

#### IV. 자연재해 · 전란의 피해와 농업의 복구

1. 장기적인 자연재해와 전란의 피해
2. 상평창 · 진휼청의 설치 운영과 구휼문제
3. 인구의 감소
4. 요역제의 붕괴와 모립제의 대두
5. 진전의 개간과 양전사업
6. 영농기술의 발달과 농촌경제의 변화
7. 지주제의 발달과 궁방전 · 둔전의 확대

## IV. 자연재해 · 전란의 피해와 농업의 복구

### 1. 장기적인 자연재해와 전란의 피해

#### 1) 소빙기(약 1500~1750년) 자연재해 연구 현황

역사학자들이 기후에 대해 관심을 가지기 시작한 것은 서양의 경우 18세기까지 거슬러 올라간다. 저 유명한 에드워드 기번(Edward Gibbon)의 《로마제국의 쇠퇴와 멸망》<sup>1)</sup>이 최초의 것으로 꼽힌다.<sup>2)</sup> 기번은 이 책에서 추위진 기후가 로마의 쇠퇴와 멸망의 한 원인이 되었던 것을 논하였다. 그런데 기번을 비롯해 18세기의 저명한 지식인들이 기후에 대해 특별한 관심을 보였던 것은 주목할만하다. 볼테르가 17세기 역사는 반드시 기후변동을 고려해야 한다고 지적했고, 몽테스키외(Charles Montesquieu)도 《법의 정신》에서 기후 영향의 중요성을 언급하였다.<sup>3)</sup> 18세기 학자들이 이렇게 기후의 영향에 대해 특별한 관심을 표했던 것은 그들이 어린 시절을 보냈거나 아버지 · 할아버지들이 살았던 시대에 이상기후 현상이 심했던 것과 무관하지 않다.

19세기에 들어와 18세기 고전적 사상가들처럼 기후의 영향을 특별히 강조하는 사상가들은 없었다. 19세기에는 많은 학문이 새로이 독립 영역을 확립하여 발달했다. 기상학도 19세기 중엽에 체계를 세워 독립 학문으로 발달하였다. 그러나 기상학이 이처럼 독립적인 학문으로 발달하면서도 기후의 변동이

---

1) Edward Gibbon, *Decline and Fall of Roman Empire*, 1776, London, W. Strahan and T. Cadell.

2) Neville Brown, "The Impact of Climate Change : Some Indications from History, AD 250~1250", August 1995, *OCEES Research Paper* No.3, Oxford, p.15.

3) *The Spirit of Laws*, 2vols. New York, 1748 : Hafner, First published in French. Book 14, Chapters 12-13.

인간의 생활과 역사에 미치는 영향을 특별히 강조하지는 않았다. 19세기에 발달한 환경론(Environmentalism)도 주로 지리학을 중심으로 발달하였다. 20세 기초에 헌팅톤(Ellsworth Huntington)이 기상학자로서는 처음으로 역사를 논하였다. 그는 아시아에서의 급격한 기후변동이 로마 멸망과 그 후의 암흑기(The Dark Ages)의 원인이 되었다는 견해를 제시했다.<sup>4)</sup>

기후변동이 인간의 생활에 미치는 영향을 보다 더 중요시하는 학문 연구는 20세기 중반 이후에 본격적으로 대두하였다. 이 시기에 지구상에서 산업화지역이 급격히 늘어남에 따라 대기 오염도가 높아가고 그 결과로 지구 온난화 현상이 심해짐에 따라 기후·기상 등 대기권의 각종 자연현상의 중요성을 인지하는 정도가 높아졌다. 기상학자나 지리학자들은 미래의 ‘지침(indication)’으로서 과거의 기후나 환경에 대한 역사적인 연구의 필요성을 강하게 느끼면서 탐구를 거듭하였다. 이에 반해 역사학자들의 반응은 냉담했다. 오늘날에 직면하고 있는 지구 온난화문제는 어디까지나 산업화 이후의 문제로서, 이것이 그 이전의 역사에 연결이 될 수 있는 것으로 받아들여질 수는 없었다. 역사학자 가운데서도 영국의 토인비(Arnold Toynbee)가 1934년에 이미 저 유명한 《역사의 연구》<sup>5)</sup>에서 기후 변동이 문명권의 성쇠에 미친 영향을 논하였지만 이에 동조하는 역사학자들은 거의 없었다. 역사학자들은 역사변동을 여전히 사회적 관계 또는 인간의 사고의 결과로 보려는 성향을 강하게 보였다.

20세기 역사학에서 환경에 대해 가장 큰 관심을 표명한 부류는 새로운 역사학을 추구한 프랑스의 ‘아날학과’였다. 그러나 이들의 관심은 지리적 환경에 더 쏠려 있었다. 이 학파 창도자의 한 사람인 루시앵 파브로(Lucien Febvre)는 《지리와 인간의 발전》<sup>6)</sup>에서 역사학자들이 지리학에 대해 관심을 가질 것을 촉구했다. 19세기 독일에서는 환경으로서의 지리에 대한 관심이 높던 끝에 지리적 결정론이 대두하였다. 그 대표적 인물인 빅터 쿠진(Victor Cousin)은 “자연

4) *The Pulse of Asia*, London, Archibald Constable, 1907; Neville Brown, *ibid*, p.11.

5) *A Study of History*, Volume 12; Reconsiderations. Oxford Press.

6) *La terre et l'évolution humaine*, 1925; *A Geographical Introduction to History* (New York, 1992)로 英譯됨.

지도(physical map)를 가져오라, 그러면 그 나라가 역사 속에 앞으로 어떤 역할을 할 것인지를 미리 말해 줄 수 있다. 우연이 아니라 필연으로서”라고 말할 정도였다. 이에 대해 “인간 공동체의 삶의 방식은 환경에 대한 창의적인 적응(creative adaption)으로 보아야 한다”(Paul Vidal de la Blache)는 비판이 나와 있는 가운데<sup>7)</sup> 루시앵 파브르는 “필연(necessities)은 없다. 도처에 가능성(possibilities)이 있을 뿐이다. 그리고 가능성의 주인(Master)으로서의 사람이 그것들을 사용하는 것을 판단한다”는 유명한 격언을 남겼다. 그는 곧 역사학자들에게 환경의 중요성을 강조하면서 역사지리학(geo-history)을 연구할 것을 권고하였던 것이다.<sup>8)</sup> 이 학파의 제2세대인 페르난드 브로델(Fernand Braudel)의 유명한 필립 2세 시대의 지중해에 관한 저서는 곧 그로부터 강한 영향을 받은 것이었다. 아날학파는 이같이 역사에 있어서 환경에 대해 큰 배려를 가지고 있었지만 기후에 관한 관심은 크게 떨어지고 있었다. 브로델 다음 세대의 중심 역할을 하고 있는 엘마뉴엘 르호이 라뒤히(Emmanuel Le Roy Ladurie)가 랑그독(Languedoc) 지방의 농민에 관한 연구에서<sup>9)</sup> 기후의 영향을 고려하기는 했지만 이 저술의 중심 관점은 어디까지나 인구문제였다. 르호이 라뒤히는 이후에도 누구보다 기후와 농작물 수확에 관해 많은 연구업적을 내놓았다. 그러나 그의 연구에서 이 문제는 어디까지나 보조적인 것이었다.<sup>10)</sup>

인간의 역사에 미친 기후의 영향은 결국 20세기 중반까지도 기상학자·지리학자들이 주로 관심을 가지고 연구했던 것이라고 할 수 있다. 역사학자들의 소극적인 태도는 1978년에 파커(Geoffrey Parker)와 스미스(Lesley Smith)가 공동으로 편집한 《17세기의 위기》<sup>11)</sup>를 통해 비로소 달라지기 시작했다. 1950

7) *American Encyclopedia of Social Sciences*, Environmentalism, p.93.

8) Ed. by Peter Burke, *A New Kind of History from the Writings of Lucien Febvre*, introduction p. xi, Harper & Row Publishers, 1973.

9) Emmanuel Le Roy Ladurie, *The Peasants of Languedoc*, Translated into English by John Day, Univeristy of Illinois Press.

10) Emmanuel Le Roy Ladurie, *Times of Feast, Times of Famine*, London, George Allen and Unwin.

11) Geoffrey Parker & Lesley Smith, *The General Crisis of the Seventeenth Century*, London, Routledge & Kegan Palul, 1978.

년대 이래, 이 책이 다룬 주제인 17세기 위기는 체제변동의 문제로만 다루어졌었다. 즉 17세기에 일어난 각종 폭동과 반란 · 전쟁 등을 중세사회 해체의 국면으로 보던가, 절대왕정의 비대해진 관료제가 야기한 문제로 파악되었다. 파커 · 스미스 등은 체제변동의 면모 자체를 부정하는 것은 아니나 그 변동이 급격하고도 격렬한 모습으로 나타난 것에 대한 특별한 이유로써 자연과 학자들이 이미 제기하고 있던 17세기의 특별한 자연조건 즉 소빙기 현상과 연관지우는 편집의 입장을 취했다. 파커와 스미스는 이 책의 서론에서 17세기 역사는 기후변동을 고려하지 않으면 안된다는 볼테르의 지적을 상기시키면서 1976년에 사이언스(Science)紙 1,002호에 발표된 천문학자 존 에디(John Addy)의 태양흑점 쇠퇴설에 관한 논문을 전재했다.<sup>12)</sup> 에디는 17세기에 기온이 내려간 이유를 19세기초에 수집한 몬더(Maunder)의 태양흑점활동에 관한 고기록들을 활용해 태양흑점활동의 쇠퇴가 곧 기온강하의 원인이었다는 학설을 내놓았다. 이 논문의 소개는 역사학이 자연과학측의 연구성과를 기후 영향론의 입장에서 수용한 최초의 예였다.

1970년대 말에 이르면 지구 환경 보존에 관한 소리가 높아지는 가운데 기후사에 관한 학자들의 관심도 더 높아졌다. 1979년에 자연과학자들과 역사학자들이 기후와 역사의 관계에 대한 논의를 위해 직접 만나는 자리가 처음으로 만들어졌다. 이 회의의 성과는 2년 뒤에 《기후와 역사》라는 제목으로 정리되어 출판되었다.<sup>13)</sup> 회의는 어떤 결론을 얻었다기보다도 기후사의 연구 가능성을 확인하는 것만으로도 의의가 있는 것이었다.

1980년대 이후 자연과학자들의 행보는 더욱 진지하고 빨라졌다. 그들은 역사학자들의 연구성과를 수렴하면서 기상학의 성과를 토대로 미래 기상의 지침으로서 과거의 기후현상의 자취를 열심히 추적하였다.<sup>14)</sup> 이에 비하면 역사학자들의 관심은 아직도 미약한 것이라고 하지 않을 수 없다. 역사학이 환경에 대한 반응보다 인간의 행위에 더 비중을 두어온 오랜 전통 때문인지

12) The Maunder Minimum : Sunspots and Climate in the Reign of Louis XIV.

13) *Climate and History; Studies in Interdisciplinary History*, Rober I. Rotberg and Theodore K. Rabb(ed.), 1981, Princeton Univerisity Press.

14) Neville Brown, *ibid.*

적극적인 전환은 쉽게 일어나지 않고 있다.

지리학자들은 기원전 16만 년 전에 제3기가 끝나고 빙기가 시작되는 것으로 지구의 역사를 파악한다. 이때부터 기원전 만오천 년 전까지 간빙기가 존속하면서 지구는 점차 따뜻해져 가는 가운데 猿人類가 출현하였다. 간빙기 다음 후빙기가 시작되면서 현재의 인류가 등장하였고, 이 시기에서는 지구의 온난화와 건조가 지속되어 여러 선사·고대의 문명이 발달하였다. 그러나 기원전 수세기에서의 온난화·건조화에 대해서는 이론도 제기되고 있을뿐더러 지역적인 차이도 있어서 일반화시키기 어려운 점이 많다고 한다. 지리학자나 기상학자 등 자연과학자들이 다같이 동의하고 있는 중요한 기후변동은 ‘중세의 온난화’(medieval optimum)와 ‘근세의 소빙기’(little ice age)이다. 중세의 온난화에 대한 최근의 연구성과 소개에 의하면, A.D. 900년부터 온난화가 시작되어 1000년경에는 지구상의 대부분의 지역이 이를 누리고 그 하한은 1300년경에 닿고있는 것에 대체로 의견을 같이하고 있다. 유럽지역은 1100년에서 1300년까지가 온난화가 가장 안정적으로 지속되어 중세의 번영이 이루어진 것으로 보고 있다.<sup>15)</sup>

근세의 소빙기의 경우, 현상 자체의 존재는 다 인정하나 존속기간에 대해서는 학자들간에 견해 차이가 있다. 20세기 초반에 업적을 낸 쇼브(D. J. Schove)는 1541~1890년간, 램(H. H. Lamb)은 1450~1850년, 중국의 왕(S. Wang)은 중국의 소빙기를 1450~1890년으로 각각 설정하였다.<sup>16)</sup> 그런가 하면 존 에디는 17세기 중반에서 18세기 초반으로 잡고 있다. 그러나 자연과학자들의 견해는 인간의 실제적인 체험을 토대로 한 것이 아니기 때문에 현상의 밀도가 크게 떨어지는 시기도 포함하고 있을 가능성이 있다. 《朝鮮王朝實錄》의 기록에 근거한 필자의 조사에 의하면 그 기간은 뒤에서 자세히 살펴계 되듯이 1480년경부터 1750년경까지였던 것으로 확인된다. 이 조사 결과는 18세기 유럽의 고전적 학자들이 기후의 영향을 특별히 중시한 반면, 19세기 학자들은 그렇지 않았던 차이와도 바로 들어맞는 것이어서 흥미롭다.

15) Neville Brown, *ibid*, p.29.

김연옥, 〈역사속의 소빙기〉(《歷史學報》 149, 1996), 254쪽.

16) 김연옥, 위와 같음.

소빙기 현상은 연구 자료면에서 이전의 다른 어느 시기의 이상현상보다 실제 파악이 유리하게 되었다. 기원전의 온난화·건조화의 경우는 말할 것도 없거니와, 중세 온난화에 관한 연구는 관련 기록의 부족으로 이론적 풀이에 의존하는 정도가 높다. 문헌기록이 부족한 상태에서는 해수면 변동의 자취, 나이테 및 꽃가루 분석 등의 자연과학적 방법, 또는 집자리 유적의 위치에 관한 고고학적 분석 등을 동원하는 것이 최선이다. 그러나 이런 연구방법은 온난화·한냉화 등의 기후변동의 사실은 확인할 수 있어도 그 원인이 무엇인지는 구체적으로 헤아리기 어렵다. 이론적 추리만이 가능할 뿐이다.

중세 온난화의 원인에 대해서는 농경지 개간을 위한 放火를 수반하는 산림벌목(deforestation)으로 보는 견해가 최근 유력한 학설로 제시되어 있다. 벌목 방화시 발생하여 대기에 방출된 탄산가스의 누적이 온실효과를 가져와 기후의 온난화를 가져오다가 궁극적으로는 벌목지 확대에 의한 햇빛 반사의 증성자 양의 증대로 한냉화를 초래한다는 것이다. 이 학설은 산림벌목 경작은 일찍이 로마제국의 영역 안에서부터 진행되기 시작하여 5~6세기에 일시 둔화상태이다가 7세기부터 다시 활성화되기 시작해 1050~1250년간에 인구 증가와 함께 극성하였다는 사실을 기본전제로 삼고 있다. 그리고 비단 유럽 지역 뿐만 아니라 같은 시기에 중국 등 동아시아에서도 벌목지 확대의 증거를 추적하고 있다.<sup>17)</sup> 이 견해는 곧 온실효과의 온난화는 1300년을 하한으로 하여 한냉화로 돌아서 재이가 빈발하고 이에 따라 기근과 질병이 잇따라 발생하여 이른바 '14세기 위기'의 상황이 초래되는 것으로 풀이하고 있다. 기상학자를 비롯한 자연과학자들의 이와 같은 해석에 대해 역사학자들은 중세 말기의 쇠락을 아직도 증대한 인구와 생산력 한계, 이 양자의 불균형 관계에서 구하는 것에 더 쏠리고 있다.<sup>18)</sup>

중세의 온난화가 이처럼 원인 분석에서 추론에 의존하고 있는 것에 비하면 근세 소빙기의 경우는 상대적으로 풍부한 문헌기록들을 통해 그 원인을 보다 더 실증적으로 파악할 수 있는 조건이다. 이 경우도 주로 서양 자료에

17) Neville Brown, *ibid.*, p.10.

18) Rösner, *Peasants in the Middle Age*. Polity Press, 1992, Chapter VI.

만 의존하고 있던 지금까지의 연구 상황에서는 관련 기록의 부족으로 중세 온난화의 경우보다 크게 나올 것도 없었다. 서양에서는 소빙기 현상이 2세기 이상 지속되었는데도 이를 장기적으로 관측해 남긴 일관성있는 자료가 확인되지 않았다. 《조선왕조실록》의 관련 기록들은 이러한 한계를 근본적으로 타개해 주는 획기적인 자료라고 할 수 있다. 이 자료를 통해 파악되는 소빙기 현상의 원인은 지금까지 기상학자들이나 천문학자들이 예상하던 것과는 전혀 다른 것으로 나타났다. 《조선왕조실록》의 관련 기록들에 의한 소빙기 연구는 기후사 연구에 새로운 지평을 여는 것이라고 할 수 있다.

## 2) 16~18세기초 장기적인 자연재해의 실상

자연이상현상에 관한 기록은 서양에 비해 유교 문화권의 한국·중국 등이 훨씬 더 풍부하다. 두 나라 역사에서 자연이상현상에 관한 기록이 상대적으로 많이 남겨진 것은 전적으로 유교의 독특한 災異觀 때문이었다. 유교는 생명이 있는 것들이 살아가는 것을 하늘의 큰 뜻(天道)이라고 풀이하여 많은 백성을 다스리는 군주도 하늘의 그러한 뜻을 본받아 실현시키는 것을 최대 임무로 간주하였다. 이러한 天道觀은 하늘에서 나타나는 천문·기후 및 기상 의 이상현상은 곧 군주가 잘못된 일이 있을 때 하늘이 그에 대한 譴告로 표시하는 것이라고 풀이하였다. 따라서 이상현상으로 재이가 나타나면 군주는 자신의 정치에 무슨 잘못이 있는가를 두려워하는 마음으로 되돌아보기(恐懼脩省)를 요구받았다. 이상현상에 대한 관찰과 기록 자체가 곧 하늘에 대한 공경의 뜻을 담은 것으로 인식하였다.

유교문화권에서는 이처럼 독특한 재이관으로 천변재이에 관한 자료가 많이 남겨졌지만, 이러한 기록의 조건이 반드시 자연이상현상에 대한 더 많은 과학적 연구를 보장하지는 않았다. 많은 기록들은 오히려 이상현상을 어느 시대에나 있는 범상한 것으로 보아 넘기게 만들었다. 그리고 시대에 따라 다르게 나타나는 기록 빈도에 대해서도 순수하게 자연현상의 시대적 차이로 보이지 않고 특별한 정치적 고의의 소산으로 간주하는 경향이 강하였다. 즉 어떤 기존의 권력을 무너뜨리거나, 폄하하기 위해 이상현상을 과장하거나 조



작했을 수도 있다는 해석이 나오기까지 하였다. 그러나 이러한 추정은 지나친 것이라 하지 않을 수 없다. 유교정치사상 아래서, 있는 기록을 의도적으로 빼는 경우는 있어도 기록을 조작하는 경우는 극히 드물다. 정치적 갈등이 심한 상태에서 연대기를 편찬하게 되면 평소에 관측된 이상현상의 반영에 가감이 생길 수 있지만 기록의 조작은 있기 어려운 것이다. 그러므로 현전하는 기록들에 대한 지나친 의심은 모든 전래 기록들의 가치를 위협하는 결과를 가져올 수 있으므로 삼가야 할 것이다.

