도 고려하여 戶首로 나가는 호내에 지정된 보수를 넘는 인정이 있더라도 2정까지는 인정하며, 수군의 경우에 3丁戶는 1정을 保에 포함시키지 않는다.
- ② 세조 10년에 田 5결을 1정에 준하게 한다는 土地准丁의 규정을 폐지하고, 奴子의 경우에는 准丁한 수의 반만을 保로 따지도록 한다.
- ③ 保人으로부터의 재정적 보조는 매월당 綿布 1필 이상 거두지 못하도록 한다.
- ④ 각 병종별 급보수는 다음과 같다.
 - 甲士 : 2保
 - 騎正兵 · 吹螺赤 · 大平簫 · 水軍 : 2保
 - 步正兵 · 壯勇衛 · 隊卒 · 彭排 · 漕卒 · 烽燧軍 · 差備軍 : 1保

보법은 호단위에서 인정단위로의 개혁으로, 호와 유리된 보의 구조 자체가 군역제도를 문란케 하는 요인이 되었다. 그리고 봉족 즉 보인의 재정적 보조는 매월 면포 1필로 규정되고 있는 바, 실제로 戶首와 보인과의 관계는 수탈 관계에 놓이게 되었다. 군사 중에 유력한 군사일수록 많은 보인, 他戶의 보인이 定給되는 경향이 있었으므로 이와 같은 收布의 濫徵현상이 일어난 것이다. 保布는 원래 軍布와는 다른 것이니, 군포는 번상의 대가로 수포하는 것이며 보포는 호수가 보인으로부터 거두는 것이기 때문이다. 이에 예종 때에 호수의 보인으로부터의 수탈이 면포 8·9필에 이르는 형상이 나타나고 있었다. 호수가 보인으로부터 함부로 면포를 징수하면 보인으로 하여금 관에 고발케 하였으나 보인은 호수에 비하여 약자였으므로 실제 그렇게 하지 못하였다.

군역 부담자를 확보하는 것은 군적을 통해서 이루어졌고 군적은 호적을 토대로 작성되었다. 원래 호적의 작성은 신고에 의하여 여러 사항이 기재되고, 이것이 합쳐져 戶口案이 되어 호조·본도·본읍에 비치되며, 각 호에서도 한 부씩을 갖도록 하였다. 호적은 3년마다 한 번씩 만들도록 규정되었고, 군적은 6년마다 호적을 토대로 작성되었다. 그리고 군적은 한성의 5부와 외

방 각도의 절도사가 대장을 만들어 병조에 보내고, 監營, 主鎮·巨鎮·諸鎮 등에 각각 한 벌씩 비치하였다.

호적이 3년마다 작성된 데 비하여 군적은 6년마다 작성토록 규정되어 있었으나, 호적 자체가 3년마다 새로 작성되지 못하였으므로 군적의 경우에도 6년마다 작성되지 못하였다. 그리하여 전번의 군적을 그대로 사용하거나 혹은 형식적으로 개작되는 경우가 많았다.

태조 2년에 군적이 처음 작성되었는데, 8도의 마·보병 및 기선군의 총수는 20만 8백여 명이며, 자제와 鄉·驛吏 등 유역자는 10만 5백여 명이었다.¹³⁾ 그 후 태종 3년에 병조에서 보고한 전국의 군정수는 모두 296,310명이었고,¹⁴⁾ 태종 6년의 전국 戶丁의 수와¹⁵⁾ 《세종실록지리지》의 전국 호구의 수는 <표 2>·<표 3>과 같다.