유교문화권의 천변재이에 대한 기록 가운데서도 조선왕조의 실록은 비공개 원칙이 끝까지 지켜졌기 때문에 기록의 신빙도가 대단히 높다. 중국에서도 거의 같은 정치사상 아래 같은 기록제도가 있었지만 明代 이래로는 실록起居注 등의 공개 원칙으로 인해 이상현상의 찬입 기피가 심하게 작용해 실제 반영도가 크게 낮아져 있다.<sup>19)</sup> 중국의 연대기 자료는 소빙기 현상의 중간 시점에서 왕조가 명에서 청으로 바뀌는 대혼란이 있어 기록의 충실도가 더 떨어진다. 이에 반해 조선왕조는 소빙기 전체를 왕조의 존속기간 속에 포함시키고 있어 기록의 일관성이 지속되어 자료로서의 가치가 더 높다. 소빙기 현상 연구에서 《조선왕조실록》은 세계사적으로 거의 유례를 찾아 볼 수 없는 호조건의 문헌 자료라고 할 수 있다. 《조선왕조실록》의 관련 기록들에 대한 필자의 조사 작업은 태조에서 철종까지의 실록들만을 대상으로 하였다. 1920년대에 편찬된 《高宗實錄》·《純宗實錄》은 편찬과정과 체제면에서 다른 점이 많기 때문에 제외하였다. 이 조사의 결과로, 각 현상별 기록의 건수는 다음 <표 1>과 같이 집계되었다.<sup>20)</sup>

19) 李泰鎮, 〈소빙기(약 1500~1750년) 현상의 천체현상적 원인—《朝鮮王朝實錄》의 관련자료 분석—〉(《國史館論叢》 76, 國史編纂委員會, 1996), 92~93쪽.

고병익, 〈東아시아 諸國에서의 實錄의 編纂〉(《學術院論文集》 인문·사회과학편 제34집, 1995).

20) 자료 조사 결과는 처음에 《國史館論叢》 제76집에 〈소빙기(약 1500~1750년) 현상의 천체현상적 원인—《조선왕조실록》의 관련 자료 분석—〉이란 논문으로 발표되었다. 그러나 발췌 자료는 위낙 방대하여 재확인 작업을 한 결과 현상별, 시기별로 약간의 차이가 나타났다. 그러나 논지를 바뀌어 할 정도의 오차는 아니었다. 여기서는 재확인된 수치를 사용한다.

〈표 1〉 《조선왕조실록》천변재이 관련 기록들의 현상별 분포

이상현상 종류	기록 건수	이상현상 종류	기록 건수
유성	3,431	大雨	187
有色天氣	1,052	대풍우	633
天中소리	10	대풍	232
혜성	1,214(65)*	대설	36
客星	265(9)*	有色눈비	90
日變	96	티끌	29
月變	20	어둠	54
햇무리	4,487	안개	651
달무리	2,370	지진	1,500
금성낮출현	2,006	해일	112
너전	2,370	水色變	33
우박	2,006	이상 고온	64
서리	605	이상 저온	87
때아닌 눈	377	총합계	25,670

\* 혜성기록건수의 ( )는 출현 혜성수, 객성기록건수의 ( )는 출현 객성수.

위 〈표 1〉에 집계된 수의 기록들은 먼저 시기적인 분포를 파악해야 기후사의 자료가 될 수 있다. 그래서 편의적으로 50년을 단위로 나누어 각 단위 시기의 현상별 기록 건수를 배열해 본 결과 〈표 2〉와 같이 되었다(단, 첫 번째와 마지막의 단위 시기는 각기 앞뒤의 자투리 해수를 합쳤다).

〈표 2〉 천변재이의 시기별 총 건수 일람표

시 기 순	해 당 연 도	총 건 수
제 1 기	1392~1450	2,117
제 2 기	1451~1500	1,420
제 3 기	1501~1550	6,109
제 4 기	1551~1600	4,785
제 5 기	1601~1650	3,300
제 6 기	1651~1700	3,563
제 7 기	1701~1750	2,716
제 8 기	1751~1800	936
제 9 기	1801~1863	724

앞 <표 2>에 정리된 것에 의하면, 25,670건의 기록들은 제3기에서 제7기 사이에 몰려 있다. 제3기에서 제7기까지 다섯 시기의 기록빈도는 각기 2,700건 이상 6,100건에 달한 반면, 제1기는 2,117여 건, 제2기·제8기·제9기는 1,500건 이하로 크게 떨어진다. 제4기의 경우 1592년의 豊臣秀吉軍의 침입으로 약 25년간의 자료가 소실된 결함을 가지고 있지만 그래도 건수는 4,700건을 넘어선다. 제3기에서 제7기까지의 기록건수는 모두 20,473건으로 전체의 79%를 차지한다. 위 건수를 현상별로 다시 풀어보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 《조선왕조실록》천변재이 관련 기록들의 시기별 분포상황  
(50년 단위)

재 해	제1기	제2기	제3기	제4기	제5기	제6기	제7기	제8기	제9기	합계
유성	103	69	422	387	766	740	695	239	10	3,341
有色天氣	48	9	333	325	211	61	61	3	1	1,052
天中소리	0	0	4	4	2	0	0	0	0	10
해성	21	198	221	102	37	102	84	75	374	1,214
客星	0	0	0	127	102	0	14	22	0	265
日變	6	0	16	27	23	9	13	2	0	96
月變	0	0	1	10	6	1	0	2	0	20
햇무리	424	352	1,662	1,378	266	121	239	44	1	4,487
달무리	27	16	145	557	78	116	176	27	0	1,142
금성	252	339	1,186	397	829	1,141	388	116	239	4,887
너전	264	108	547	456	209	250	282	211	43	2,370
우박	177	68	578	260	223	295	262	108	35	2,006
서리	107	11	145	38	84	121	81	17	1	605
빼아닌 눈	37	3	70	32	35	117	65	18	0	377
대우	63	1	38	13	5	22	21	17	7	187
대풍우	149	112	59	34	134	89	47	7	2	633
대풍	46	4	61	28	30	42	16	3	2	232
대설	2	7	7	0	2	14	4	0	0	36
有色 눈비	14	8	29	18	8	11	1	1	0	90
티끌	0	0	1	2	7	19	0	0	0	29
어둠	0	0	1	0	14	24	13	2	0	54
안개	144	20	45	280	91	22	48	1	0	651
지진	183	78	482	287	110	185	157	13	5	1,500
해일	4	1	7	5	14	33	38	7	3	112
水色變	14	0	1	0	1	12	5	0	0	33
이상 저온	8	1	28	3	11	9	4	0	0	64
이상 고온	24	15	20	15	2	7	2	1	1	87
합 계	2,117	1,420	6,109	4,785	3,300	3,563	2,716	936	724	25,670

\* 모든 수치는 발생 또는 관측 기록의 빈도

\*\* 한재·수재·충재·기근·전염병 등은 제외

위와 같이 수집 정리된 결과를 통해 소빙기의 존재를 확인하는 가장 직접적인 방법은 기온 강하와 직접 관련되는 현상들의 상황을 파악해 보는 것이다. <표 3> 중의 여러 현상 중 기온 강하와 직접 관련이 있는 것으로는 우박·서리·때아닌 눈 등이다. 이것들의 발생에 관한 기록의 빈도를 검토해 보면 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 기온강하와 관련되는 현상들의 기록 빈도 시기별 비교표

기 별	우박	서리	때아닌 눈	합계
제 1 기	177	107	37	321
제 2 기	68	11	3	82
제 3 기	578	145	70	793
제 4 기	260	38	32	330
제 5 기	223	84	35	342
제 6 기	295	121	117	533
제 7 기	262	81	65	408
제 8 기	108	17	18	143
제 8 기	35	1	0	36
합 계	2,006	605	377	2,988

위 <표 4>에 의하면, 제3~7기의 다섯 시기의 기록 건수 합계는 2,406건으로 전체 2,988건의 80%를 차지한다. 각 시기별로 모두 330건 이상으로 나머지 네 시기에 비해 훨씬 높은 빈도를 보인다. 나머지 중 제1기가 321건으로 높게 나타나나 전자에 미치지 못한다. 단 제1기의 비교적 높은 빈도는 앞에서 언급한 '14세기 위기'의 끝에 해당하는 것으로 앞으로 별도의 연구가 필요할 것 같다. 제3~7기의 높은 빈도는 이 기간 즉, 1500년 전후부터 1750년 전후까지 전반적으로 기온이 내려갔던 사실을 증명하기에 충분한 자료이다.

소빙기의 실재와 존속기간은 위 <표 4>의 검증으로 충분히 이루어졌다고 할 수 있다. 그러면 그러한 기온강하의 원인은 무엇일까. 앞에서 이미 언급하였듯이 지금까지 소빙기 현상의 원인에 대한 학설로는 미국의 존 에디가 제시한 태양흑점 활동 쇠퇴 내지 중지의 설이 유일한 것이다. 태양흑점 활동이 최소화되어 태양의 발열·발광이 감소함으로써 지구의 기온이 떨어졌다는 것

이다. 그는 19세기 전반기에 영국의 그리니치 천문대 태양과의 책임자였던 마운더(E. W. Maunder)가 수집한 1645~1715년간의 흑점에 관한 유럽의 기록들을 활용하여 이런 학설을 제시했던 것이다. 그러나 《조선왕조실록》은 이 기간에 특별히 흑점활동의 쇠퇴와 관련한 현상들을 보고하고 있지 않다. 《조선왕조실록》의 관련 기록들에 대한 필자의 분석 결과는 대체로 다음과 같다.

먼저 이상현상의 근본 원인은 유성 특히 火球型 유성의 다수 출현과 낙하로 파악되었다. 천문학자들에 의하면, 태양계가 속한 은하계는 2억 년이란 긴 시간 속에서 우에서 좌로 도는 이른바 은하회전을 하며, 태양계는 그 은하회전을 따라가는 한편으로 약 6,500만 년의 시간이 걸리는 자체 상하운동을 한다고 한다. 따라서 태양계는 상하운동시 수평으로 지나가는 다른 운석 또는 소혹성의 밀집군을 만날 수 있으며, 그 때 운석이나 그보다 큰 소혹성이 지구의 대기권으로 돌입할 수 있다고 한다. 그리고 화성과 목성 사이에 운석·소행성(asteroid)들이 떠도는 帶(belt)가 있어서, 그것들이 태양을 중심으로 타원형으로 돌다가 지구대기권으로 돌입한다고 한다. 현대 천문학으로서도 관측이 가능한 것은 후자뿐이라고 한다. 어느 쪽이든 지구에 운석형 유성이나 소행성이 다량으로 돌입할 가능성은 얼마든지 있다. 달 표면에 무수하게 남겨진 크레타 흔적은 그 중요한 증거의 하나로 꼽힌다. 그 흔적은 곧 운석·소혹성에 맞은 자국으로서, 달은 지구와는 달리 대기권이 없기 때문에 돌입한 운석 또는 소혹성은 그대로 달 표면에 부딪혀 대부분 크레타를 만들어 놓는다고 한다. 대기권이 있는 지구의 경우, 운석·소혹성들은 일단 대기권에서 타서 없어지거나 크기가 작아진 상태로 땅에 떨어져 웬만한 크기로는 크레타의 흔적을 남기지 않는다는 것이다. 그러나 대기권에 타서 남겨진 먼지의 양이 많아지면 태양의 발광·발열에 영향을 줄 수 있다.

이 방면의 학설로서 가장 유명한 것은 미국의 루이 알바레스(L. Alvarez)팀의 소혹성 지구 충돌에 따른 공룡 소멸설<sup>21)</sup>이다. 이 팀의 연구는 이테리·텐

21) Alvarez L. · Alvarez W. · Asaro F. · Michel H., June 1980, "Extraterrestrial Cause for the Cretaceous-Tertiary Extinction; Experimental Results and Theoretical Interpretation", *Science* Vol. 208, No. 4448, American Association for the Advancement of Science, 1095-1108.

마크와 뉴질랜드 해안의 백악기와 제3기 지층 사이의 암석에 이리디움이란 광물질이 상하 부위에 비해 백배나 두텁게 쌓여있는 것을 발견하면서부터 시작되었다. 이 물질은 지구 표면에는 거의 찾아 볼 수 없고 외계의 운석·소행성에 다량 함유되어 있는 것인데, 그런 물질이 이렇게 두텁게 쌓여있는 것은 외계로부터의 충격에 의한 것이 아니고서는 거의 상정하기 어려운 상황이었다. 이 팀은 정밀한 과학적 분석 끝에 일시에 그만한 크기의 이리디움이 쌓이려면 지름 10km의 소혹성이 떨어질 때 가능하다는 것을 산출해 냈고, 또 이만한 크기의 소행성이 충돌하면 지름 150~180km의 크레타가 형성된다는 것도 함께 계산해냈다. 놀랍게도 과학자들은 인공위성 사진에 힘입어 1990년에 실제로 남미 유카탄반도에서 지름 180km 크기의 크레타를 새로 발견했다.

알바레즈팀의 거대 운석의 지구 충돌시에 일어난 자연이상현상으로 밝혀낸 내용은 다음과 같다. 먼저 이만한 크기의 운석이 충돌하면 엄청난 양의 먼지가 하늘로 치솟아 태양을 완전히 가리게 되고, 그렇게 되면 급냉현상으로 우박과 눈이 쏟아진다고 하였다. 운석이 바다에 떨어질 때는 더워진 바닷물에서 솟은 수증기가 하늘을 가려 일시적으로는 온실효상이 생기나 태양열의 차단으로 곧 급냉현상이 나타난다고 하였다. 바닷속에 떨어진 운석은 많은 어패류를 절멸시키며, 하늘을 가린 먼지는 태양을 가려 초목의 광합성 작용을 중단시켰고 이에 따라 25kg 이상 크기의 초식동물은 수년 안에 모두 절멸할 수밖에 없었다고 풀이하였다. 이리디움이 두텁게 쌓인 암석의 지층이 바로 공룡이 소멸한 것으로 알려지는 백악기와 그 다음의 제3기층 사이이기 때문에 이 풀이는 그 후 공룡소멸 원인의 가장 유력한 설이 되었다.

알바레즈팀의 거대 운석 지구 충돌설은 《조선왕조실록》의 소빙기 관련 자료들을 풀이하는 데 가장 큰 도움을 주는 설명체계이다. 《조선왕조실록》의 기록은 태양 흑점의 이상에 대한 관찰보다 유성의 출현과 낙하에 관한 기록을 수 없이 많이 보여주고 있다. 유성에 관한 기록건수는 총 3,341건이며 이 중 제3기에서 제7기 사이의 것이 3,010건으로 전체의 88%가 소빙기에 집중되어 있다. 당시의 유성 관측 기술은 오늘날처럼 망원경을 사용하는 것이 아니므로 작은 유성까지 모두 대상으로 하는 것은 아니었다. 육안으로 관측된 것 가운데도 작은 크기의 보통 유성은 기록의 대상으로 하지 않았다. 실록에

오른 것은 대부분 사발 모양, 병 모양, 큰 물동이 모양, 배 모양, 주먹 모양 등과 같이 육안 관측이 가능한 것으로 그 중에도 특별히 커 보이는 것들을 대상으로 했다. 색깔과 꼬리 길이를 가급적 밝힌 것도 크기를 의식한 것이라 할 수 있다. 소빙기 기간 중의 관측 대상 유성들 가운데는 출현시 특이한 현상을 수반한 것들이 많다. 예컨대 화살을 쏘는 火藥兵器인 神機箭 소리를 내면서 날아갔다던가, 출현시 하늘 가운데와 사방에 번개불이 크게 일어나고 우뢰가 치면서 비와 우박이 섞여 내렸다던가, 미약한 우뢰소리를 내면서 赤光이 땅을 한참 동안 비추었다던가, 실내를 환히 비추고 잠시 하늘이 흔들리고 은은한 소리가 났다던가, 색깔이 불같고 소리는 천둥 같았다고 하는 것들이 많았다. 이런 유성들이 보통 유성이 아니라 운석형(화구형) 유성이란 것은 재언을 요하지 않는다. 유성은 하나만 출현하는 경우도 있지만 너댓 개, 10여 개, 수십 개씩 나타나는 경우도 있었다. 흐르는 작은 유성은 이루 말할 수 없이 많다고 한 때도 있고, 유성·飛星이 비오듯이 내렸다던가, 하나가 둘로 갈라져 서로 다른 방향으로 햇불 모양으로 날아갔다던가, 10여 개가 나와 사방으로 흩어지면서 땅을 비추고 사라진 다음 다시 30여 개가 나타났다고 한 것도 있다.

유성 출현과 관련되는 하늘의 이상현상은 열거하기 어려울 정도로 많다. 구름 한 점 없는 하늘에 포를 쏘는 듯한 큰 소리가 나더니 풀(薊; 쫄단) 같이 생긴 불덩어리가 큰 소리를 내며 하늘을 지나가고, 지나간 곳은 하늘 문이 활짝 열려 폭포와 같은 형상이었다던가, 하늘가가 붉은 색이 낀 가운데 火氣가 있어 공중에서 떨어지는 형태가 기둥 같았는데 줄지어 선 것이 4개, 길이는 數丈으로 밝기가 낮과 같았다던가, 밤하늘이 이상하게 검어지더니 곧 낮처럼 불빛이 비추고 하늘이 갈라지면서 위는 뽕죽하고 아래는 넓고 크기가 향아리만한 물체가 동쪽에서 서쪽으로 흐르면서 대포 같은 소리를 세 번 내고 북을 두드리는 소리가 계속 났으며 별이 떨어지는 것 같았다고 하는 것과 같이 두려운 광경이 수없이 벌어지고 있었다.

유성이 장기간에 걸쳐 다량으로 떨어진 사실은 알바레즈팀 학설에 따라 소빙기 현상의 근본 원인을 구명할 수 있는 근거가 된다. 은하회전과 은하계 속의 태양계의 상하운동이나, 화성~목성간의 소혹성벨트의 한 운석군의 지

구중력권과의 만남으로 1500년경부터 지구대기권에 돌입한 운석들이 약 250년간 쏟아졌다는 풀이가 가능하다. 이 때의 운석군은 알바레즈팀이 분석한 6,500만 년 전 백악기 말기의 것에 비해 운석들의 크기는 훨씬 작았지만, 운석 밀집군의 크기는 모두 낙하하는 데 약 250년이 걸릴 정도로 컸고, 따라서 그것이 지구의 기후에 끼친 영향도 결코 가볍게 볼 수 없다. 소행성에 비해 크기가 작은 운석이라도 지구의 대기권에 돌입할 때 타거나, 지상 가까에서 폭발하면서 발생하는 우주먼지(Cosmic dust)가 대기중에 장기간 쌓이면, 그것이 태양의 발열·발광에 미치는 영향은 결코 가벼울 수 없다. 소빙기 현상은 결국 운석들이 대기권에 돌입할 때 마찰 또는 폭발하면서 발생한 먼지가 태양열과 빛을 가림으로써 생긴 현상이었던 것이다.

《조선왕조실록》의 관련 기록 가운데는 실제로 태양이 먼지에 가려 생긴 이상현상을 전하는 것도 많다. 日變과 (유사)안개 현상에 관한 것이 바로 그것이다. 黃氣가 사방을 막았다던가, 아침부터 巳時(9~11시)까지 흐린 기운(濁氣)이 안개처럼 덮여 햇빛이 엷었다던가, 黃雲이 해를 가려 마치 일식이 있을 때와 같이 어두워졌고 북방에서 뇌성이 크게 일어났던가 하는 기록들이 모두 운석 먼지와 관련되는 것이다. 태양에 관해서는 태양에 빛이 없었던가, 빛이 약해진 상태에서 색깔이 붉은색·보라색이 되어 제 모습이 아니라던가, 먼지에 둘러 쌓이거나 가려 굴절현상이 생김으로써 해가 둘로 보인던가, 흔들리는 것 같다고 한 것까지 있다. 누렁거나 붉은 색깔의 눈이 왔던가, 松花가루 같은 누런 가루가 내렸던가, 누런 안개가 끼어 어두컴컴해지고 우박과 흄비가 내렸던가, 저녁 무렵에 해에 빛이 없고 흰기운이 해를 가려 열렸다 닫혔다 하면서 해바퀴(日輪)가 움직이는 것 같았던가, 하늘에서 재가 내리거나, 흄비가 오거나, 풀씨비가 내렸다는 것도 모두 분진현상에 따른 것이다. 풀씨비는 별들이 떨어지면서 내린 것이라고 분명히 밝혀져 있기도 하다. 붉은 색깔 또는 황적색의 눈이 내렸다고 한 것은 분진이 눈에 묻어 내린 것이며, 사방이 캄캄하고 누런 빛이 땅을 비추는 가운데 내린 눈에 티끌이 섞여 있었다는 기록도 있다.

1661년 음력 3월 12일에서 4월 24일까지 서울 일대가 분진현상으로 어둡게 계속되면서 해와 달의 색깔이 자주 변하고 서리가 간간히 내리기까지 한



다음과 같은 기상상태는 규모가 적으나 알바레즈팀의 학설을 그대로 연상시킨다.

1661년

- 3월 12일 사방이 3일 동안 먼지가 떨어지는 것처럼 희뿌옇게 어두웠다.
- 3월 13일 종일 어두웠다. 해가 뜰 때 자색이었고 밤에는 달이 적색이었다.
- 3월 14일 서리가 내렸다.
- 3월 18일 서리가 내리고 사방이 어두운 것이 7일째이다.
- 4월 1일 가뭄이 심하다.
- 4월 8일 새벽에 서리가 내렸다. 해가 뜰 때 색깔이 매우 붉었다.
- 4월 9일 아침 6시에서 저녁 6시까지 마치 먼지가 떨어져 내리는 것처럼 사방이 희뿌옇게 어두웠다.
- 4월 11일 낮 12시에서 저녁 6시까지 마치 먼지가 떨어져 내리는 것처럼 사방이 희뿌옇게 어두웠다.
- 4월 12일 아침부터 저녁까지 사방이 마치 먼지가 떨어져 내리는 것처럼 희뿌옇게 어두웠다. 저녁때 해의 색깔이 보라빛이었다. 밤에 달의 색깔이 붉고 빛이 없었다.
- 4월 13일 종일토록 사방이 희뿌옇게 흐렸다.
- 4월 18일 새벽에 서리가 내렸다. 아침부터 저녁까지 사방이 희뿌옇게 흐렸다.
- 4월 19일 아침부터 저녁까지 사방이 희뿌옇게 흐렸다.
- 4월 21일 아침부터 저녁까지 사방이 희뿌옇게 흐렸다.
- 4월 22일 아침부터 종일토록 사방이 희뿌옇게 흐렸다.
- 4월 23일 아침부터 종일토록 사방이 희뿌옇게 흐렸다.
- 4월 24일 아침부터 종일토록 사방이 희뿌옇게 흐렸다.

실록 기록의 조사에 의하면, 하늘에 나타난 이상현상으로는 해와 달의 무리 현상, 금성(태백성)의 잦은 대낮 출현 등의 빈도가 가장 높다. 무리 현상은 어느 시기에나 나타날 수 있는 것이지만, 이 시기에는 장기적으로 빈도가 높을 뿐더러 모양새도 상상을 초월하는 것이 많았다. 무리현상에 대한 관측은 단순히 햇무리가 졌다고 한 것에서부터 해에 고리모양으로 둥근테가 두 개 생겼다던가, 해의 위쪽에 흰무지개가 둘러진 상태에서 그 아래(해 바로 위) 冠(모자; 태양의 윗 부분을 감싼 모양), 戴(윗 부분에 직선으로 뻗은 것), 背(윗 부분에 나타난 초승달 모양) 등의 형상이 생기고 해 아래로는 履 모양이 생겼다고 한 것까지 있다. 두 개의 무리가 겹친 가운데 이런 현상이 생기는 경우도 흔하

다. 그리고 그 안팎이 붉은 색, 푸른 색을 띠고 있다고 묘사된 것도 많다. 비가 오기 전에 공중에 습기가 많을 때 발생한다. 그러나 이 때의 무리는 해나 달의 둘레에 둥근테가 생기는 정도로 위와 같은 여러 가지 현상이 생기는 것과는 다르다. 겹겹의 무리에 여러 가지 현상이 현출된 것은 대기권에 두텁게 쌓인 우주먼지와 관련이 있을 것이다.

다음으로 빈도가 높은 금성(태백성)의 대낮 출현의 경우, 당시의 천문가들은 태양의 빛이 약해진 것을 원인으로 지적하였다. 금성은 음성으로서 이것이 낮에 나타나는 것은 모든 陽(重陽)의 으뜸인 태양의 빛이 약해졌기 때문이라고 하였다<sup>22)</sup>. 이 해석이 틀리지 않는다면 16세기 이래 이 현상이 엄청난 빈도로 자주 일어난 것은 태양이 운석 먼지에 가려 발광·발열이 약화됨으로써 일어난 것이라고 해석할 수 있다.

250년간 1,744건, 연평균 7건으로 집계되는 천둥 번개(뇌전) 현상도 결코 심상한 것이라고 할 수 없다. 한 해에 7회 정도의 천둥 번개는 있을 수 있지만, 250년간 그 비율이 계속되었다는 것은 결코 정상적인 것이라고 할 수 없다. 이 시기 천둥과 번개는 여름뿐만 아니라 겨울철에도 계속되고 있었기 때문에 많은 사람들에게 두려움과 당혹감을 주었다.

지진은 우연찮게도 뇌전과 비슷한 발생 빈도를 보이고 있다. 총 1,500건의 지진발생기록은 81%에 해당하는 1,221건이 제3기에서 제7기 사이에 집중되어 있다. 운석형 유성이 가장 가까이에서 폭발할 때는 높은 열과 압력을 지층에 가하게 되어 지진파를 유발하게 된다고 한다. 이 시기에 장기적으로 지진 발생도가 높아지는 것은 분명히 운석 낙하와 밀접한 관련이 있을 것이다.<sup>23)</sup>

대기권에서 일어나는 기상의 이변 중 가장 빈도가 높은 것은 우박·수재·서리 등의 순서이다. 우박·서리 등에 대해서는 앞에서 이미 언급하였지만, 이 현상은 때아닌 눈과 함께 소빙기의 대표적인 기상현상으로 주목할 필요가 있다. 우박은 발생 빈도가 높을 뿐만 아니라 크기가 큰 것들이 많아 농작물에 주는 피해가 대단히 컸다. 그리고 서리와 눈은 대개 겨울철이 아니라

22) 《燕山君日記》 권 27, 연산군 3년 9월.

23) 이태진, 〈小氷期(1500~1750) 천변재이 연구와 《朝鮮王朝實錄》-global history의 한 章〉(《歷史學報》 149, 1996), 221쪽.

음력 2월에서 9월 사이에 내린 것으로 심지어 5~8월에 눈이 내리는 경우도 적지 않았다. 서리는 霜隕이라고 하여 덩어리로 떨어지는 경우도 많았다. 이러한 기온강하 현상의 원인이 운석형 유성의 낙하란 것은 앞에서 누차 강조한 것이지만, 《조선왕조실록》의 자료 조사 결과 기온강하에 직접 관련되는 이 현상들의 약 250년간의 기록 건수가 총 2,406건(우박 1,618, 서리 469, 때아닌 눈 319)으로 같은 기간의 유성 출현 기록의 빈도 3,010건에 근접되어 있는 것은 우연의 일치라고 보아 넘기기 어렵다.

소빙기 기온강하의 실제 모습에 대한 이해를 돕기 위해서는 세 가지 현상의 예를 좀더 들여들 필요가 있다. 다음의 예시들은 한냉화 현상의 심각 정도를 사실적으로 전해주는 예들이다.

- ① 선조 39년(1606) 9월 23일에 평안도에서 도내 여러 고을의 상황을 일괄적으로 올려보낸 8월 19일부터 23일간의 기상상태 ; 8월 19일 오후 2시에 회천군 북리 읍내에서 동쪽으로 10리쯤 되는 곳에서 검은 구름이 홀연히 일어나면서 천둥소리가 났다. 동시에 얼음과 우박이 섞여 일시에 쏟아졌다. 우박은 큰 것이 거위알만하고 중간 것은 오리알, 작은 것은 계란만했다.
- ② 인조 9년(1631) 10월 16일 서울 ; 천둥과 번개치면서 우박이 내렸다.(하늘)서 남쪽에서 바람과 물이 서로 부딪치는 듯한 소리가 나서 동쪽으로 옮겨갔다.
- ③ 인조 25년 9월 25일 평안도 의주 ; 번개와 천둥치면서 우박이 내렸다. 우박이 큰 것은 사람 머리만하고 작은 것은 거위알만하여 산야의 짐승과 새가 많이 맞아죽고 미처 수확하지 못한 백곡이 모두 사라졌다.
- ④ 현종 즉위년(1659) 6월 2일의 평안감사의 일괄 보고 ; 4월 19일 오후 4시에 삭주부에 북쪽 오랑캐 땅으로부터 광풍이 불어닥치고 썰알만큼 큰 우박이 쏟아졌으며 그것이 쌓여 얼음이 1척(30여 cm) 이상으로 얼어붙어 모든 곡식이 다 손실되고 전답이 텅비었다.

위 예시들에서 주목되는 것은 이상현상의 대부분이 겨울이 아닌 시기인 4·8·9월 등에 일어난 사실이다. 다음과 같이 여름철인 7·8월에 눈이 오고 얼음이 어는 경우도 한 두 번이 아니었다.

- ⑤ 인조 18년(1640) 8월 18일 ; 충청도 전의 등 7개 읍에 눈이 내렸다. 직산은 냇

물이 모두 얼었다. 8월에 얼음이 얼고 눈이 내린 것은 전에 없던 일이다.

⑥ 숙종 12년(1686)

8월 8일 ; 지난 7월 인제현에 서리가 내리고 큰 바람이 불면서 비와 우박이 내렸다. 철원부에 비와 계란만한 우박이 내렸다.

8월 16일 ; 충청도에 찬바람과 찬비가 연일 내렸다.

8월 19일 ; 경상도에 큰 비 · 광풍 · 우박 · 눈 등이 내렸다.

8월 25일 ; 진주에 눈이 내리고 영해에 해일이 일어났다.

大風은 위의 예시에서도 확인되듯이 비나 눈 · 우박 등과 함께 일어나는 경우가 많았다. 특히 우박을 동반하는 경우가 많아 계절적인 태풍과는 다른 느낌을 강하게 준다. 이 경우는 운석이 떨어지면 그 먼지로 하늘의 태양이 가려 한냉화 현상이 생기면서 태풍과 우박이 동반된다는 알바레즈탐의 설명이 훨씬 더 적합성을 가진다. 계절적인 태풍보다 훨씬 더 많은 수치로 발생하고 있는 태풍은 이런 특수한 조건의 것으로 밖에 달리 설명할 길이 없다.

겨울철인데도 일시적으로 봄날같이 따뜻해져 꽃이 피고 얼음이 얼지 않는 난동 무빙현상은 빈도가 높지는 않으나 괴이한 일로 여겨 기록에 많이 올라 있다. 이 경우는 대부분 특정한 지역에서 국부적으로 발생한 현상으로, 이는 운석이 바다에 떨어질 때 바닷물이 증발함으로써 온실현상이 생긴다는 해석으로 이해할 문제이다. 발생 지역들은 실제로 바다에 가까운 경우가 많았다.

### 3) 자연재해와 전란의 피해

#### (1) 자연재해의 피해

조선왕조 500년의 기간 중 소빙기 현상이 일어난 1480년 무렵부터 1750년 무렵까지의 기간에는 자연재해의 피해가 장기적으로 계속되었다. 뿐만 아니라 이 기간에는 큰 규모의 외침으로 임진왜란(1592) · 정유재란(1597) · 정묘호란(1627) · 병자호란(1636) 등이 있었다. 자연재해는 기근과 전염병을, 전란은 전쟁 희생자를 초래하여 사회적으로 큰 타격을 입히기 마련이다. 종래 이 시대의 자연재해와 전란에 대한 이해는 양자를 서로 별개로 생각하는 경향이

강했다. 이 시대 연구자들은 연대기의 자료를 따라가면서 이 시대에 자연재해가 심했다는 것을 인지하고 이와 관련하여 구황정책으로 진휼 · 환곡 · 納粟 등의 문제를 다룬 연구자들이 적지 않다. 그러나 이 시대의 자연재해를 소빙기 현상의 결과로 묶어서 파악한 연구자는 없었다. 오히려 자료상 250년이 넘는 긴 기간에 재해가 연속적으로 나타나기 때문에 자연재해는 언제나 발생하는 것으로 간주하여 특별한 의미를 부여하지 않는 경향이 없지 않았다. 이 시기 자연재해 문제가 이런 식으로 이해됨에 따라 전란의 피해에 더 큰 비중을 두는 경향도 있었다. 17세기에 많은 인명의 손실을 수반하는 기근과 전염병도 순수한 자연재해의 결과라기 보다 전란으로 경제적 여건이 더욱 악화됨에 따라 나타난 가승적 결과로 여기는 경향이 없지 않았다. 그러나 장기적 재난으로서 소빙기현상의 실체와 규모가 드러난 상태에서는 전란 자체도 소빙기 현상 속에 있는 것으로 판단된다. 왜이든, 여진족이든 기상의 이상이 물자의 부족을 초래해 침략 전쟁을 일으켰을 가능성은 얼마든지 상정할 수 있다.

자연재해의 원인이 무엇이든 인간생활에 최종적으로 미치는 것은 한재 · 수재 · 충재 · 기근 · 전염병 등이다. 소빙기 현상의 전모를 전하는 《조선왕조실록》은 이에 관한 기록들도 수없이 많이 전하고 있다. 그러나 이 기록들은 앞의 천문현상들과는 달리 祭儀的, 사상적 인식이 시대마다 다른 가운데 대응의 빈도도 이에 좌우되어 이를 적은 기록의 빈도가 반드시 재이의 강약을 대변하기 어렵다. 예컨대 한재의 경우, 초기에는 유교적 대응방식에 충실하여 한차례의 가뭄에 대해서도 祈雨祭 · 감선 · 正殿 피하기 · 寬刑 등의 여러 조치를 갖게 실행하여 관련 기록이 수다하게 많다. 반면에 16~17세기에는 祈雨祭 보다는 君臣 모두의 恐懼脩省이 강조되어 이에 관한 논의를 곧 한재에 관한 기록인 것으로 단정하기 어려운 때가 많다. 그리고, 같은 1회의 한재라도 16~17세기의 것의 강도는 15세기 것에 비해 훨씬 크다.<sup>24)</sup> 이런 조건에서 관련기록의 빈도에 관한 통계적 처리는 의미가 없다. 수재의 경우도 대

24) 이태진, <고려~조선중기 天災地變과 天觀의 변천>(《한국사상사방법론》, 翰林科學院叢書, 小花, 1997).

개 비슷하다. 그러므로 이 기록들에 대한 분석은 특별한 처리 방법이 강구될 때까지 기다릴 수밖에 없다. 여기서는 그런 각종 재해의 최종적 귀착이라고 할 수 있는 田結數의 감소와 전염병(疫病) 발생 상황을 통해 소빙기 자연재해의 피해를 개관하는 데 그치기로 한다.

소빙기에 한재와 수재가 어느 시기보다 심했다면 田地의 결수가 감소되기 마련이다. 먼저 조선시대 전결수에 관한 기록들을 통해 16-18세기 전기간의 전결수의 감소 상황을 보기로 한다.

〈표 5〉 조선시대 전국 전결수의 변천

시 기	전 결 수	전 거
태 중 4(1404)	931,835결	《증보문헌비고》 권 141, 田賦考 1
세 중 32(1450)	1,632,006결	《세종실록》 지리지, 각도 총론
	1,709,136결	《세종실록》 지리지, 각읍 통계
임 란 이 전	1,515,591결	《반계수록》 권 6, 田制攷說 下
	1,515,500결	《증보문헌비고》 권 141, 田賦考 1
	1,708,000결	《증보문헌비고》 권 148, 田賦考 8
선 조 34(1601)	300,000결	《선조실록》 권 140, 선조 34년 8월 무인
광해군 3(1611)	542,000결	《증보문헌비고》 권 148, 田賦考 8
인 조 13(1635)	895,491결	《인조실록》 권 31, 인조 13년 7월 임신
숙 중 45(1719)	1,395,333결	《증보문헌비고》 권 142, 田賦考 2
영 조 2(1726)	1,220,366결	위와 같음
순 조 7(1807)	1,456,592결	《만기요람》 재용편 2, 田結

\* 출처 : 박종수, 〈16·7세기 田稅의 定額化 과정〉(《韓國史論》 30, 서울대, 1993).

위 〈표 5〉에 의하면, 조선 초기 세종대의 收稅 전결수는 160-170만 결 선이었다. 그리고 이것이 임진왜란 이전의 어느 시점까지 150-170만 결 수준을 유지한 것으로 해석할 수 있다. 이 수치들의 전거 가운데 《증보문헌비고》는 당대의 기록이 아니기 때문에 한계가 있지만 전혀 근거없는 것이라 할 수는 없다. 이 점을 받아들이면, 임란 전 16세기의 전결은 세종대 것에서 약간 감소한 상태이다. 그러나 자연재해의 피해가 이미 많이 누적된 명종대 이후에도 이 정도의 감소에 그쳤다고 생각되지는 않는다. 임진왜란이 끝난 뒤 선조

34년에 처음 조사된 전국의 전결수는 30만 결로 급감하였다. 소빙기 대자연 재해에 대한 이해가 없다면, 이 급감은 전쟁의 피해로만 간주되기 쉽지만, 실제로는 명종대에 이르러 이미 과탄지경에 이른 소빙기 현상의 피해가 근처를 이루고 있는 것이라고 보아야 옳을 것이다. 이후 광해군, 인조대를 거쳐서도 전결수가 쉽게 회복되지 않은 것도 계속된 소빙기현상 때문이었다. 숙종 45년에 이르러 비로소 세종대 것에 가까운 근 140만 결에 이르렀지만, 여전히 계속되는 재해로 영조 2년 조사에서는 다시 120만 결대로 감소하였다. 140만 결대는 소빙기현상이 끝난 영조대 후반, 정조대에 안정적으로 유지될 수 있었다.<sup>25)</sup>

이 시기에 국가는 농경지 복구, 생산인구의 확보 등에 진력하는 한편, 기아에 허덕이는 백성들의 부담을 조금이라도 덜어주기 위해 전세의 정액화(永定法), 공물의 田結稅化(대동법), 군역변통, 의무 노역제의 폐지와 雇役制 채택 등 부역체계에 일대 변화 조치를 취하였다. 이런 제도 개혁이 소빙기 기간 중에 제기되어 시행된 점은 이것들이 소빙기 대재난의 극복 차원에서 이루어졌다는 것을 의미한다. 농업기술면에서도 소빙기 현상에 대한 대응의 측면이 확인된다. 申夙의 《農家集戔》은 주지하듯이 이 기간에 편찬된 대표적 농서이다. 이 책은 세종대의 《농사직설》과 함께 편찬 당대의 새로운 농작법들을 소개하였는데, 그 신작법들이 대부분 한냉화에 대비한 旱種에 관한 것들이다. 벼농사의 경우, 이앙법을 권장하되 조종의 법씨를 파종하는 방법을 소개하였고 또 내한성이 높은 山稻 품종도 권장하였다. 겨울철을 나는 작물인 大小麥에 대해서는 《농사직설》에 廣畝에 파종하던 방식 대신, 小畝를 密作하는 것으로 바꾸었는데, 이것은 추위와 바람에 이기는 효과를 높이기 위한 것이었다.<sup>26)</sup>

농산물이 감소하여 기근이 들면 사람들의 신체의 면역력이 떨어져 전염병이 돌기 마련이다. 여기에 전쟁까지 겹친다면 상황은 더욱 어려워 질 수밖에

25) 총 전결수가 영조대 후반, 정조대에도 세종대의 160~170만대에 미치지 못한 것은 생산력과의 비교 속에 별도로 검토되어야 할 문제이다.

26) 김 호, 〈16세기말 17세기초 ‘疫病’ 발생의 추이와 대책〉(《韓國學報》 71, 一志社, 1993), 143~145쪽.

없다. 아래 <표 6>은 《조선왕조실록》 중 전염병(역병) 발생에 관한 기록들의 빈도를 앞의 시기구분(50년 단위)에 따라 집계한 것이다.

<표 6> 《조선왕조실록》 중 전염병(역병)에 관한 기록 빈도 조사표

	제1기	제2기	제3기	제4기	제5기	제6기	제7기	제8기	제9기
전염병	22	7	133	15	37	100	108	35	8

위 <표 6>에 의하면, 소빙기에 해당하는 제3·6·7기에 역질 발생의 빈도가 높은 것으로 나타났다. 같은 소빙기 중 제4·5기의 빈도가 낮은 것은 이 시기에 한해 전염병 발생이 낮았던 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 이것은 해당 실록의 기록상의 특별한 조건이나, 왜란·호란 등의 전시적 상황에 따른 문제일 뿐이다. 제4기의 경우, 선조 25년 이전까지의 기록이 임진왜란으로 모든 史料가 없어져 실록이 부실하게 된 결과이다. 제3기에서부터 시작된 전염병의 만연은 이 시기에서도 그치지 않았으며, 오히려 누적적인 조건으로 상황은 더욱 심각했을 것이다.

제4기인 선조 20년(1587)부터 23년 기간에 일어난 전염병의 만연은 ‘近古에 없었던 것’이란 표현이 나올 정도로 심각했으며, 선조 22년에는 “굶주린 백성들이 도망하거나 유리결식하였고, 또 죽음의 구렁에 수없이 빠지기도 하였으며, 끝내 그들은 도적이 되어서 횡행하는 수밖에 없었다”<sup>27)</sup>고 보고될 정도로 심각한 지경이었다. 제4기말과 제5기는 왜란·호란 등의 전란이 계속된 시기로서, 전시 중의 기록의 부실, 戰死와 病死가 잘 구분되지 않는 점 등으로 관련 기록의 빈도가 상대적으로 떨어졌을 수 있다. 임란 중인 선조 26년 8월에 이순신 장군이 조정에 올린 다음과 같은 보고는 실제로 병사와 전사가 겹친 것을 그대로 보여준다.