<표 2> 태종 6년 각도별 호구 통계

도 별	경기도	충청도	경상도	전라도	황해도	강원도	평안도	함길도	합계
戶	20,729	19,560	48,993	15,714	14,170	15,879	33,890	11,311	180,246
丁	38,138	44,476	98,915	39,167	29,441	29,224	62,331	28,683	370,365

<표 3> 《세종실록지리지》 각도별 호구 통계

도 별	경기도	충청도	경상도	전라도	황해도	강원도	평안도	함길도	합계
戶	20,882	24,170	42,227	24,073	23,511	11,084	42,167	14,739	201,853
口	50,352	100,790	173,897	94,248	71,897	29,009	105,444	66,976	692,477

《세종실록지리지》 호구 통계의 구는 丁인데, 그 수가 태종 6년의 호구 통계의 정에 비하여 배로 급증되고 있다. 그것은 인구의 자연적 증가에 의한 것이라기보다 태종 때 이래 세종 초기까지 호적법이 정비되고 철저하게 인구를 파악하게 되었기 때문이었다.

그리고 《세종실록지리지》에서 각 도 軍丁 통계를 집계할 수 있고, 《慶尙

13) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 5월 경오.

14) 《太宗實錄》권 5, 태종 9년 5월 병오.

15) 《太宗實錄》권 12, 태종 6년 11월 병진.

《道地理志》(1425년 편찬)에는 각 병종별 戶首와 奉足의 통계가 나타나 있으니 <표 4> · <표 5>와 같다.

<표 4> 《세종실록지리지》 각도별 軍丁 통계

도 별	경기도	충청도	경상도	전라도	황해도	강원도	평안도	함길도	합계
軍丁數	5,605	11,846	22,441	15,384	9,027	3,696	21,210	5,957	95,166

<표 5> 《경상도지리지》 병종별 戶首 · 奉足 통계

병	종	호 수	봉 족	합 계
別	牌	816	3,947	4,763
侍	衛 軍	2,120	7,895	10,015
營	鎮 屬	2,261	6,107	8,368
守	城 軍	1,223	2,362	3,585
騎	舶 軍	15,941	36,071	52,012
합	계	22,361	56,382	78,743

《세종실록지리지》에 의하면 당시 전국의 정규병력이 95,166명인데, 여기에는

<표 6> 성종 8년 각도별 정군 · 봉족 통계

正軍 · 奉足 도별		正 軍	奉 足	계
京	中	2,824	2,920	5,744
개	성	696	1,521	2,217
경	기 도	8,596	21,180	30,136
충	청 도	23,780	51,664	75,444
경	상 도	35,517	94,810	130,327
전	라 도	34,044	80,949	114,993
황	해 도	9,817	27,471	37,288
강	원 도	*(2,338)	(5,845)	(8,183)
평	안 도	19,336	52,231	71,567
함	길 도	*(9,091)	(22,727)	(31,818)
합	계	146,399	361,308	507,707

* 《成宗實錄》 권 81, 성종 8년 6월 을묘조 통계인데, 이 통계에는 강원도와 함길도의 군액이 누락되어 있으므로, 누락된 두 도에 성종 원년 2월의 통계로서 대입시키고, 두 도의 봉족수는 타도의 정군 · 봉족의 비율 2.5배를 대입시켜 총군액을 산출하였다.

甲士·別侍衛 등 중앙군의 병력은 포함되어 있지 않다. 한편 《경상도지리지》에서 경상도 戶首수에 대한 봉족수의 대비가 약 1대 3.5이므로 이 대비율을 《세종실록지리지》에 적용하면, 《세종실록지리지》의 군정수는 95,166명이므로 당시 호수와 봉족을 합한 총수는 약 33만여 명이 될 것이다.

세조 때 保法을 실시하여 군정의 수가 많이 증가되었는데, 무리한 군액증가는 다시 조정되었다. 이러한 조정이 이루어진 직후인 성종 8년의 각도별 정군·봉족의 통계는 앞의 <표 6>과 같다.

4) 신역의 포납화

신역으로서의 군역 이외에 戶役으로서의 요역이 있었다 함은 전술한 바 있거니와, 보법 실시 이후 군역과 요역은 그 구별이 거의 무의미하게 되고 말았다. 그것은 보법 이후 모든 인정이 군역에 충당되었으므로 요역의 대상자를 따로 파악한다 할지라도 그 대상자는 노약자밖에 남아 있지 않았기 때문이었다. 그러므로 점차 변상·입번하는 군사가 토목·영선 등에 대거 동원되어 군역의 요역화 현상이 일어났다. 군역의 요역화는, 국가가 국민들의 노동력을 과도하게 파악한 데 그 근본원인이 있었다.