전라도에 여역이 크게 번지어 一陣中の 군졸이 태반 가량 전염되어 사망자가 속출하고 있으며 더욱이 군량이 부족하여 계속 굶던 차에 병에 걸리면 반드시 죽었습니다. … 신이 거느린 군사만해도 射手와 格軍을 합쳐 元數 6,200여

27) 《宣祖實錄》 권 23, 선조 22년 10월 임인.



명 가운데 작년과 금년에 전사한 사람의 수와 2~3월부터 오늘에 이르기까지 병사한 자가 600여 명이나 되는데, 무릇 이 사망자들은 모두 건강하고 활을 잘 쏘며 배를 잘 부리는 자들이었습니다(《壬辰狀草》, 萬曆 21년 8월 10일 啓本).

전쟁과 전염병 만연의 상황이 겹쳤을 때 양자를 분별한다는 것은 거의 불가능한 일이다. 기근과 전쟁으로 먹을 것이 부족해지면 사람들의 면역력이 급격히 떨어져 한 번 발생한 역병(瘟疫)은 높은 이환율을 발휘하기 마련이다. 그러므로 소빙기인 제3기에서 제7기에 이르는 기간에 질병적 상황은 지속적인 것이었다고 해도 틀리지 않는다.

임진왜란과 그후 약 20여 년간의 전염병 발생에 관한 한 분석적 연구는 소빙기 재해의 인명적 손실의 실상을 구체적으로 살피는 데 도움이 된다. 이 연구는 선조 즉위년(1567)부터 광해군말까지의 기간을 대상으로 하되, 선조 즉위년부터 32년까지(A기로 부른다)와 선조 33년부터 광해군 15년(1623)까지(B기)로 나누어 전염병(여역) 발생에 관한 실록 기록들의 계절별 분포를 조사하였다.<sup>28)</sup> 그 결과, A기는 봄~여름철 발생율이 높고, B기는 겨울~봄철의 발생율이 높은 것으로 나타났다.<sup>29)</sup> A기의 경우, 임진왜란이란 전쟁이 여름철에 발발하여 창티부스나 이질과 같은 水因性 전염병이 주를 이룬 것으로 분석되었다.<sup>30)</sup> 여름철 모기로 인한 말라리아의 감염 위험성도 높아 학질이 다양한 증세로 나타나기도 했다고 한다. 한편, B기는 감기(인플루엔자)와 이로 인한 폐염 등의 합병증, 초겨울부터 감염 증상이 나타나기 시작해 그 이듬해 봄까지 치성하다가 여름에 수그러 드는 것이 보통인 痘瘡(마마)·瘟疫(발진티프스로 추정)·唐毒疫(성홍열) 등이 많았다고 한다. 이런 전염병은 소빙기 특유의 혹심한 추위가 물고온 질병이라고 할 수 있다. 겨울철 역병은 여름철 것에 비해 사망율이 더 높았다고 한다.

이 연구는 여름철 질병이든 겨울철 질병이든 소아의 감염율이 높았던 것

28) 김 호, 앞의 글.

29) A기 : 봄 30.7%, 여름 37.4%, 가을 11.4%, 겨울 18.2%. B기 : 겨울 48.5%, 봄 25.8%, 여름 17.1%, 가을 8.6%.

30) 三木榮, 《朝鮮醫學史及疾病史》(1962), 30~31쪽.

김 호, 앞의 글, 127~128쪽.

도 함께 지적하였다. 전자에서는 늦봄에서 초가을까지 계속되는 소아 전염병인 홍역이 심했고, 아이들은 학질로부터도 위협을 받았지만 치료법을 몰라 피해가 컸다고 한다. 겨울철 병인 痘瘡·癩疫·唐毒疫 등도 소아의 이환율과 사망율이 다른 전염병에 비해 높았다. 높은 소아 사망율은 다음대의 성인수의 감소로 이어져 인구감소의 장기적 요인이 될 수 있는 것이었다.

기근과 전염병은 결국 소빙기 기간에 거의 끊이지 않았다고 해도 좋다. 그리고 그러한 상황은 국가통치력에도 큰 타격을 주어 아사자·병사자에 대한 조사 자체가 충실한 것이 될 수 없는 결과를 가져왔다. 아사자·전염병 사망자에 대한 보고는 현종 12년(1671) 한해의 것이 비교적 충실한데, 이 해 총 기민수는 680,993명, 동사 및 아사자 58,415명, 전염병 사망자 34,326명으로 집계된다. 그러나 실제로는 이보다 훨씬 많아 100만 명에 달했다고 한다.

소빙기 자연재해에 대한 대책은 진휼기구를 세워 이를 통해 이루어졌다. 전염병에 대한 대책으로는 국가적 차원에서 醫書를 편찬하여 지방 각관에 내려보내 활용하도록 하는 것을 일차적인 과제로 삼았다. 광해군 2년에 許浚에 의해 종합의서로서 《東醫寶鑑》이 편찬된 것은 이 시기의 극심한 질병적 상황을 극복하려는 의술적 노력의 최대의 성과였다. 이 의서가 이전의 의서들에 비해 되도록 싼값의 약재를 활용하는 노력을 기울인 것도 많은 사람들이 병고에 시달린 상황을 반영하는 것이었다. 그리고 출간된 후 어려운 여건에서도 지방에 상당한 수로 배포되었던 것은 질병의 피해가 그만큼 컸던 것을 의미한다.<sup>31)</sup> 허준은 광해군 4년에 다시 왕명으로 《新撰辟瘟方》을 지었는데 이것은 겨울철 전염병인 온역 만연을 극복하기 위한 것이었다. 그리고 효종 4년(1653)에 해서지방에 온역이 만연하여 의관 安景昌이 이 책을 토대로 《辟瘟新方》을 편찬하기도 하였다. 전염병 퇴치를 위한 의서 및 그 언해본들은 이외에도 여러 가지가 있었다.<sup>32)</sup>

1480년경부터 시작된 소빙기 자연재해가 사회적으로나 국가적으로 큰 타격을 주었다는 것은 진휼청이 이 현상이 시작되면서 처음 설치되어 줄곧 존

31) 김 호, 앞의 글, 142~143쪽.

32) 위와 같음.

속하였다는 사실로서도 입증되 된다.

## (2) 전란의 피해

소빙기현상의 자연재해가 계속된 16~17세기에 동아시아 국제사회는 결코 평온하지 않았다. 14세기 동아시아는 원·명 교체의 대변동 속에서 왜구까지 출몰하여 큰 혼란을 겪었다. 유럽사에서 이르는 ‘14세기 위기’가 동아시아에서도 그대로 현출되고 있었다고 할만 하다.<sup>33)</sup> 한반도에서 왕조가 고려에서 조선으로 바뀐 것도 그러한 대변동의 한 부분이었다. 그러나 14세기의 혼란은 15세기에 들어와 안정되어 갔다. 14세기 중반 이후 그렇게 자주 출몰하던 왜구도 1399년을 고비로 크게 줄어들었다. 새 왕조에 들어와 1396·1408·1419년 등 세 차례의 침구가 있었으나 1419년의 對馬島 정토 이후 왜구 출몰은 거의 없어졌다. 북쪽 野人(여진족)들은 1410·1422(2월, 10월)·1460, 1475년 등 5차의 침구가 있었다. 이 침구들은 명나라의 요동 평정책에 밀려 일어난 것에 불과한 것으로 조선 또는 조·명연합작전의 반격으로 쉽게 진정되었다. 그러나 1490년대 이후 소빙기의 시작과 거의 비슷하게 왜구와 여진은 다시 준동하기 시작하였다. 1491년 이후 1592년 임진왜란이 일어나기 전까지 약 100년간 여진과 왜구의 침입상황은 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 1491~1591년간 왜·여진 침입 연표

1491.	1.	兀狄舍 여진, 경흥 造山堡 침입(부사 전사), (11월 許琮 정벌)
1496.	7.	건주 여진 渭原에 침입
1497.	3.	왜 鹿島에 침입하여 만호를 죽임
1499.	3.	야인, 삼수군에 들어와 노략질 함
	7.	여진, 강계 楸坡鎭에 침입
1510.	4.	삼포왜란
1512.	6.	여진, 중성 침략
1512.	7.	여진, 갑산·창성 등지에 침입
1517.	2.	평안도 方山鎭 부근에 야인 1만 명 월경 주둔

33) 그러나 현재 유럽사에서 처럼 이 시기의 동아시아사를 기후 변동과의 관련 아래 위기적 상황으로 파악하는 연구는 나오지 않았다(이태진, 앞의 글, 1997, 98~99·109~115쪽).

1522.	4.	추자도 왜변
1523.	4.	안면도 풍천에 왜구
1524.	1.	압록강 유역의 야인 축출(1517 이래 거주), 이함 등 虛空橋에서 패함
1525.	8.	전라도에 왜변
1528.	1.	만포침사 심사손, 야인에게 살해됨
1530.	1.	여진인, 山羊에서 작변, 2월 축출
1544.	4.	고성 蛇梁에 왜변
1552.	5.	제주에 왜구 출몰
1553.	5.	제주도에 왜변
1555.	5.	영암 達梁浦에 왜변, 이윤경 대파(을묘왜변)
1556.	6.	제주 침입 왜선 5척 불태움
1583.	1.	경원부 藩胡, 부성을 함락(니탕개의 난)
	2.	申硯 등 두만강 방면 여진 정벌
1587.	2.	녹도·가리포·웅양에 왜구 침입
	9.	오랑캐 경흥·녹둔도 침범
1588.	1.	북변사 李鎰, 도강하여 時錢 번호를 정벌

〈표 7〉에 정리된 것과 같이 1491년 이후 약 1세기간의 왜·야인의 침입은 이전 1세기에 비해 3배 이상으로 급증하였다. 삼포왜란·을미왜변·尼蕩介의 亂 등과 같이 침구 또는 변란의 규모도 이전에 비해 훨씬 큰 것들이 많았다. 왜나 야인 모두가 식량 확보가 침구의 중요 목표였던 것은 침구의 원인 자체가 소빙기 자연재난이었던 것을 의미한다.

왜인들이 삼포를 통해 사간 물품들은 곡물·면포·면주, 그리고 중국산 비단 또는 原絲(白絲) 등이었다. 그리고 그들이 가져온 것은 구리, 염색의 재료로 쓰이는 蘇木, 은 등이었다. 그들은 조선측에 대해 곡물이든 면포이든 구입량을 늘여줄 것을 요구하였다. 그러나 조선측은 거둬들이는 흉년으로 이들의 요구를 들어줄 수 없었다. 4~5,000명에 달한 삼포 거주 왜인들이 일으킨 1510년의 왜란은 수출량 제한에 대한 불만이 주된 원인이었다.<sup>34)</sup> 1547년에 중국 寧波(닝보) 거주의 왜인들이 일으킨 난도 이와 거의 성격이 비슷하였다. 왜인들의 이러한 반란행위는 교역량의 감축이나 중국의 경우 교역대상에서의

34) 이태진, 〈16세기 국제교역의 발달과 서울상업의 성쇠〉(《서울상업사연구》, 서울학연구소, 1998).

제외로 응징받았다. 이런 상황에서 그들이 취할 수 있는 마지막 선택은 노력 질박에 없었다. 16세기 조선과 명나라 해안에서 출몰한 왜구는 14세기 때보다 결코 규모가 작지 않았다.

16세기 왜구는 일본열도의 정치적 분열과 무관하지 않았다. 주지하듯이 일본열도는 1490년 무렵부터 足利(아시카가)氏의 室町(무로마치)幕府의 통치체제가 쇠미해지고 군웅이 할거하는 戰國의 시대가 된다. 일본열도의 이러한 정치적 분열이 과연 소빙기 자연재난과 직접적인 관련이 있는 지는 알 수 없다. 일본열도의 정치적 분열은 교역권의 분열을 의미했다. 모든 대소의 호족들이 조선·중국으로부터의 수입품을 원했다. 그래서 교역권의 장악은 전국시대 大名(다이묘)들의 정치적 쟁패의 주요한 목표였다. 비단은 다이묘와 그 휘하 호족들이 지위를 과시하는 수단으로 인기가 높았고 면포는 군사들의 제복뿐만 아니라 일반민들의 옷감으로도 수요가 높았다. 이 시기 일본의 농산물이 과연 소빙기 재난의 영향으로 감소하였는지 여부는 확인되지 않았으나 對馬島 藩主가 줄곧 수출량을 늘여줄 것을 요구한 것은 사실이다. 소빙기현상의 영향을 받았다면 지역적으로 풍흉이 엇갈리기 마련이고 그 상황에서는 국가의 지역적 차등으로 곡물 무역이 활발하게 진행되는 것은 당연하였다. 삼포왜란 후 조선의 연안지역을 출몰한 왜구들은 곡물·면주·면포 등을 노략질의 주요 대상으로 삼았던 것은 확실하다.

전국시대의 쟁패는 1568년에 織田信長(오다 노부나가)에게 패권이 돌아간 뒤, 1585년에 豊信秀吉(도요토미 히데요시)가 다시 패권자가 되었다. 풍신수길은 1589년 명나라에 대해 비밀스런 협상을 의도하였다. 즉 현재 일본 각지에서 나가고 있는 왜구들을 종식시키는 대가로 조공무역의 기회를 다시 얻는 방안을 검토하였다.<sup>35)</sup> 일본열도를 최초로 통일한 주역으로서 풍신수길이 조공무역의 기회를 다시 얻으려 한 것은 중국과의 무역을 통일적으로 장악하려는 의도였던 것은 말할 것도 없다. 이렇게 검토된 방안이 실천에 옮겨졌는지는 확인이 되지 않았지만, 3년 뒤 그는 명나라 침공을 목표로 하는 ‘出陣의 命’을 내렸다. 그것은 명측이 가하고 있는 교역 물자의 제한을 근원적으

35) 藤木久志, 《豊信平和と令과 戰國社會》(東京大 出版會, 1985), 218~238쪽.

로 철폐하는 것을 목표로 하는 것이었다.

야인들은 15세기 중반기까지 명나라가 衛所제도를 시행하여 그 체제 아래서 조선과 명으로부터 농업기술을 받아들여 안주하기 시작했다. 그러나 15세기 말엽부터 다시 동요하기 시작하여 조선의 변경지방을 침략하기 시작했다. 여진족의 이러한 동요가 시간적으로 소빙기 현상과 거의 맞물리고 있는 것은 결코 우연이라고 할 수 없다. 그들의 생활 근거지는 위도가 높아 기온강화에 쉽게 영향을 받는 조건을 가지고 있었으므로 소빙기 재난으로부터 일찍 타격을 받기 시작해 식량을 얻기 위해 조선으로 침구해 온 것이었다. 여진족들은 정묘·병자호란 때도 물자 부족으로 조선인 포로들을 米布나 은으로 값을 받고 돌려주는 원칙을 세웠다.

풍신수길은 1592년 정월 5일 ‘출진의 명’을 내리면서 30만 명의 병력을 동원하였다. 10만 명은 九州(구유슈) 名護屋(나고야)성에 대기하고 20만 명이 차례로 조선으로 건너왔다. 제1진이 4월 13일에 나고야를 출발하여 20일만인 5월 2일에 서울에 도착하였다. 조선은 전쟁에 대한 준비가 없었기 때문에 일본군은 승승장구였다. 전세는 이듬해 정월 8일에 조선과 명의 연합군이 평양을 탈환하면서 비로소 뒤집히기 시작했다. 서울까지 후퇴한 일본군은 2월 행주싸움에서도 패하여 강화 회담을 제의하면서 남쪽 연안 지역으로 몰려 내려갔다. 선조 26(1593)~27년간 혹심한 기근과 추위가 닥쳤다. 그래서 1594~95년간 전쟁은 소강 상태였다. 소빙기의 재난이 전쟁 중에도 계속되고 있었던 것이다. 1596년 9월 회담이 결렬되었다. 1597년 정월 풍신수길은 15만 명의 병력을 동원하여 재침을 기도하였다. 정유재란이 일어났다. 그러나 이번에도 일본군은 직산에서 북상이 꺾여 남쪽 연안 지역에 되몰려 있다가 8월 18일 풍신수길이 병사하여 그 유언에 따라 철수를 기도하였다. 그러나 이순신의 수군에게 가로 막혀 철수도 제대로 하지 못하다가 11월 19일 노량 앞 바다에서 대패 당하는 것으로 전쟁은 끝났다.

임진·정유 두 차례의 전란에서 희생된 자의 수는 공식적으로 보고된 것이 없다. 전쟁이 끝난 후인 선조 34년에 한 대신은 전쟁 전과 후의 상황을 대비해 다음과 같이 왕에게 말하였다.

중종조에 3창(군자창·풍저창·광흥창; 필자)의 저축이 203만 석이란 많은 수에 이르렀는데 그 후 제향에 쓰임새가 점차 넓어지고 잡용으로 쓰는 것도 많아져 임진년에 와서는 저축한 것은 겨우 50여 만석으로 3분의 2는 줄어든 것이었다. 인구수로 말하면 평시에 비해 겨우 10분의 1이다(《宣祖實錄》 권 140, 선조 34년 8월 무인).

나라의 저치곡이 점차 줄어든 것은 진휼곡이 늘어났기 때문이었다. 인구수가 10분의 1에 불과하다고 한 것은 분명히 과장된 것이나 심각한 타격을 입었다는 것을 의미하는 표현이다. 이 보다 앞서 1593년 5월 서울이 수복된 후의 한 기록은 서울로 돌아온 인구(還集人)를 남 14,062명, 여 24,869명, 합계 42,106명으로, 이 중 賑濟場에 모인 기민은 남녀 3,175명이라고 하였다.<sup>36)</sup> 전란 전의 서울 인구는 10만여 명을 헤아렸다. 그렇다면 반수도 돌아오지 못한 상태이다. 1596년은 위에서 언급했듯이 혹심한 기근이 계속되고 있었다. 전란 중에 동원된 인력은 15만 명 정도로 추산된다.<sup>37)</sup> 이 중 전사자를 3분의 1로 잡더라도 5만여 명 정도였을 것이다. 풍신수길은 출진하는 장수들에게 시신이나 수급 대신 조선인들의 코를 베어오라고 했다. 그래서 軍民을 가리지 않은 살륙의 만행이 저질러졌다.<sup>38)</sup> 이렇게 적군에 의해 죽는 자도 많았지만, 기근과 전염병으로 죽는 자도 많았다. 다음의 기록들은 각각 1593년과 1594년 두 해의 참혹한 광경들을 전한다.<sup>39)</sup>

① 京畿의 士民들이 크게 굶주려 굶어죽은 시체가 길을 꼭 메웠다. ... 길을 가다보니 어린아이가 젖을 빨고 있는데 어미는 이미 죽어 있었다. 유성룡은 말하기를, “왜적이 아직 물러가지도 않았는데 인민의 죽음이 이와 같으니 장차 어찌할 것인가”라고 탄식하고, “하늘도 걱정하고 땅도 비참하게 여기는 듯 하다”고 하였다...(《宣祖修正實錄》 권 27, 선조 26년 2월 기사).

36) 《宣祖實錄》 권 38, 선조 26년 5월.

37) 1592년 5월 경상·전라·충청 삼도를 중심으로 소집된 관군이 근 10만 명이었다고 한다. 이에 각지 의병 등을 합하면 15만 명 정도로 추산된다.

38) 李元淳, 〈壬辰·丁酉倭亂時의 朝鮮 俘擄奴隸問題〉(《邊太燮博士華甲紀念史學論叢》, 三英社, 1985), 628~620쪽.

39) 최영희, 《壬辰倭亂중의 사회동태》(한국연구총서 28, 한국연구원, 1975), 88·89·99쪽.

② 영남에 흉년·기근과 역질로써 인민이 사망하여 거의 없어졌으므로 문경 이하로부터 바로 밀양에 이르기까지 수백 리 사이에 사는 사람이 없어서 벌써 텅빈 땅이 되어 버렸으니 비록 일을 하고자 하더라도 형편이 되지 않았다(《정비록》 권 12, 辰巳錄).

③ 사헌부에서 아뢰다. 기근이 극심하여 인육을 먹기에 이르렀어도 마음으로 이상한 생각을 하지 않는다. 길바닥에 굶어죽은 시체를 칼로 도려내어 한곳도 살이 남아 있지 않을 뿐더러, 혹은 산사람을 도살하여 腸胃와 腦髓까지도 모두 먹었다. 옛날에 사람이 서로 잡아 먹었다는 말이 있지만 이렇게 심하지 않았을 것이다. 건문한 것으로는 극히 참혹하다(《宣祖實錄》 권 47, 선조 27년 정월 병신).

왜란 중에는 많은 사람들이 포로로 잡혀갔다. 그 수는 10만 명이 넘었을 것으로 추산되고 있다. 일본측 학자들은 과거 통산 5~6만 명으로 추산하였으나<sup>40)</sup> 최근 규우슈의 薩摩(사츠마)州에만 30,700여 명의 조선인 포로가 있었다는 정보 등에 근거해 10만 명 이상으로 추산하고 있다.<sup>41)</sup> 포로는 일본군이 조·명 연합군에게 밀려 남쪽 해안지역에 성을 쌓고 대치하고 있던 기간과 정유재란 때 대거 잡아갔다. 그들은 포로들을 15만 명 이상의 대군 동원으로 부족해진 본국의 노동력을 충용하는 것을 중요 목적으로 하였다. 그러나 이보다 더 중요시한 것은 이들을 포르투갈 노예상인에게 넘기는 것이었다. 일본의 대소 藩主들은 포르투갈 상인들로부터 鐵砲(조총), 白絲(비단 原絲), 담배 등을 닦치는 대로 사들이면서 이에 대한 값으로 조선인 포로들을 넘겼던 것이다. 그들은 남쪽에 진치고 있을 때 ‘人買船’을 보내 조선인을 잡아와 長崎(나가사키) 방면에서 이들을 포르투갈 상인들에게 팔아 넘겼던 것이다.

약 10만 명 내외를 헤아린 조선인 포로들은 극히 소수만이 모국으로 돌아올 수 있었다. 1599년 6월부터 국교 재개의 교섭이 시작되면서 일본측은 포로의 송환을 약속하였다. 그러나 1597년부터 1606년까지 10년간 《조선왕조실록》을 통해 확인되는 송환 포로는 5,720명에 불과하고, 이후 1607년에 1,240명, 1609년에 수십 명, 1617년에 321명, 인조 2년(1624)에 146명, 1643년 14명 등 2,000명 미만으로 총 7,500명 정도의 송환을 확인할 수 있다. 왜군이 많은

40) 內藤雋輔, 〈壬辰·丁酉役에 있어서 被掠 朝鮮人の 刷還問題에 대해〉 하(《朝鮮學報》 34, 1965).

41) 이원순, 앞의 글, 630쪽.



민간인들을 수입품 대금 지불 수단으로 삼은 것은 일본이 전쟁과 소빙기 자연재난으로 값을 치를 물자 생산에 어려움을 겪고 있었다는 것을 의미한다.

임진왜란이 일어나기 전에 북쪽 여진족의 침구로는 선조 16년(1583)의 이른바 니탕개의 난이 가장 규모가 컸다. 여진족들은 누루하치가 등장하여 선조 22년부터 인근 부락을 점령하고 무력과 혼인정책으로 급속한 성장을 보여 광해군 8년(1616) 정월 황제를 칭하며 후금국을 세웠다. 1605년에 이미 명에의 조공을 폐기한 누루하치는 1618년 4월에 犯境과 父祖 피살을 표면적인 이유로 들어 명나라의 변경요지를 점령하기 시작하였다. 이어 1619년 3월 명군과의 대회전에서 누루하치군이 승리함으로써 명·청 교체 대변동의 기선을 잡았다. 이후 후금군은 인조 5년(1627) 정월부터 3월까지 3만 명의 대군, 인조 14년 12월부터 이듬해 정월까지 20만여 명의 대군으로 조선을 침략했다.

두 차례의 호란 중 조선측의 피해는 물론 병자호란 때가 더 컸다. 그러나 어느 쪽이든 피해규모 전체가 정확히 파악되지는 않았다. 정묘호란시의 피해는 주로 침입로에 위치한 평안도의 평양·강동·삼등·순안·숙천·함종 등지에 집중되었다. 이들 6읍의 피해는 포로가 된 자 총 4,986명, 피살자 290명, 포로 중 도망쳐 돌아온 자 623명 등으로 공식 보고된 것이 있다.<sup>42)</sup> 그리고 병자호란 때는 포로가 된 자가 무려 50만여 명에 달했다는 기록밖에 없다.<sup>43)</sup> 이들은 평안도·황해도 등지 사람들이 많았을 것은 말할 것도 없다. 그러나 지역별 피해자에 대한 기록은 강화도에서 포로가 된 자를 강화조약 성립 직후 쇄환해 준 남자와 여자 1,600여 명이었던 수치밖에 전하는 것이 없다.

42) 《仁祖實錄》 권 16, 인조 5년 5월 16일 신사 및 《承政院日記》 권 1, 인조 5년 5월 17일 임오. 각 지역별 피해의 내용은 다음과 같다. 평양 피로 男婦 2,193명, 피살 158명, 逃還 334명, 掩骼(시체) 1,169명, 江東 피로 225, 도환 67, 피살 우마 790, 삼등 피로 1,500, 피살 28, 도환 111, 순안 피로 576, 피살 44, 도환 78, 숙천 피로 370, 전망 60, 도환 33, 威從入防正軍 피로 122.

森岡康, 〈丁酉亂後におけるの贖還問題〉(《朝鮮學報》 32, 1965), 76쪽.

박용옥, 〈정묘란 조선피로인 쇄·속환고〉(《史學研究》 18, 1964), 359쪽.

43) 《遲川集》 권 17, 제7책 2, 移陳都督咨.

박용옥, 〈丙子亂 被擄人 贖還考〉(《史叢》 9, 1964), 52쪽.

그런데 두 차례의 호란에서도 왜란 때와 마찬가지로 조선인 포로는 거래의 대상으로 간주되었다. 정묘호란시 후금은 강화조약 성립 직후 정주·선천·철산 등지 사람들로 이루어진 3,210여 명을 무조건 쇠환했다(이 숫자는 위의 4,986명에 포함되지 않는다). 그러나 나머지는 贖還 즉 값을 내고 데려가라는 조건을 내세웠다. 속환은 開市の 조건과 함께 요구되었다. 포로를 돈을 받고 돌려주고 그 값으로 개시장에서 조선의 미곡을 사가겠다는 계산이었다. 정묘호란 후 포로의 공정가는 靑布(담요 종류) 10필로 정해졌으나 실제로는 60~70필로 요구되었다. 上品 즉 신분이 높은 사람은 소 한 마리에 청포 10필, 중품은 청포 100필, 하품은 소 한 마리 또는 청포 60~70필로 요구되기도 했다. 몸값이 이렇게 고가로 요구되어 속환이 실제로 이루어진 것은 극소수였다. 그래서 포로 가운데는 죽음을 눈앞에 두고 최후로 도망쳐 오는 자들도 많았다. 그러나 후금은 이에 대한 代價를 조선정부가 책임질 것을 요구했다. 개시도 의주와 회령 두 곳에서 이루어졌으나, 조선측이 물자가 모자라 시장의 모양을 제대로 갖추지 못하는 경우가 많았다. 그래서 속환문제는 인조 10년 이후 거의 이루어지지 않은 상태에서 양국의 감정을 악화시키고 있었다. 후금이 속환과 개시에서 노린 것은 곧 식량 확보였으며, 그것은 소비기의 재해 속에서 겪고 있던 식량난에 대한 하나의 자구책이었다. 그들은 조선에 대해 歲幣보다도 개시와 속환을 더 강하게 요구했으나 조선 자체가 장기적인 재해로 식량 공급에 허덕이고 있었으므로 성과를 거둘 수 없었던 것이다.

병자호란 후 청나라는 속환정책을 근본적으로 바꾸지 않았다. 이번에는 속가를 청포대신 銀으로 요구하였다. 이전과는 달리 청나라의 세력이 커지고 그 세력권이 명의 본토로 확대되어 가는 변화 속에서는 명의 화폐수단인 은이 곡물 매입면에서도 더 유리한 것일 수 있었다.<sup>44)</sup> 청이 이 시기에 조선인 포로 1명에 대해 요구한 속가는 은으로 150~250냥으로 대단한 고가였다. 그래서 이 때도 사실상 속환은 제대로 이루어지지 않았다. 50만여 명의 포로가 사경을 헤매거나 청인의 노예 등으로 그대로 정착하였다.

44) 한명기, 〈光海君代의 대중국관계—후금문제를 둘러싼 대명관계를 중심으로—〉(《震檀學報》 79, 1995).

16~17세기 동아시아의 대전란인 임진왜란, 정묘·병자호란 등에서 침략국인 일본·청 등이 다같이 조선인 포로들을 필요한 교역품 특히 곡물 확보의 결재가로 활용하고자 했다는 것은 당시 어느 지역이나 장기적인 재해로 곡물 확보가 어려웠다는 것을 의미하기에 충분하다. 그래서 이 시기의 전란의 피해란 것도 소빙기 자연재해의 한 부분이라고 보지 않을 수 없다.

〈李泰鎭〉

## 2. 상평창 · 진휼청의 설치 운영과 구휼문제

### 1) 임진왜란 이전의 상평창제 시행과 진휼청 운영

앞에서 살폈듯이 소빙기 자연재해의 기간은 《조선왕조실록》을 통해 1500년 무렵부터 1750년 전후까지로 확인되었다. 엄밀하게 1480년경에서 시작해 1760년경까지로 관련 현상이 나타난다. 소빙기의 자연재해가 심했다면 마땅히 이에 대한 국가적 차원의 대책이 있었을 것이다. 상평창, 진휼청의 설립과 운영이 바로 그 대표적인 것이다. 그리고 納粟空名帖이란 것도 이 시기에 진휼청이 민간 저치곡을 동원하기 위해 비상적으로 쓴 방법 중의 하나였다.

유교정치사상에서 천재지변은 왕정의 어떤 잘못에 대한 하늘의 譴告로 해석되었다. 그래서 어떤 천변재이 현상이 나타나면 군주는 스스로 自省의 뜻으로 여러 가지 근신 조치를 취하는 한편으로 신하들에게 求言을 하고 필요한 구황 조치를 취하는 것을 도리로 삼았다. 성종 12년(1481)~13년은 소빙기 현상이 처음 시작하던 시기였다. 성종 12년 5월 한발이 극심한 가운데 경기도 광주지방에서 우박까지 쏟아지자 왕은 구언을 하였고 이에 4건의 進書가 올려졌다. 그리고 7월 11일에는 호조가 「구황절목」을 작성해 구황정을 실시하였다.<sup>1)</sup> 이때 취해진 구황조치는 대강 다음과 같다.

1) 장학근, 〈成宗의 救荒政策과 民의수립〉(《朝鮮時代史研究》, 龍巖車文燮教授華甲紀念論叢, 1989).

첫째로, 정부가 賑濟場을 설치하여 운영하였다. 각지에서 한발이 들어 기근이 발생하자 많은 농촌인구가 서울로 유입하였고 쌀값도 폭등하였다. 이에 정부는 5부로 하여금 10일마다 인구를 조사하도록 하여 진제 대상의 인원을 파악하도록 하였다. 그리고 군자감의 비축미곡을 각도에 분급하여 지방에 대한 진휼 대책도 세웠다. 1인당 하루치 양식으로 1升씩 지급하였다.

둘째로, 常平制를 실행하여 구휼의 효과를 기하였다. 국가가 시가보다 훨씬 싸게 면포를 받고 쌀을 내주어 식량을 공급하는 것이 그 목적이었다. 그리고 미가 상승을 억제하기 위해 종래 소금과 곡식을 교환하던 것을 소금과 布로 교환하는 것으로 바꾸는 한편, 각종 세금도 포로 납부하도록 하여 미가 상승을 억제하였다.

셋째로, 농민들의 재생산 의욕을 유지하기 위해 국가가 종자곡 제공에 만반의 대책을 기하였다. 즉 호조 주관 아래 국가의 각종 창고의 묵은 곡식을 헛곡과 바꾸어 이듬해의 종자곡을 미리 확보하도록 하고, 종자곡도 확보치 못한 지역에 대해서는 헛곡식을 산출한 지역의 미곡을 종자곡 몫으로 보내게 하였다.

넷째로, 敬差官 및 賑恤使를 각지에 파견하여 구황을 성실히 이행하지 않는 수령을 적발하여 처벌하는 감독체제를 강화하였다.

다섯째, 국왕이 베푸는 恩典이 아니라 국왕의 自省 실행이란 명분아래 각종 면제 조치를 취하여 농민들의 부담을 덜어주었다. 성종 12년 이전의 미납분의 노비신공, 공공기물 파손 변제비, 어염세, 공유지 경작세, 船稅, 창고대여세 등을 면제 대상으로 삼았다.

여섯째, 궁궐의 내帑을 강조하고 減刑을 단행하였다.

위와 같은 구황정은 소빙기 재난에 대한 유교 왕정의 초기 대책으로 전형적인 것이었다. 성종대에는 이후에도 몇 차례 더 기근이 발생하지만, 국가의 비축이 비교적 양호한 상태에서 이와 같은 성실한 대응으로 큰 타격을 입지 않았다. 그러나 이후 재해가 그치지 않음으로써 이러한 방식의 대응은 점차 무력해지고 국가재정 자체가 위기적 상황으로 빠져들었다. 재해가 거듭할수록 국가의 비축곡 자체가 절대적으로 부족하여 구황정이 최소한의 기능도 발휘하기 어려운 상황에 이르렀다.

초기의 구황정은 앞의 성종 12년의 조치 가운데 두 번째의 상평창에 비중을 크게 두었다. 이 제도는 성종 12년에 처음 건의되었지만, 처음 시행된 것은 이듬해였다. 그리고 이 제도는 저치곡의 한계로 종종 21년(1526)까지 밖에 유지되지 못했다. 그 동안 약 40년간 상평창이 설치되었을 때의 미곡의 값과

상평창 방출 쌀값을 대비하면 다음 <표 1>과 같다.<sup>2)</sup>

<표 1> 상평창제 시행 건의와 시행 상황표

년 월	미곡시가 (면포 : 쌀)	상평창 방출미곡가	비 고
성 중 12년(1481) 4월	1필 : 3두		첫 건의, 미시행
성 중 13년(1482) 3월	1필 : 2두	1필 : 3두 5승(?)	서울만 시행
성 중 23년(1492) 3월	1필 : 2두 5승	1필 : 4두	군사, 관속 등 대상
4월	1필 : 2두 5승	1필 : 3두 5승	
연산군 4년(1498)		1필 : 4두 5승	
연산군 6년(1500)	1필 : 2두 5승	1필 : 4두 5승	
연산군 8년(1502)	1필 : 2두		서울과 지방 설치, 5필 단위로 방출
중 중 5년(1510)			심한 기근으로 건의 되었으나 채택되지 않음
중 중 14년(1519) 4월			군자곡 부족으로 시행되지 않음
중 중 19년(1524) 4월	1필 : 6~7승		심한 한재로 효과 없어 폐지
중 중 20년(1525) 7월			재시행 건의, 호조가 節目 재작성 약속
9월	1필 : 1두	1필 : 3두	富商大賈 개입해도 빈민에 도움 됨으로 시행한다고 함

<표 1>에는 상평창 설치가 건의되었으나 채택되지 않은 경우도 함께 제시되었다(1510·1519년). 대부분의 건의는 기근 발생시 이에 대한 대책으로 나온 것이므로 건의에 그친 것이라도 기근 발생의 빈도를 아는 데 도움이 된다. 그러나 반대로 상평창 설치 건의가 실제로 발생한 기근을 모두 포괄하는 것은 아니다. <표 1>은 상평창제가 기근에 대한 대책으로 성종대에서 연산군대 사이에서만 효력이 있었던 것을 보여준다. 중종대에도 설치 건의가 계속되었으나 국가의 보유곡 부족으로 채택되지 못했다. 중종대에는 다섯 차례의 건의중 20년(1525) 9월에 한 번 시행되었다. 그리고 이후에는 진휼청 설치를 중심으로 대책이 모색되었다.

2) 이 표는 李正守, <朝鮮前期 常平倉의 전개와 기능>(《釜山史學》 27, 1994)에서 다루어진 내용에 근거해 작성되었다.

상평창제는 본래 물가조절 제도로 구황책이라고 할 수는 없는 것이다. 풍년에 쌀값이 쌀 때 국가가 비싼 값으로 사들여 쌀값의 폭락을 방지하고, 반대로 흉년에 쌀값이 비쌀 때 싼값으로 방출하여 쌀값을 포함한 물가의 양등을 방지하는 것을 목적으로 하는 제도였다. 성종대 시행에서도 쌀값의 양등을 방지하기 위해 국가가 보유·저치하고 있는 미곡을 싼값으로 방출하여 쌀값의 급등을 억제하고자 하였다. 그러나 쌀값의 등귀를 초래한 원인이 심한 기근이었기 때문에 처음부터 단순한 물가 조절이 아니라 진휼의 목적도 강하게 가지고 시행되었다. 그러나 그칠 줄 모르는 소빙기의 자연재해는 상평창제의 원리를 거의 무력하게 만들었다. 재해가 장기간 계속됨으로써 싼값으로 곡식을 사놓을 수 있는 기회가 거의 없게 됨으로써 이 제도는 설자리를 잃었다.

진휼 목적으로 도입된 상평창제도는 뜻밖의 방해자를 만나기도 하였다. 국가가 미곡을 시가보다 더 싸게 방출하자 富商大賈들이 이를 악용하는 사례가 자주 발생했다. 즉 이들이 방출곡을 싼값으로 사서 다른 지방에 가져가고가로 팔아서 이윤을 챙기는 행위가 비일비재하게 발생하였다. 국가는 시행 초기에 양질의 면포(長準布 즉 5升布 또는 4승포)만을 값으로 받는 원칙을 세우자, 短布(3승포와 2승포) 밖에 가지고 있지 못한 일반인들은 부상대고로부터 양질의 면포를 빌리는 현상까지 발생하였다. 예컨대 富商에게 양질의 면포 1필을 빌려 상평창에서 쌀 1두 4승을 받게 되면, 2승은 자신이 먹고 나머지 1두 2승은 모두 부상에게 주었다.<sup>3)</sup> 이런 문제점을 시정하고자 나중에 단포도 받도록 했지만 그때는 이미 상평창제가 더 이상 유지될 수 없는 상황이 되어 있었다.

중종 20년(1525) 11월에는 상평창의 무곡보다 還上이 小民들에게 더 유리하다는 주장이 제기되었다. 중종 25년 정월에는 부자들은 환자를 꺼리고 일반민들에게는 진휼이 더 필요하므로 앞으로는 상평창보다 진휼청 기능 강화에 주력하는 것이 마땅하다는 주장이 강하게 제기되었다. 진휼청은 중종 6년에 처음 설치되어 계속 존속하였다(〈표 3〉 참조). 이 때는 독립기구로 진휼청

3) 《中宗實錄》 권 95, 중종 36년 6월 경오.

이정수, 앞의 글, 104쪽.

을 설치하였다. 그러나 중종 20년(1525) 7월의 재설치에서는 독립기구가 아니라 호조판서가 賑恤使를 겸하는 형식을 취했다. 진휼사의 파견이 오히려 현지에 많은 부담을 주었기 때문이었다. 그리고 중종 25년의 제안에서는 또다시 진휼청을 호조로부터 독립시키고 책임자도 별도로 重臣으로 임명하여 그 기능을 집중적으로 강화하자는 것으로 바뀌었다. 상평창제도는 중종대 중반 이후 이와 같은 진휼청 강화론에 밀려 더 이상 거론되지 않았다. 실제로 자연재해의 장기화로 국가 저치곡이 날로 감축되어 상평창제도를 운영할 여유가 없었다. 국가가 보유하고 있는 저치곡을 총동원해 진휼에 임해도 어려운 것이 당시의 실정이었다.

다음 <표 2>는 연산군대 이래 서울에 소재한 軍資監·豐儲倉·廣興倉 등의 국가 저치곡 보유상황에 관한 기록들을 정리한 것이다.

<표 2> 京倉穀 元數 및 재고량

시 기	元 數	현재 저치량	실재 잔존량
연산군대		500,000석	
중종 23년(1528)	688,000여 석		
중종 25년(1530)	730,000석	500,000여 석*	
중종 37년(1542)	700,000석	600,000석	300,000석
명종 3년(1548)	500,000석		
명종 6년(1551)	500,000석		100,000석
명종 21년(1566)		260,000여 석	100,000석 미만

\*趙圭煥, <16세기 환곡운용과 진자조달 방식의 변화>(《韓國史論》 37, 서울대, 1997), 127쪽.

《中宗實錄》권 67, 중종 25년 정월 경술 및 이정수, 앞의 글, 111쪽.