그리하여 군역과 요역의 양립은 무의미하게 되었으며, 역을 부담하는 자에게는 이중적인 것이었다. 요역 동원으로 군역 의무가 없어진 것이 아니기 때문에 군역에 일정한 대가를 바치고 방면된 다음에도 다시 요역에 동원되는 것이었다.

당시 정규병력 약 15만 명 중에 의무병종인 정병과 수군이 약 12만 명으로 그들은 대부분 양인농민이었다. 정병은 戶首 1丁에 保人 2丁, 수군은 호수 1정에 보인 3정으로 각 군호 단위는 생계를 위한 농업노동력까지 감안한다면 이중적인 역의 부담은 고통스러운 것이었다. 이에 최소한의 농업노동력을 확보하기 위한 수단으로 군사의 자의에 의하여 雇人에게 대가를 지불하고 대신 입역케 하는 소위 代立의 현상이 일어났다. 그러나 이 대립도 점차 강제적 성격이 짙어감에 따라 대립 자체가 가중한 부담이 되어 갔다.

변상의 대립은 조역가를 公定化하였다. 보인은 정군의 변상에 그 경비를 조달해야 할 의무가 있었고, 그 경비는 당초에 양식으로 바쳤으나 점차 면포로 바뀌어 갔다. 보법의 실시 이전에는 호수와 봉족의 관계가 그다지 각박하지 않았고, 조역가도 정해 있지 않았다. 보법의 실시 이후 정군과 보인은 각자의 생활권을 위협당하였고, 자신의 생활권조차 위협을 받게 된 정군은 자기에게 배정된 보인으로부터 무리한 부담을 요구하게 되었다.

이러한 상황 변화는 조역가의 책정을 불가피하게 하였고, 예종 원년에 비로소 조역가가 책정되었다. 그 규정에는 역가의 납부로서 보인의 임무 수행을 원하는 자에 한하여, 가까운 道の 3日程은 포 2필, 먼 도는 4필로 하며, 그 이상 보인으로부터 포를 함부로 징수하면 보인의 신고에 의해 처벌토록 하였다.¹⁶⁾ 그 후 《경국대전》 병전 급보조에서는 “조역가는 1인당 매월 면포 1필을 초과할 수 없다”라고 개정되었다. 이 규정은 예종 때의 규정에 비하여 보인의 부담이 줄어 들게 한 것이다.

조역가가 책정되던 시기에 이미 변상병의 대립 현상도 일어나고 있었다. 즉 변상병은 보인으로부터 받은 조역가로 타인을 고용하여 대립케 하고 자신은 귀향하는 것이었다. 대립의 원인은 보법 실시 이후 국역 담당자가 부족한 농업노동력을 위하여 대립 방법을 취하거나, 혹은 변상하여 군사활동이 아닌 토목공사 등 가혹한 노동에서 벗어나고자 하였기 때문이다. 세조 때 군액이 확장된 이후 변상병이 증가함에 따라 서울의 미곡가격이 등귀하여 변상병이 일정한 조역가만으로 서울에 오래 머물러 있을 수 없었다.¹⁷⁾ 이에 변상병은 책정된 군역가보다 많이 남짓하게 되고, 그 조역가로서 서울에 사는 雇人에게 지불하여 대립케 하였다.

위와 같이 당초에는 변상병의 편의에 따라 대립이 시작되었으나 뒤에는 각사 吏胥·奴僕들의 강제적인 代立 요구로 변해 갔고, 부분적인 현상에서 전면적인 현상으로 확대되어 국가에서 대립을 공인하게 되었다. 성종 말 경에는 이미 각사의 이서·노복이 변상병에게 대립을 강요하는 경향으로 바뀌고 있었다. 각사의 이서·노복은 변상병으로부터 고액의 代立價를 받아 「退

16) 《睿宗實錄》 권 4, 예종 원년 3월 갑오.