조선 초기 田稅 행정이 가장 잘 정비되었던 시기는 세종대로서, 세종 26년에 새 전세제도로 貢法이 확정되기 직전에도 1년의 전세 수입은 약 60만 석에 달했던 것으로 알려진다. 그러나 16세기에 들어오면 평균적으로 20만 석으로 크게 줄어든다. 橫看에 오른 전세 상납액이 20만 석 정도였지만, 한 해 농사의 풍흉에 따라 10만 석에서 26만 석까지 변화가 있었다. 年分等제도

지속적인 자연재해로 최하등인 下下等으로 고정되는 추세였다.<sup>4)</sup> 이러한 전세액의 감하는 지주제의 발달과 국가 집권력의 이완 등에도 원인이 있었지만, 보다 더 근본적으로는 자연재해의 잦은 발생으로부터 영향받은 것이 많았다. 전세 수입이 계속 줄어들면 당연히 京倉의 저치곡이 줄어들기 마련이다. 위 <표 2>에 의하면 중양 3창의 실제 저축곡은 중종대에는 30만 석, 명종대에는 10만 석에 불과한 실정이 되었다.

임진왜란이 일어나기 전까지 중종~명종대 진휼청의 설치 상황은 대체로 다음 <표 3>과 같이 정리된다.<sup>5)</sup>

<표 3> 중종~명종 연간 진휼청 설치 상황표

단 위	기 간	독립기구 (진휼청)	호조 산하	전거(해당실록의 최초, 최종기사)
1	중종 6년(1511)~ 8년(1513)			중종 6년 10월 신사
2	중종 11년(1516)~12년(1517)			중종 11년 10월 기미 중종 12년 3월 신사
3	중종 20년(1525)~21년(1526)			중종 20년 7월 기묘 중종 21년 2월 기미
4	중종 24년(1529)~25년(1530)			중종 24년 7월 신축 중종 25년 정월 갑진
5	중종 28년(1533)			중종 28년 정월 병오
6	중종 36년(1541)~37년(1542)			중종 36년 5월 임진 중종 37년 8월 을미
7	명종 2년(1547)~ 3년(1548)			명종 2년 5월 을해 명종 3년 6월 경술
8	명종 6년(1551)~10년(1555)			명종 6년 3월 임진 명종 10년 4월 신묘
9	명종 14년(1559)			명종 14년 7월 정해
10	명종 20년(1561)~21년(1566)			명종 20년 11월 무술 명종 21년 6월 을해

4) 朴鍾守, <16·17세기 田稅의 定額化 과정>(《韓國史論》 30, 서울대, 1993), 74~89쪽.

이계룡, <16세기의 量田과 陳田收稅>(《孫寶基博士停年紀念 韓國史學論叢》, 지식산업사, 1988), 317쪽.

5) 이 표 작성에는 조규환의 도움이 많았다.



위 <표 3>에 의하면, 진휼청은 중종 재위 37년간에 12년간, 명종 재위 22년 중 10년간 설치되었던 것으로 확인된다. 첫 설치를 기준으로 하면 1511년부터 1566년까지 55년 동안에 21년간 진휼청이 설치되었다. 진휼청의 설치는 대체로 앞 해에 심한 가뭄이나 홍수로 실농하여 이듬해 봄에 기근을 이기기 어려운 상태에서 이루어졌다. 따라서 재이 발생의 실제적 상황은 설치가 있기 전 1년이 더 가산되어야 한다. 앞의 <표 1>의 상평창의 경우도 마찬가지이다. 이 계산법을 취하면, 55년 동안 재이발생 상황은 42년간 계속된 셈이다. 거의 상습적이라고 해도 좋은 이러한 자연재해 발생의 상황이 국가재정을 심각한 상태에 빠뜨렸을 것은 쉽게 상정할 수 있다. <표 2>의 저지곡의 점진적 감소추세가 바로 그 상황을 보여주는 것이다. 진휼청의 설치 자체를 오히려 최악의 재난상태를 의미하는 것이라고 간주해야 할 정도로 16세기 중반 이후의 국가 재정 실태는 극도로 악화되어 있었다. 이 기간 곧 명종대(1546~1567)는 소빙기 자연이상현상의 발생빈도가 가장 높은 상승추세를 보이던 시기이기도 하다.<sup>6)</sup>

중종~명종간의 진휼청의 설립 형태는 두 가지였다. <표 3>에 표시되었듯이 진휼청이 독립기구로 설치되는 경우와 호조에 예속되어 있는 경우이다. 전자의 경우, 중종 6년(1511) 10월의 첫 설치 때 다음과 같은 순서를 밟았다. 10월 1일에 여러 도에 진휼사를 파견하는 명령이 먼저 나온 다음, 4일에 진휼청을 설치하여 右贊成 金應箕를 體察使로 임명하였다. 마치 전시에 都體察使府를 설치하고 총 지휘자로 의정부의 중신을 도체찰사로 임명하는 방식과 같았다. 그러나 진휼청의 책임자로서의 체찰사 명칭은 1회로 그치고 곧 진휼사로 바뀌었으며, 각도에 파견되는 직책은 從事官·敬差官 등으로 조정되었다. <표 3>의 6의 시기 이후에는 대체로 이 체제로 유지되면서 진휼청 堂上을 더 두기도 하였다.

진휼청의 설치는 군주가 백성들에게 구휼의 의지를 강하게 보이는 효과가 있는 반면, 그 나름의 폐단도 많았다. 즉 중앙에서 진휼사 또는 종사관이 각지에 내려가면 현지 수령들이 구황정의 부실을 감추기 위해 부당한 행위를

6) 앞의 제1절의 <표 2>·<표 3> 참조.

하는 경우가 많았다. 예컨대 곧 죽게된 백성이 있으면 이것이 진휼사에게 발견될까 두려워 도랑에 처넣고 거적으로 가려놓기 때문에 구휼은 고사하고 도리어 죽는 자가 많아 ‘진휼사가 아니라 매장사’라는 말까지 생길 정도였다.<sup>7)</sup> 그래서 진휼청을 별도로 설치하지 않고 기존의 감사-수령 중심 체제로 구휼을 추진하고 이에 필요한 식량의 비상 달은 호조판서가 주관하게 하는 제도가 선포되었다. 이런 운영체제에서는 호조판서가 곧 진휼사를 겸하였다. 한편 호조판서는 이런 운영체제에 대해 업무 과중의 고충을 진달하여 종사관을 그 휘하에 별도로 두는 것이 허용되기도 하였다.<sup>8)</sup>

호조판서가 진휼사를 겸하는 체제는 진휼의 업무가 그만큼 전념될 수 없는 약점을 지니고 있었다. 진휼사를 중신으로 임명하여 독립기구로 운영해야 한다는 주장은 중종 25년·28년에 계속 일어났다. 그러나 이 건의는 중종 36년 5월에 비로소 채택되었다. 이조판서 梁淵을 진휼사로 임명하고 종사관 수명을 선정하였다. 그러나 이 때도 호조와의 협력관계가 강조되었다. 이를 더 지원하기 위해 같은 해 11월에는 영의정이 양자를 감독하는 체제를 갖추었다.<sup>9)</sup> 종사관 외에 당상관도 더 두었다.<sup>10)</sup>

## 2) 임진왜란 이전의 구휼청의 실태

구휼청은 충분히 준비된 비축곡을 토대로 이루어질 수 있는 상황이 아니었다. 진휼청은 구휼곡을 비상적인 수단으로 확보하는 것을 가장 중요한 임무로 삼았다. 중앙정부의 군자곡·상평곡 등의 비축곡은 중종대 후반에 이미 바닥이 나 있었다. 진휼의 재원에 필요한 곡물은 다른 명목의 국가 재원을 전용하는 수밖에 없었다. 가장 손이 쉽게 간 것은 田稅穀이었다. 그러나 계속되는 흉황으로 1년 전세액 자체가 10만 석에서 26만 석 사이로 크게 떨어

7) 《中宗實錄》 권 66, 중종 24년 11월 임자.

8) 위와 같음.

9) 《中宗實錄》 권 96, 중종 36년 11월 을사.

10) 그간 진휼사는 좌찬성 閔霽仁(명종 3년 2월 무신), 지경연사 金光準(명종 6년 3월 임진), 洪漚(명종 21년 6월 을해) 등의 이름이 확인된다.

져 있었기 때문에 이에 대한 의존도를 높힐 수 없었다.<sup>11)</sup> 다음으로 손이 쉽게 간 것은 중앙 각사의 불건요한 공물의 여유분이었다. 16세기에 이르러 공납제도(防納)의 폐단이 심한 상태였다. 이에 대해 국가는 공물을 쌀로 내는 것(作米)을 양성화하여 비리와 착폐를 배제하려고 하였다. 이것은 구황곡 마련의 필요성과 일치하여 활성화되는 추세를 보였다. 연산군 8년(1502) 이래 중종 36년(1541)까지 10회에 걸쳐(중종 9·10년 각 1회, 중종 20년 5회, 중종 24년·36년 각 1회) 구황곡으로 전용한 사례가 확인된다.<sup>12)</sup> 그러나 중앙 각 관서들의 재원도 본래 여유가 없었기 때문에 이러한 전용은 한계가 있었다. 공물의 전용보다는 공물에 대한 직접적인 감면 조치가 민에게 더 혜택이 돌아간다는 지적이 나오면서 이것이 더 선호되었다.

16세기 구황정의 가장 중요한 재원은 司贍寺의 노비 身貢이었다. 사섬시 노비 신공은 公奴婢 가운데 立役을 면제받은 納貢奴婢들이 몸값으로 내는 것으로 사섬시에 들어오는 총액은 1년에 면포 약 20만 필(1인당 1필)에 달했다. 당시로서는 중앙의 여러 재원 가운데 사섬시의 신공이 가장 양호한 편이었다. 재고량에 관한 한 조사는 성종 16년(1485)에 면포 724,500여 필·正布 180,000필, 연산군 10년 새 면포 400,000필·묵은 면포 400,000필, 명종 6년(1551) 이전 10,000,000여 필(20만여 同), 1551년 현재 3,000,000필(6만여 同)였던 것을 보고하였다.<sup>13)</sup> 이 신공은 중종 7년 이래 명종 21년(1566)까지 무려 16회(중종 7년 2회, 중종 8년·중종 36년·중종 37년·명종 2년·명종 3년·명종 8년 각 1회, 명종 9년 4회, 명종 10년·명종 11년·명종 21년 각 2회)에 걸쳐 전용결정이 내려졌다.<sup>14)</sup> 공노비 신공이 구황재원의 마지막 보루로 부각되면서 立役奴婢의 代立에 의한 납포 추세가 일반화되었다. 입역노비에게도 대립을 허용하여 대립을 면제해주는 대가로 포를 거두어 구황재원으로 삼는 추세가 날이 갈수록 더해갔다. 명종대에 사섬시 재고량이 천만 필에 달한 것은 바로 이러한

11) 조규환, <16세기 환곡운영과 賑資조달방식의 변화>(《韓國史論》 37, 서울대, 1997), 146쪽.

12) 조규환, <16세기 救荒政策의 변화>(서울대 碩士學位論文, 1996. 2), 36쪽.

13) 조규환, 앞의 글(1997), 149쪽.

14) 조규환, 위의 글, 150~151쪽.

추세에 따른 것이었다. 그러나 이 재원도 재해가 장기화됨에 따라 시간이 지날수록 감축될 수밖에 없었다. 이밖에 어염선세를 쌀로 거두기도 하였지만 이것이 차지하는 비중은 그리 크지 않았다.<sup>15)</sup> 모든 賦稅가 이렇게 쌀로 환산된 것은 재해의 장기화로 미곡의 생산량이 줄어드는 한편 수요는 높아졌기 때문으로, 이 시기의 한 특징적 현상이라 하지 않을 수 없다.

되풀이되는 자연재해는 비상적인 진휼곡 확보에 많은 어려움을 안겨 주었다. 각종 조세 및 신공의 전용에도 불구하고 공공 재원의 동원에는 한계가 있었다. 그리하여 국가에서는 부유한 자들이 가지고 있는 곡식도 비상시의 진휼곡으로 동원하는 방법을 강구하였다. 15세기에는 義倉 제도의 활성화로 私家의 長利는 억제되었다.<sup>16)</sup> 《경국대전》(戶典, 徵債)에서도 私債는 관에 알리고 징수하도록 규정하였다. 사채는 50%의 고리대이지만 飢民들의 재생산 기반 유지에 필요하다는 것을 인정한 것이다. 16세기에 자연재해가 거듭되면서 국가는 한동안 자영농민 보호를 명분으로 사채를 불허하는 방침을 천명하였지만 관곡이 모자라자 이를 다시 허용하지 않을 수 없게 되었다. 국가는 이제 부민들에게 勸分(나누기를 권장함)의 형식을 빌어 사채를 낼 것을 요구하였다. 그러나 국가의 입장이 이렇게 바뀌자 오히려 富民들이 사채 농기를 기피하는 경향이 생겨 관에 의한 강제적인 민간곡 출연 방식으로 官封에 의한 사채가 장려되었다. 관봉의 원칙은 성종 16년에 이미 수립되었으나 그간 호지부지 하다가 중종 36년에 새로 독립기구로 발족한 진휼청이 「賑恤事目」 9개조를 마련하여 상세한 규정을 만들었다.<sup>17)</sup> 수령이 여유가 있는 부민을 상세히 파악하여 그 집에서 먹을 곡식은 충분히 남겨두고 그 나머지 수량을 적어서 감사에게 보고하고 감사는 이를 중앙에 아뢰었다가 관가 창고의 곡식이 모자랄 때 백성을 불러 고르게 나누어주고, 가을 곡식이 익으면 公債의 규칙에 따라 수령이 단속하여 본 주인에게 돌려주되, 호조로 하여금 置簿했다가 解由 때 참고하며, 곡식을 가진 자가 적발되는 것을 꺼려서 나누어 숨기는 자, 권분의 사채를 받아쓴 뒤에 갚지 않은 자는 감사가

15) 조규환, 위의 글, 151~154쪽.

16) 김훈식, 《조선 초기 의창제도 연구》(서울大 博士學位論文, 1993).

17) 조규환, 앞의 글(1997), 163쪽.

추고하여 죄를 다스리도록 한다고 하였다.

그러나 사곡의 동원도 순탄하지는 않았다. 부민들은 상환이 제대로 이루어지지 않는 것에 대한 불만이 높았으며, 이에 대한 대책으로 納粟受價 또는 納贖補官의 방식이 강구되었던 것이다. 납속수가는 국가의 권분령에 따라 납속한 부민들에게 국가 소유의 곡물·면포·漁箭·銅鐵 등을 지급하는 제도로서,<sup>18)</sup> 당시 아직 활발하게 진행되던 국내사업 및 국제교역에 부민들이 관계되어 있던 것과 양반 지주층의 곡물 잉여를 정부가 진휼재원 확보에 적극 활용하려는 취지였다. 한편, 납속보관은 사족을 포함한 良人을 대상으로 권분령에 따라 납속한 자들에게 관인에 준하는 신분적 대우를 제공하는 것이었다. 보관제는 성종 16년(1485) 8월에 이미 閒遊 양인 즉 留鄉品官들을 대상으로 시행되어 군역면제의 기회로서 환영을 받았다.<sup>19)</sup> 그러나 이 제도는 신분 기강의 문란을 초래할 위험성 때문에 기피되다가 중종 36년(1543) 대홍 때 다시 한 차례 새로이 강하게 제기되었다. 이때의 논의에서는 실직이 아니라 官名만 주는 대안이 마련되었지만 역시 채택되지는 않았다. 이후 재난의 정도가 훨씬 더 심각해지는 명종대에 이르러, 사족층을 대상으로 影職 제수가 많이 행해지면서 이 제도는 실제로 시행된 상태가 되었다.<sup>20)</sup> 부유한 公私賤人을 대상으로 한 納贖免賤, 범죄인을 대상으로 한 贖罪 등의 방법도 동원되었다.

진휼청은 기근이 발생했을 때 賑濟場(設粥所)을 설치해 기민을 직접 구제하는 일도 담당하였다. 무상으로 기민을 구제하는 구황대책으로서의 賑濟는 극심한 흉년에만 시행하였으며 이것도 국가구제와 민간구제(私救)의 두가지 형태가 있었다. 전자는 군자곡·별창곡 등의 회계 元數에서 곡식을 會減하여 행하였고, 후자는 士族·富民의 개인 여유곡을 이용하는 것이었다.

서울에서는 한성부에서 5부의 기민들을 등급으로 구분하여 진휼청이나 호조에 보고하고, 지방에서는 각 읍의 수령들이 기민을 등급으로 가려 감사에게 보고하면 각도 감사는 다시 이를 조사하여 중앙에 보고하여 진제장 설치

18) 조규환, 앞의 글(1996), 59쪽.

19) 조규환, 위의 글, 64쪽.

20) 조규환, 앞의 글(1997), 172쪽.

나 구식곡 분급 여부에 관한 중앙의 지시를 받아 곡식을 마련하여 시행하였다. 진제장은 보통 정월~4월간에 설치되고 늦으면 5~6월까지도 열렸다. 그리고 진제시 제공하는 米豆는 어른(장년) 기준으로 1인에게 1승씩(쌀 5합, 콩 5합) 제공되었다. 이것은 평시 노역군에게 제공되는 것의 반이었다. 그러나 상황이 어려우면 쌀 2승을 1인이 6일 먹어야 할 때도 많았다.<sup>21)</sup> 16세기 특히 명종대에 이르면 사족으로 굶는 사람들이 진제의 대상으로 자주 거론되었다. 사족들이 굶으면서도 지체를 의식해 진제장에 나오지 않는 경우가 많으니 진휼청에서 직접 방문하여 구제하라는 왕명이 자주 내려졌다.<sup>22)</sup> 이것은 소빙기 자연재해가 얼마나 심각했던가를 단적으로 보여주는 예이다. 吳希文의 蹟尾錄은 소빙기 재난 속에 전란까지 겹쳐 관인 신분으로서도 피할 수 없었던 간고를 사실대로 적은 것이었다.

민간 구제의 경우, 직접구제와 간접구제의 두 가지가 있었다. 전자는 개인이 직접 기민을 ‘保授’(내려 받아 보호함)하여 구제하는 것, 후자는 개인의 저축식량을 관이 동원하여 대신 구제하는 형태이다. 후자의 대표적인 예는 위에서 언급한 납속보관제이다. 직접 구제에는 ‘보수’ 구휼과 遺棄兒 收養 등이 가장 중요한 것이었다. 보수 구휼은 사노비나, 투탁 등을 통해 호강한 무리의 노비 또는 雇工이 된 양인에 대한 구제로서 그 책임이 주인에게 돌아갔다. 이 시기 자연재해가 계속되는 가운데서도 중앙의 궁방이나 권세가들이 서남해안 지역에 堰田(간척지)을 대규모로 개발할 수 있었던 것은 이런 보수 구휼에 의한 노동력 확보에 힘입어 가능하였다. 국가는 극심한 흉황으로 식량이 부족하여 본주가 고공·婢夫 등 투탁인들을 내쫓으면 오히려 이를 금지하면서 보수 구휼을 권장하였다. 국가의 구휼능력이 한계에 도달했기 때문이었다.

유·기아는 극심한 흉황으로 유이민이 증가하여 그들이 유리 걸식하는 중에 먹을 것이 없어 자식을 길에 버리거나, 나무에 매어놓고 가버리는 가운데 발생하였다. 이에 대한 대책은 活人署·진제장 등 국가기관이 맡아 구휼하거나,

21) 조규환, 앞의 글(1996), 74~78쪽.

22) 조규환, 위의 글, 80~81쪽.

富實人, 같은 집안(一族) 또는 가까운 이웃(切隣) 가운데 거두어 기르기를 희망하는 사람들을 모집 또는 지정하여 키우게 하는 것 등이었다. 국가기관이 구활하는 것은 진휼청의 소관으로 다른 문제가 없으나, 개인이 양육했을 경우, 그 아이의 신분이 문제가 되었다. 성종 12년(1481)의 「論賞節目」은 2명을 양육했을 때 하나는 노비로, 다른 하나는 고공으로 삼는 것을 허용하였고, 《경국대전》禮典 惠恤條에도 기른지 10년 후에는 사역하는 것을 허용하였다. 이러한 법규정은 부자들이 양인을 강제로 천인으로 만드는(壓良爲賤) 것의 빌미가 되기도 하였지만, 소빙기 자연재해가 계속되는 가운데 민간에게 유·기아 수양을 책임지우는 것은 國穀의 소모없이 가능한 진휼의 한 방책으로 관례화되었다. 국가는 법적 규정과 수양 위축의 우려 사이에서 다른 선택을 할 수 없었다.<sup>23)</sup>

### 3) 임진왜란 이후 진휼청 제도의 변천

16세기 초반부터 장기적인 자연재해에 시달리던 조선왕조는 16세기말, 17세기초에 설상가상으로 임진왜란·정유재란·정묘호란·병자호란 등 수차례 대규모적인 외침을 당해 더 큰 혼란에 빠졌다. 그러나 전란을 치른 뒤에도 자연재해는 그치지 않았다.

선조 25년(1592) 4월 왜군이 부산에 상륙한 이후 선조 26년 6월 현재까지 왜군의 분탕을 겪거나 그들에 의해 점거된 지역들은 181개 고을이었다. 이 숫자는 전체 고을 328개의 55.2%에 달하는 것이었다. 농사는 물론 왜군이 들어가지 않은 147개 읍(44.8%)에서만 가능하였다고 볼 수 있으나 실제로는 호남지역과 대동강 이북 지역에서만 가능하였다.<sup>24)</sup> 농사가 가능한 지역이 이렇게 한정된 데다 재해가 계속되었으므로 진휼의 업무도 그칠 수 없었다. 특히 임진왜란 직후의 계사(1593)·갑오(1594) 두 해의 재해는 이후 사람들 사이에 오래 동안 기억될 정도로 참혹했다. 전시 중의 모든 대책을 맡은 비변사

23) 조규환, 위의 글, 제2장 제2절 私의 구제의 모색.

24) 최영희, 《壬辰倭亂 중의 사회동태》(한국연구총서 28, 한국연구원, 1975), 84쪽.

또는 그 산하에 별도 설립된 진휼청이 주로 진휼의 업무를 담당하였다.

임진왜란 중에 진휼청이 기능하고 있었던 것은 다음과 같이 확인된다. 즉 선조 26년 윤11월 29일에 진휼청 낭청의 승진 문제에 관한 논의가 있었으며,<sup>25)</sup> 이듬해 2월에 사간원이 근래 나라 일이 번다하여 局을 세운 것이 너무 많다고 지적하면서 接待都監·訓練都監 등과 함께 진휼청의 이름도 들었다.<sup>26)</sup> 같은 시기 진휼청이 설치한 賑恤場 다섯 곳에 만여 명의 기민들이 모여 들었다는 보고도 있다.<sup>27)</sup> 그러나 이 해 12월에 진휼청은 진제장에 모여드는 백성과 사족들의 수가 많은 반면, 비변사가 가지고 있는 쌀과 콩은 바닥이 났으므로 구황물자가 생산되는 고을에 관원을 보내지 않으면 기민들이 모두 죽게 될 지경이라고 보고할 정도로 진휼의 재원은 크게 부족한 상태였다.<sup>28)</sup>

앞에서 살펴본듯이 중앙정부가 활용하던 진휼의 재원은 임진왜란 전에 이미 바닥이 났다. 이에 전란까지 겹쳐 상황은 더 어렵게 되었던 것이다. 이제 비변사와 진휼청이 해야 할 일은 기근 미발생 지역의 곡식을 기근 발생 지역으로 옮겨 활용토록 하는 것뿐이었다. 왜란이 일어난 그 해 11월에 이미 비변사는 영·호남 지역의 구황대책으로 경상우도의 좁쌀을 좌도로 옮겨 기민들을 구제케하고 우도는 전라도의 곡식을 옮겨 쓰도록 하였다.<sup>29)</sup> 선조 26년 정월 갑신에 세운, 탕패가 심한 경기·경상·함경도 등지의 耕種과 수송대책도 평안도 미곡(쌀 830석, 콩 780석, 서적 750석, 피숙 740석)을 함경도로, 전라도 미곡(쌀 6,000석, 콩 6,000석, 조 6,000석, 보리 4,000석)을 경상도로, 충청도 미곡(쌀 300석, 콩 300석, 조 200석, 보리 200석)을 강원도로 보내는 것이었다. 광해군 7년 12월 14일, 하삼도에 기근이 발생했을 때도 비변사는 진휼사 임명을 건의한 뒤 대처 방안을 농사가 어느 정도 된 황해도에서 4~5,000석, 평안도에서 14,000석을 京江으로 실어와 하삼도의 구황곡과 중자곡으로 활용할 것을 건

25) 《宣祖實錄》 권 45, 선조 26년 윤11월 기유.

26) 《宣祖實錄》 권 48, 선조 27년 2월 을묘.

27) 《宣祖實錄》 권 48, 선조 27년 2월 병자.

《增補文獻備考》 권 169, 市糴考 7, 賑恤 1, 선조 26년.

28) 《宣祖實錄》 권 53, 선조 27년 7월 무자.

29) 《宣祖實錄》 권 32, 선조 25년 11월 신유·임술.



의하였다.<sup>30)</sup> 임진왜란 후 진휼청은 이전과는 달리 전국 각 고을의 보유 곡식을 최대한으로 활용하기 위해 이동시키는 것을 주업무로 삼았다.

임란 이후에도 진휼청의 별도 설치 운영을 반대하는 의견이 있었다. 임시 전담 관청을 설치하더라도 소기의 성과를 거두지 못하는 경우가 많다는 것이 이유였다. 이괄의 난을 진압한 직후인 인조 2년(1624) 3월에 흉년으로 진휼청 설치에 필요했으나 호조는 分曹 郎廳을 임명하여 한성부 낭청 1원과 함께 호조의 저축곡으로 진휼을 주관하게 할 것을 건의하였던 것이다.<sup>31)</sup> 호조의 제안은 일단 채택되었던 듯 인조 4년 현재로 비변사는 진휼청이 아니라 救荒廳을 두고 이를 관장한 것으로 되어 있다.<sup>32)</sup> 그러나 인조 4년의 상황은 이런 체제로는 감당할 수 없을 정도로 재이의 타격이 심각하였다. 이 해의 구황청을 선혜청에 이속하여 상평청과 합쳐 진휼청이라고 이름을 다시 고쳐 8도의 耗穀 및 發賣(각종 官倉의 곡식을 싼값으로 내다 파는 것), 죽 끓여 주는 일 등을 모두 구관하도록 하였다.<sup>33)</sup> 선혜청이 진휼청에 합쳐진 것은 선혜청이 관장하던 미곡을 진휼곡으로 동원할 필요가 있었기 때문이었다. 이 무렵 진휼곡은 “동쪽 것을 옮겨 서쪽을 보충하고, 위의 것을 줄여 아래를 더하는” 방식밖에 없는 실정이었다. 이 업무를 각 도의 都事들이 주관한다는 것은 거의 불가능하였다. 중앙의 별도의 전담 기구를 설치하여 그 종사관들을 각 도에 파견하여 도끼리, 고을끼리의 협조를 구하고 또 이에 대한 통제가 필요했던 것이다.<sup>34)</sup>

인조대 진휼청은 기록상 이후 인조 6년 8월·16년·17년 2월·20년·21년·23년·26년에 존치 중이었던 것으로 확인된다.<sup>35)</sup> 진휼청을 선혜청에다 설치

30) 《光海君日記》 권 98, 광해군 7년 12월 병진.

31) 《仁祖實錄》 권 5, 인조 2년 3월 기묘. 호조의 건의에 대한 史臣의 논평에 의하면 호조의 건의는 광해군 11년(1619)에 진휼청 제조 朴弘耆가 각도의 미곡을 실어다 모두 자기 집에 들여 한 말의 쌀도 백성에게 돌아가지 않게 한 사례에 근거했다는 것이다. 요컨대 인조 초반 진휼청 불설치는 광해군대 실정에 대한 비판의식이 작용한 것이라고 할 수 있다.

32) 《增補文獻備考》 권 169, 市糴考 7, 賑恤 1, 인조 4년.

33) 위와 같음.

34) 《仁祖實錄》 권 19, 인조 6년 9월 신유.

35) 《仁祖實錄》 권 36, 인조 16년 정월 계사; 권 38, 인조 17년 2월 경인; 권 43,

한다는 기록은 인조 17년에도 다시 보인다. 25년에는 진휼의 임무가 끝난 뒤, 본청에 곡식이 얼마 남게 되자(쌀 800여 석, 조 700여 석) 이를 상평창 규례에 따라 값을 올려 포와 바꾸어 놓자는 건의가 있었다.<sup>36)</sup> 이즈음 진휼청은 남한산성과 강화도의 저치곡을 진휼곡으로 운용하는 권한을 확보하여 이 정도의 여유를 가질 수 있게 되었다.<sup>37)</sup> 진휼청이 여유곡으로 이렇게 상평법을 활용하게 되면서 이름도 상평청으로 바꾸고 선혜청 당상과 낭청이 이를 겸하여 관장토록 하였다.<sup>38)</sup>

상평청은 단명하였다. 설치 1년만에 본래 기민을 구제해 살리는 뜻과는 달리 재물을 모으고 이익을 구하는 터전이 되고 있다는 비난이 생기면서<sup>39)</sup> 상평청의 이름은 상당한 기간 보이지 않게 된다. 효종대에는 진휼청의 이름도 보이지 않다가 9년 8월에 처음으로 설치 조치가 있었다. 효종대에도 각지에서 기근은 계속 발생하였다. 효종 즉위년(1649)에 북도에 기근이 들어 嶺東米 2,000석을 옮겨 진휼하고, 2년에는 松都에 기근이 들어 강도미 1,000석을 옮겨 진휼했다. 같은 해에 西路에 큰 전염병이 돌아 사망자가 많아 약물과 함께 관향미 92,000여 석을 보냈다. 4년에는 강도에 기근이 들어 봄에 거두는 세미(春賦米) 1,000석을 주어 진휼하였고, 6년에 면포 5천 필을 함경도 육진 및 삼수 갑산에 분송하여 쌀을 바꾸어 기민을 진휼하게 했으며, 9년에는 호서·호남 연해읍들에 기근이 들어 田租를 감하고 전납곡 10만 석을 옮겨 진휼했다.<sup>40)</sup> 진휼청이 다시 개설된 것은 바로 이때였다.<sup>41)</sup> 이렇게 근 10년만에 다시 설치된 진휼청은 이듬해(효종 10년, 1659)의 대기근에 “곡식을 옮기고

인조 20년 5월 신사; 권 44, 인조 21년 3월 경신; 권 46, 인조 23년 8월 정미; 권 48, 인조 25년 3월 정미; 권 49, 인조 26년 정월 갑자.

36) 《仁祖實錄》 권 48, 인조 25년 3월 정미.

37) 《仁祖實錄》 권 49, 인조 26년 윤3월 정묘. 江都의 진휼청 租穀 600여 석을 강도와 安山の 8고을 농민들에게 종자곡으로 나누어 주었다.

38) 《仁祖實錄》 권 49, 인조 26년 5월 기축.

39) 《孝宗實錄》 권 2, 효종 즉위년 12월 무자. 상평창이 諸司의 常供價를 먼저 서울 사람들에게 주고 외방에서 두배로 징수하여 백성들에게 오히려 고통을 주고 있다는 것이었다.

40) 《增補文獻備考》 권 169, 市糴考 7, 賑恤 1.

41) 《孝宗實錄》 권 20, 효종 9년 8월 무진.

부세를 견감하는 등 모든 진휼책을 다 동원했다”고 한다.<sup>42)</sup> 기근이 든 호남 · 호서를 구휼하기 위해 統營穀 1만 석을 옮기고, 제주 기근을 진휼하기 위해 서는 그 田租의 반을 감하는 한편 나주 금성산성미 1천 석, 통영곡 2천 석을 옮겼다.<sup>43)</sup> 효종대에 이처럼 진휼이 그치지 않았는데도 9년 이전까지 진휼청을 설치하지 않은 것은 北伐을 위한 제반 준비조치와의 상충을 우려한 때문이었던 것으로 보인다. 북벌을 위한 군비확장에 대한 제동과 진휼청 복설 조치가 시기를 같이 한 것은 결코 우연이 아니었다.

현종대는 소빙기 자연재해가 가장 큰 인명 피해를 냈던 시기였다. 현종 즉위년(1661)과 2년에 유례없는 흉년과 기근이 연속적으로 닥쳤다.<sup>44)</sup> 당시는 기온강하 뿐만 아니라 홍수가 심했기 때문에 전염병이 크게 돌아 인명 피해가 컸다. 현종 2년 윤7월 진휼청이 다시 설치되었다.<sup>45)</sup> 앞에서 살폈듯이 이전까지는 흉황이 심해도 田稅 감면은 되도록 피했다. 그것은 국가 운영에 필요한 가장 기본적인 경비였기 때문이었다. 그러나 현종대의 재난은 이에 대한 배려조차도 허용하지 않았다. 즉위년에 정부는 서울에 모여든 기민들을 구제하기 위해 關西(평안도)의 管餉 耗穀을 동원하는 한편, 海西(황해도) 公穀도 함께 동원하기 위해 이를 京倉으로 수송케 하고 본도의 五斗稅米를 견감하여 가을에 거두어 대신 채우도록 하였다.<sup>46)</sup> 원년에는 《구황촬요》를 제작해 전국에 배포하면서 함경도 단천의 貢銀, 강원도 영동 · 영서의 大同米, 다른 여러 도의 전세 및 노비신공포 등을 감하였다. 먹을 것을 찾아 서울에 몰려든 기민들을 위해 상평청에서 관리하던 米鹽을 나누어주기도 하였다. 또 강원도의 기민들을 위해서는 영남 연해읍의 미곡 2천 석을 양양 등 5읍에 배로 실어가게 했다. 2년에는 왕실 용도의 尙衣院과 내수사의 貢紬의 일부, 면포 1천 필 등을 비변사에 내리면서 경기의 春收米를 結당 2두씩 감했다. 심

42) 《增補文獻備考》 권 169, 市糶考 7, 賑恤 1.

43) 위와 같음.

44) 당시 신축년(현종 2, 1661) 흉년은 前해인 경자년보다 더 심했다고 평가되었다.

《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 정월 정유.

45) 《顯宗實錄》 권 4, 현종 2년 윤7월 계미.

46) 《增補文獻備考》 권 169, 市糶考 7, 賑恤 1.

지어 大僕寺의 말 기르기 비용의 미곡 천여 석도 賑資로 돌렸다. 외방에서는 삼남의 기근을 구제하기 위해 함경도미 1만 석, 강원도미 1천 석, 조 3천 석을 영남에 보내도록 하고, 강도미와 남한산성미도 동원하였다.<sup>47)</sup>

현종 3년 정월 기근이 심하게 든 영남·호남지역의 田稅 처리 문제를 둘러싸고 엇갈린 의견이 오갔다. 전세를 관례대로 서울로 운송하면 현지 賑資에 쓸 곡식이 없으므로 이를 본 도에 그대로 두고 진휼곡으로 사용할 것을 주장하는 의견이 나오고, 이에 대해 전세는 국가 경비가 전적으로 의존하는 것인데 이를 면제하면 나라가 지탱할 수 없다는 반론이 나왔다. 비슷한 논란은 이전에도 여러 차례 있었지만 양남 전체의 전세 처리문제는 정부로서는 매우 심각한 사안이었다.<sup>48)</sup> 최종적으로, 재해를 입은 19개 고을은 전액 감면해 주고 나머지는 모두 경창에 운송해 들이도록 하되, 후자는 부분 면제로 호서의 예에 따라 10두 당 3두를 감하는 것으로 결정이 났다.<sup>49)</sup>

현종 11년에 다시 대기근이 닥쳤을 때도 같은 문제가 재론되었다. 현종 11년 12월 28일(신해) 구휼책 논의를 위해 진휼청 당상들(예조판서 조복양, 좌참찬 민정중, 좌의정 허적, 호조판서 권대운, 병조판서 김좌명)이 모두 어전회의에 참여했다. 조복양·민정중 등은 삼남의 전세를 감면하고 관서 쌀을 동원해 진휼비로 옮겨 쓰지 않을 수 없다고 주장하였다. 이에 대해 허적·권대운·김좌명 등이 반대하면서, 금년의 전세 수미 자체가 예전의 1/10 밖에 되지 않은데 이것마저 감면하면 국가 비용은 전무한 실정이 됨으로 절대로 감면할 수 없다고 했다. 양론에 대해 왕은 전세 전면 면제는 불가하되 올릴 수 있는 것은 올리고, 올릴 수 없는 것은 올리지 말게 하여 본 도에 두고 내년 봄에 가져다 쓰는 것이 좋겠다는 결정을 내리면서, 진휼청으로 하여금 부족한 것은 전세 대신 다른 곡식을 옮겨 쓰도록 조치하게 하였다.<sup>50)</sup>

47) 위와 같음.

48) 왕은 처음에 호남 우도는 완전 면제는 할 수 없으므로 곡식이 익은 전결에서 세금을 거두어 그것을 진구용으로 쓰도록 하고, 좌도는 절반만 거두기도 하고 전량을 거두기도 하되 잘 헤아려 하라고 하였다(《顯宗實錄》권 5, 현종 3년 정월 경인).

49) 《顯宗實錄》권 5, 현종 3년 정월 정유.

50) 《顯宗實錄》권 18, 현종 11년 12월 신해.

전세를 진흙곡으로 동원하는 것이 어렵다는 것이 이렇게 거듭 문제되자 진흙청은 일종의 취로사업을 진흙책으로 도입하였다. 진흙청 산하에 堤堰司를 두어 오랜 재이로 황폐해진 수리시설을 복구 또는 개발하는 한편, 그 공사에 기민을 동원하여 먹을 것을 제공하는 방식을 썼다.<sup>51)</sup> 현종 3년(1662) 정월 제언사가 복설되고 「진흙청제언사목」이 마련되었다.<sup>52)</sup> 호조판서와 진흙청 당상이 함께 그 일을 맡고 낭청은 호조의 낭관으로 임명하였다.<sup>53)</sup>

진흙청은 대재해가 계속되는 가운데 국사에서 차지하는 비중이 날로 높아갔다. 그래서 郎廳까지도 ‘나라 일에 성의가 있는 자’로 엄선할 정도였다.<sup>54)</sup> 진흙청은 慶德宮(경회궁) 앞 비변사에 본청을 두고<sup>55)</sup> 용산강(마포강) 군자창·풍저창 등 주변에 江倉을 두었다.<sup>56)</sup> 기민들은 주로 강창 주위에 많이 모여들었다.

현종 11년과 12년의 기근은 현종초의 그것보다 더 참혹하였다. 당시의 기록은 12년 2월에만 진흙청이 돌본 기민이 2만 명, 사망자 60명이었다고 한다.<sup>57)</sup> 기근은 전염병뿐만 아니라 심한 추위까지 동반하는 경우가 많았기 때문에 진흙청에서 주검을 매장하는 데 면포를 주어 몸을 가리고 단단히 묶게 하면, 산 사람들이 곧 그 주검을 파내어 얹은 것을 벗겨갈 정도였다고 한다.<sup>58)</sup> 현종 11년 8월에 시작된 대기근은 12년 5월에 끝나는 듯 했으나 그해

51) 《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 정월 경인.

52) 이 때 복설이라고 한 것은 중종대의 예를 다시 취한다는 뜻이었다.

53) 《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 정월 정유.

《顯宗改修實錄》 권 6, 현종 3년 정월 경인.

《備邊司謄錄》 22책, 현종 3년 정월 18일 및 26일.

李泰鎮, 〈朝鮮時代 水牛·水車 보급 시도의 農業史的 的의〉(《千寬宇先生還曆紀念 韓國史學論叢》(정음문화사, 1985).

——, 《韓國社會史研究》(知識産業社, 1986), 334~335쪽.

54) 《顯宗實錄》 권 7, 현종 4년 8월 신축. 이 때는 閔維重과 南九萬이 낭청으로 차임되었다.

55) 《備邊司謄錄》 40책, 숙종 12년 6월 4일.

56) 《顯宗實錄》 권 19, 현종 12년 5월 갑술.

57) 《顯宗實錄》 권 19, 현종 12년 2월 신해.

58) 《顯宗實錄》 권 19, 현종 12년 3월 병자.

밀보리 농사가 또 대흉작이어서 기근은 강도를 더해 계속되었다.