17) 《成宗實錄》 권 1, 성종 즉위년 12월 계축.

立」의 명목으로 조작하거나 서울의 한산인과 결탁하여 그들을 대립시켜 중간이익을 취하였다.

관속인 이서·노복이 강제로 고액 대립가를 요구하여 결과적으로 保人이 도망하거나 유리하게 되었고, 보인이 유리하자 정군 혼자서 대립가를 마련하다가 정군마저 감당치 못하여 도망하였다. 도망하여 絶戶된 군역의 대립가는 그 일족 또는 가까운 이웃에게 전가되어 남아 있는 군호조차 도망하는 연쇄적 현상이 일어났다. 이렇게 군호가 도망하면 군적은 공허한 대장이 되고 말았으나 代立價의 징수는 여전히 군적에 의하여 징수되었다. 대립가는 풍년·흉년에 따른 곡가의 변동과 면포의 생산량에 따라 유동적이었지만 성종 24년에는 대립가 1朔番價가 5승포 8~9필이나 되었기 때문에 국가는 공식적으로 5승포 3필만 받도록 책정하였다.¹⁸⁾ 종종 때에 이르면 1삭번가는 훨씬 고액으로 징수되고, 대립가의 징수 절차에 새로운 방식을 채택하게 된 상황에 대하여는 후술할 것이다.

한편 각 지방 진관의 留防正兵이나 각 浦의 수군에는 방군수포가 널리 행해졌다. 성종 6년의 군액 통계에 의하면 정병 72,109명, 수군 48,800명인데, 정병 중에 번상정병의 27,620명, 유방정병이 44,484명이었으므로¹⁹⁾ 수군과 유방정병의 합계 93,284명은 지방군에 해당된다. 지방군에게는 일찍부터 방군수포의 현상이 일어나고 있었다. 세종 때부터 지방군의 代役현상이 나타났고, 문종 때에 선군 즉 수군의 경우에 입번하지 않으면 月승이라 하여 매월 포 3필 또는 미 9두를 징수한 바 있다.²⁰⁾

지방군의 방군수포는 당초에 군사의 편의를 위한 것이었으나 점차 지휘관의 私利를 위해 강요되었다. 그러한 한 원인으로서 당시의 僉使와 萬戶에게는 녹봉이 없었다는 점을 들 수 있다. 따라서 그들은 모든 경비를 사졸로부터 거둬들여야 했고, 결국 탄핵의 대상으로 지탄받았던 것이다.²¹⁾ 그러므로

18) 韓國軍事研究院, 《韓國軍制史－近世朝鮮前期篇－》(陸軍士官學校, 1968), 243쪽.

19) 《成宗實錄》권 59, 성종 6년 9월 갑인.

20) 《文宗實錄》권 4, 문종 즉위년 10월 경진.

21) 李珣는 그의 《萬言封事》에서 軍政개혁의 여러 조항 중에 지방의 放軍收布에 대하여 言及하고 그 원인을 제도적 결함에서 찾았으니, 즉 兵使·水使·僉使·萬戶·權管 등의 관직은 祿俸制가 마련되어 있지 않아 士卒들로부터 모

첨사·만호에게 녹봉을 제정해 주어야 한다는 논의도 있었고, 때로는 첨사·만호의 자질이 논의되기도 하였다.²²⁾ 그리고 지방군에 대한 방군수포는 변상 정병의 경우처럼 價布가 공식적으로 정해지지 않고 불법적으로 행해졌다.

〈李載堉〉

든 경비를 取辦하게 되었다 하였다(《栗谷全書》 권 5, 疏割 2, 萬言封事).

22) 《成宗實錄》 권 3, 성종 원년 2월 신미 및 권 29, 성종 4년 4월 을유.