대기근 때 아사자·전염병 사망자에 대한 보고는 충실하지 않다. 장기적인 자연재해가 정확한 보고를 허용하지 않았다. 그래도 현종 12년 한 해의 경우에는 비교적 충실한 보고가 기재됐다. 이해 정월 1일부터 12월 30일까지 서울 및 각도·각군으로부터 올라온 보고를 집계하면, 총 기민수는 680,993명, 동사 및 아사자 58,415명, 전염병(여역) 사망자 34,326명이다.<sup>59)</sup> 그러나 같은 해 12월 12일 사헌부의 헌납 尹敬敎는 기근과 전염병으로 인한 사망자가 한 해에 거의 100만 명에 달했는데도 관리들이 두려워 실제 숫자를 보고하지 않고 있다고 했다.<sup>60)</sup> 현종 13년 4월의 한 기록은 12년부터 13년 봄까지 전염병이 도는 가운데 12년 봄과 여름 사이 떠돌다 사망하여 시체가 길에 즐비했는데 진휼청에서 수레로 실어다가 동서 근교와 목덕산 바깥 기슭에 매장한 숫자만도 3,600여 구에 달한다고 했다.<sup>61)</sup> 그리고 13년의 보고는 동·아사자 152명, 전염병 사망자 5,620여 명의 숫자밖에 내놓지 않고 있다. 이것은 양년의 기근이 임진·계사년 전란 때보다 더 참혹하다는 말과는 너무나 거리가 있다. 이 해에 상평창과 진휼청의 죽 끓이는 곳에 모인 숫자는 많을 때는 4,300여 명, 적을 때도 2천여 명이었으며, 곳곳에 도둑이 들끓었다고 한다.<sup>62)</sup>

진휼청은 숙종·영조대에도 거의 비슷한 기능을 수행하면서 계속 존속하였다. 소빙기 자연재해가 계속되는 한 이 기구는 없어질 수 없었다. 그러나 진휼청은 숙종 12년 6월에 폐지되고 상평창이 그 기능을 대신했다. 그 사이에 재이가 뜸해져 대아문을 계속 둘 필요가 없다는 주장에 따라 변개 조치가 취해졌다.<sup>63)</sup> 진휼청이 주관하던 재물과 미곡은 모두 상평창으로 옮기고 선혜청에서 一員이 상평창에 파견되어 진휼의 업무를 전관하도록 했던 것이다. 요컨대 흉년이 드물어진 틈에 진휼청의 재곡을 상평창의 규례로 증식하되

59) 이것은 필자가 《顯宗實錄》에서 집계한 것이다.

60) 《顯宗實錄》 권 209, 현종 12년 12월 임오.

61) 《顯宗實錄》 권 20, 현종 13년 4월 병술. 이 기록은 한성부가 나중에 10리 밖으로 옮겨 매장하였다고 밝힌 다음에 시체의 숫자를 제시해 후자만의 것인지 전제 것인지 애매하다.

62) 《顯宗實錄》 권 20, 현종 13년 3월 을해.

63) 《備邊司謄錄》 40책, 숙종 12년 6월 4일.

전국의 대동미를 관장하는 선혜청과 긴밀한 관계를 가지도록 한 것이다.

그러나 숙종 21년(1695) 8월 다시 대흥년과 대기근이 닥침으로써 진휼청은 복설되었다. 賑政이 새로이 바빠져 타청에 그 업무가 속해 있을 수 없으므로 현종 2년(1661)·11년의 예에 따라 복설하는 것으로 조치하되, 당상과 낭청은 현임 상평청 당상과 낭관들이 그대로 맡도록 하였다. 상평청 당상과 낭관들이 진휼청의 임원을 겸한 것은 그 사이 대동법 및 주전의 시행으로 상평청과 밀접한 관계를 유지하지 않고서는 진휼의 자본을 확보할 수 없었기 때문이었다. 진휼청이 상평청과 유대관계를 가진 체제는 이후 계속되었다. 영조 후반 곧 1760년대에 소빙기 재해가 거의 종식되는 시점에서 진휼청은 그대로 존속하면서도 그 소관 재곡의 이름은 常賑穀으로 바꾸어 부르도록 하였다. 이것은 상평청이나 진휼청에 移付되는 각 읍 곡물을 하나로 통합해 관리하기 위해 취해진 명칭 변경이지만, 한편으로는 소빙기 자연재해가 바로 이 시점에서 끝나 진휼곡의 용도도 급격히 줄어들어 이식곡으로의 용도 변경이 가능했던 의미를 지니는 변화였다.<sup>64)</sup> 정조 7년(1783) 《字恤典則》을 제정하는 단계에는 진휼의 빈도가 현저하게 줄어들어 그 재곡을 유기아들에 대한 사회보장적 조치에 쓰이는 것으로 바뀌게 된다.

〈李泰鎮〉

### 3. 인구의 감소

#### 1) 조선시대 인구 추정

조선시대의 인구에 관한 연구는 자료 여건이 어려운 가운데도 지금까지 꾸준히 진행되었다. 그러나 연구자들 사이에는 인구 동향과 인구수 추정에서 상당한 견해 차이가 있다. 특히 조선 중기의 인구수 추정에서 견해가 엇갈렸다. 이 시기의 인구 동향 파악에서 소빙기 이상현상을 인식한 연구자는 물론

64) 《備邊司謄錄》 154책, 영조 46년 9월 15일.

없었다. 그러나 수집된 관련 문헌자료를 통해 이 시기에 흉년·기근·전염병·전쟁 등이 많았던 것을 인지하여 이를 인구감소의 원인으로 간주한 연구는 여러 개가 있었다.

조선시대 인구 연구는 주로 《朝鮮王朝實錄》과 《戶口總數》에 전하는 식년 호구조사 결과에 근거하고 있다. 3년 단위의 호구조사는 16세기에 들어오면서 제대로 시행되지 못하다가 왜란과 호란을 거친 뒤 인조 17년(1639)부터 다시 행해졌다. 《조선왕조실록》과 《호구총수》 등 조선시대 공식기록에 전하는 호구수는 이 글의 맨 뒤에 제시된 <그림 1>의 ① 및 <표 1>과 같다. 이 자료들에 근거한 연구는 현재 10여 편을 넘지만, 장기간의 인구 동향을 다룬 연구는 많지 않다. 관련 주요 연구들의 추정 결과를 정리해 보고자 한다.<sup>1)</sup>

#### (1) 호구 총수의 조사 결과를 존중한 추정

方東仁, <인구의 증가>(《한국사》 13, 국사편찬위원회, 1978).

이 연구는, 조선시대 인구에 관한 공식 조사는 도망자·隱漏者·冒錄者 등이 많고, 아이들의 연령층이 포함되지 않는 등 누락인구가 많아 실제의 인구 수로는 볼 수 없다는 견해를 취했다. 실제 인구수는 이러한 탈락·누락이 감안될 때 추정이 가능하다는 견해이다.

조선 중기의 경우, 왜란·호란 후 전국 인구는 200만 명 미만이었다가, 현종 10년대의 조사에서 500만 명을 상회하게 되고, 계속적인 증가추세로 숙종

1) 조선시대 인구에 관한 다른 주요 연구들은 다음과 같다.

四方博, <李朝人口に關する一研究>(《朝鮮社會法制史研究》, 京城帝大法學會論集 제 9집, 1937).

金載珍, 《韓國의 戶口와 經濟發展》(박영사, 1967).

石南國, 《韓國의 人口增加の分析》(勁草書房, 1972).

鄭德基, <朝鮮王朝時代 戶口 變遷의 社會經濟적 研究>(《湖西史學》 2, 1973).

韓永愚, <조선전기 戶口總數에 대하여>(《인구와 생활환경》, 권태환·한조연 편, 서울대 인구 및 발전문제 연구소, 1977).

朴商台, <조선후기의 인구 -토지압박에 대하여->(《韓國社會學》 21-겨울호, 1987).

김두섭, <조선후기 도시에 대한 인구학적 접근>(《韓國社會學》 24-여름호, 1990).

韓榮國, <朝鮮後期 어느 士族 家門의 子女生産과 壽命>(《擇窩許善道先生停年紀念 韓國史學論叢》, 1992).



대 초반에 700만여 명에까지 이르렀다가, 이후 600~700만여 명을 왕래하는 고정적이고 정체적인 현상을 보인 것으로 파악하였다. 이 고정적 · 정체적 현상의 원인을 특히 전쟁, 흉년과 기근, 전염병 등 자연재해로부터의 피해에 초점을 맞춘 것이 주목된다. 이 밖에 18세기 인구 동향에 대한 파악에서 농경지와 인구분포의 밀접한 상관관계를 검토하여, 황해 · 함경 · 평안 · 경기 등지의 농경지가 개발되면서 인구가 전체적으로 상승한 점을 지적하였다.

## (2) 인구학적 연구방법에 의한 연구결과

權泰煥 · 愼鏞廈, 〈朝鮮王朝時代 人口推定에 관한 一試論〉(《東亞文化》 14, 1977. 12).

1925년 조선총독부에 의해 시행된 제1회 국세조사의 결과를 조선시대 호구조사 자료를 활용하는 기준으로 삼아, 《조선왕조실록》에 기록된 조선 말기의 인구수(약 700만)는 완전성이 40% 미만인 것으로 평가하였다. 그리고 조선시대 자료 중 완전성이 높은 서울 인구에 의한 전국 인구수의 재구성을 시도하였다. 서울 호구수 중 경종 3년(1723)부터 정조 23년(1799)간 2~12년 간격으로 보고된 것과, 세종 8년(1426) · 현종 10년(1669) 것을 완전성이 높은 것으로 평가하였다. 전국 인구에 대한 비율이 1925년 국세조사의 것과 동일하다는 것을 그 근거로 삼았다. 서울 호구수에서 전국 호구수 추정에 활용할 수 있는 중요한 요소는 호당 口數 곧 가구원수였으며, 이의 산출을 통해 인구학적으로 기대 가구원수와 보고된 수치와의 차이를 보정 요인으로 삼아 전국 인구수를 재추정하는 방법을 썼다.

위와 같이 평균 가구수를 추정한 다음, 세종 27년 환자미 방출시의 황해도 진휼 대상 호구수를 단편적이거나 완전성을 보이는 자료로 주목했다. 이 자료를 활용해 세종 22년 자료(戶 201,853, 口 692,475)의 완전성이 호 41.4%, 구 15.54%인 것을 산출하여 세종대의 인구수를 6,724,000명 정도로 추정하였다. 이어 이에 근거한 중종대 인구자료의 완전성과 보정 요인 등을 산출하고, 세종 22년~중종 38년(1543)간, 중종 14년~38년간의 연평균 인구증가율을 각각 0.53%, 0.44%로 산출했다. 이에 근거해 태조 원년(1392)~세종 22년

간, 중종 38년~선조 24년(1591)간의 연평균 인구증가율을 0.4%로 가정하여 임진왜란 전까지의 각 년의 인구수를 파악하였다. 조선 건국의 해인 1392년의 인구는 약 555만 명, 임진왜란 직전인 선조 24년은 약 14,00만 명에 달한 것으로 추산하였다.

선조 25년 임란 이후 인조 15년(1637) 병자호란까지는 전쟁과 관계된 질병·기근·사회적 불안 등을 고려해 연 -0.2%로 인구가 감소했다는 인위적 가정을 세웠다. 동일한 가정은 19세기에도 적용되었다. 그 사이의 호구수 추정을 위해서는 다음과 같은 방법을 썼다. 먼저, 인조 17년~현종 10년간의 30년 동안 호구자료(호 441,827, 구 1,421,165→호 1,313,652, 구 5,018,744)는 ‘급격한 질적 향상’을 보인 것이라고 평가하고, 이 사이의 매년 인구수 보정을 위해 현종 10년 이후 자료와 동일한 오류 유형을 갖도록 일차 보정을 한 후 이를 실제 인구수 추정에 사용하는 방법을 썼다. 현종 10년 것을 기준으로 30년간 호수의 증가율을 25%로 가정하여 호구수를 재조정 한 다음, 1639~1669년간의 호수는 1669년 이후의 호구와 같은 개념으로 조사된 것으로 간주하여, 현종 17년 이후의 모든 호구조사자료의 오류 보정은 평균가구원수의 조정에 두었다. 평균가구원수는 숙종 46년(1720)의 울산호적자료를 표본으로 사용하여 연령별 분포의 비정상성을 파악한 다음, 이를 1925년의 전국 연령 분포와 대비해 지수형 방정식을 만들어 추산하였다. 그리하여 조선시대 매 연도별 추정 인구표를 제시하였는데(〈그림 1〉의 ②), 조선 후기의 경우, 인조 17년은 10,665,000명, 철종 12년(1861)은 16,762,000명으로 제시되었다.

### (3) 역사인구학적 연구방법에 의한 연구결과

Tony Michel, Fact and Hypothesis in Yi Dynasty Economic History : The Demographic Dimension, *Korean Studies Forum* No. 5. 1979 winter~1980 spring ; 〈朝鮮時代 人口變動과 經濟史—人口統計學的 측면을 중심으로—〉(《釜山史學》 17, 1989).

호구자료 중 인조 17년(1639)부터 작성된 《호구총수》 또는 실록의 통계 수치에서 총 인구수를 호의 총수로 나누어 4.3명이란 평균 가구원수부터 먼저

구했다. 그리고 이 수치는 1925년 인구조사의 평균 가구원수 5.34명에 비해 약 23%가 누락된 것으로 평가하였다. 평균 가구원수 5명 규모는 현종 14년(1848)의 실록 통계수치에 대한 다음과 같은 분석으로 뒷받침하였다. 즉 이때의 실록 기록은 호 110만, 구 1,260만이라고 했는데, 이는 이전의 기록들이 호 약 140만, 구 약 600만 정도를 나타낸 것에 비하면 큰 차이가 있는 것으로, 기록대로라면 가구원수는 11.3명이 된다. 이런 대가족 규모는 일반적인 것이 될 수 없으므로 110만 호는 210만 호의 오기일 것으로, 이렇게 보면 평균 가구원수는 5.9명으로 1925년 것과 거의 일치한다고 밝혔다. 이 기록은 호수 표기에는 잘못이 범해졌으나 실제 호구수를 처음 밝힌 기록으로 주목할만한 것이라고 평가하였다. 이에 근거해, 이전의 각 식년 조사기록에서 총 인구수는 무시하고, 호수에 7.95명을 곱하면 각 시기의 실제 인구수로 상정할만한 규모가 나오는데, 이런 결과는 일반적으로 평균 호수가 50% 정도 축소되었으며, 기록된 호라 할지라도 가구원수는 약 23%가 호적에서 누락되었을 것이라는 가정을 가능하게 하였다. 결국 가장 타당성이 있는 평균가구 규모는 5.3명이라는 결론을 내렸다. 이렇게 파악된 호수의 누락율과 실제 평균 가구원수에 근거해 조선시대의 시기별 인구수를 추정 또는 산출하여 도표를 그려 제시했다(〈그림 1〉의 ③).

인구 동향에 대해서는 다음과 같이 언급했다. 첫째, 15세기 중엽인 세종대는 실제 인구가 550만~750만 명 정도로 인구가 증가일로에 있었던 시기로 이 시기 이후에 호패제도가 중단되고(1469), 군역이 군포 납부로 대신하게 된 것도 인구증가로 노동력 부족현상이 해소되었기 때문이라고 파악하였다. 조선 초기의 인력부족 현상이 농업생산력의 증가, 徙民에 의한 북방지역의 농지 개척 등으로 해소된 결과로 보았다. 그러나 조선의 인구는 16세기 중엽 무렵에 1,000만명을 한계로 최고의 수준에 이른 다음 정체되었을 것으로 파악하였다.

임진왜란 전후의 인구 동향에 대해서는 왜란 이전부터 인구 증가 둔화현상이 있었을 것을 강조하였다. 16세기 후반부터 인구의 성장이 눈에 띄게 완화되어 이런 상태에서 전란, 기근, 전염병 등의 재난으로 회복력이 더욱 떨어져 1590년대를 지나면서 인구의 2할 즉 200만 명에 가까운 숫자가 감소했

을 것으로 보았다. 그후 매우 완만한 회복세를 보이면서 17세기 중엽에서 신속한 증가가 나타난 것도 임란 이전에 이미 인구 성장이 둔해진 증거로 보았다.

#### (4) 농업경제사적 연구의 결과

李永九·李鎬澈, 〈朝鮮時代の 人口規模 推計〉Ⅰ・Ⅱ(《經營史學》2·3, 1988).

이 연구는 인구증가율은 전근대 사회에서 근대사회로 이행하면서 점차 증가하는 것이 일반적 현상이며, 조선 전기에 비해 조선 후기에 이양법의 보급, 시비법 및 농기구의 발달, 상업적 농업의 발전 등 농업기술면에서 획기적으로 발전했기 때문에 인구 증가율이 전기보다 낮을 수 없다는 관점에서 출발하였다.

조선 초기의 경우, 호구 조사의 완전성이 1/10에 불과하다는 당시의 기록이 있으므로, 이를 《세종실록》 지리지의 전국 호구수로 제시된 것에 적용하여 760만~800호만 명의 수치를 구했다. 그리고 전기의 인구 성장율 0.15%로 세종 14년(1432)의 인구(약 800만 명으로 추정)에 역산한 결과, 태조 원년(1392)에 대해서는 약 750만 명이란 수치를 얻었다. 그리고 조선시대 토지의 段當收量指數는 세종 26년(貢法)을 100으로 할 때 17세기 전반이 75, 18세기 전반이 119.7, 18세기 후반이 129.5, 19세기 전반이 142.5로서, 그 연평균 성장률은 각각 0.158%·0.46%·0.46%·0.10%·0.25%가 된 것을 제시하고<sup>2)</sup>, 이로 볼 때 17~18세기 토지생산력의 성장율은 조선 전기의 그것보다 훨씬 높았던 것이 분명하며 따라서 인구 성장율도 이에 준해 평가되어야 한다고 주장하였다. 그리고 17세기의 인구 감소에 관한 기록도 사실을 반영하는 것이라기 보다는 호구 파악 방식의 변화나 표현상의 문제라고 비판하면서 17세기의 인구 감소를 부정하였다. 이상과 같은 관점에서 《호구총수》의 각 식년 호구수를 이용해 회귀분석의 방법으로 각 시기의 평균증가율을 산출하여 각기의 인구 규모를 추정하였다(〈그림 1〉의 ④).

이상 4개 연구는 분석방법이 서로 다르고 인구추정의 수치도 서로 크게

2) 이호철, 《조선전기농업경제사》(한길사, 1986), 746~747쪽.

다르다. 주요 지표 연도가 될만한 세 경우에 대한 3개 연구의 추정 인구수를 예로서 비교하면 다음 <표 2>와 같다. 연구자들 사이에는 인구 추정치는 차이가 있으나 증감의 시기에 대해서는 일치하는 경우도 있다(권태환 · 신용하와 토니 미첼). 그리고 증감의 시기에 대해서는 근본적인 차이가 있는 데도 추정 인구수가 근접된 경우도 있다(토니 미첼과 이영구 · 이호철의 1591년도, 1669년도). 이런 엇갈림은 아직 연구 방법에 어떤 문제가 있다는 것을 의미하며, 이런 문제점을 해소시켜 나가는 것이 앞으로의 과제이다.

<표 2> 인구 추정치 주요 년도 예시

연구자	태조 원년(1392)	선조 24년(1591)	현종 10년(1669)
권태환 · 신용하	5,549,000명	14,095,000명	13,192,000명
토니 미첼	4,800,000명	약 10,000,000명	약 10,200,000명
이영구 · 이호철	7,500,000명	10,120,000명	9,930,000명

## 2) 소빙기 자연재해와 인구 동향

조선시대 인구에 관한 연구에서 앞으로 최소한 증감시기 곧 인구의 흐름에 대한 인식만은 일치시켜야 한다. 이것은 각 시기의 상황에 관한 구체적인 검토로서 가능한 문제이다. 추정 방법은 과학적일수록 좋지만, 상황에 대한 인식이 잘못되면 아무리 과학적인 분석방법이라도 무효한 것이 되기 쉽다. 조선 왕조 시대의 거의 반에 해당하는 시기에 존속한 소빙기현상에 대한 인식은 이 시대 인구 동향 파악에 결정적인 영향을 줄 수 있는 것이다. 아직 소빙기현상의 존재가 드러나지 않은 상태에서도 연구자들 가운데는 기근 · 전염병 등으로 인한 인구의 감소를 중요시하였다. 이는 관련 문헌 검토에서 이에 관한 기록들이 많이 나왔기 때문이었다. 지금은 소빙기현상의 존속 기간과 그 재해의 규모가 가시화되었으므로 이를 고려하여 인구의 증감을 다시 살핀다면 보다 더 체계적인 연구성과를 거둘 수 있을 것이다. 기존 연구들이 보인 견해 차이와 쟁점들도 소빙기현상에 대한 이해를 통해 해결될 수 있을 것이다.

앞에서 정리한 기존의 연구성과 가운데 소빙기현상과 관련해 재음미가 필요한 것은 16세기 중반 이후의 인구 성장 둔화설과 17세기 중반부터의 인구 상승설이다. 전자는 토니 미첼이 제기한 것이고, 후자는 이영구·이호철을 제외한 연구자들이 모두 취한 것이다.

16세기 중반 둔화설은 그 시작점을 명종대부터로 보았다.<sup>3)</sup> 둔화의 원인에 대해서는 구체적으로 든 것이 없다. 16세기가 조선시대에서 가장 어려웠던 암흑시대라는 학계 일각의 주장을 받아들이면서 거의 한 세기가 지난 17세기 중반에서야 비로소 같은 수준의 인구가 회복된 것으로 볼 때, 감소의 시작 시기를 통설대로 선조 25년(1592)의 임진왜란부터로 볼 수 없다는 입장이다. 이러한 견해는 15세기말에 시작된 소빙기현상의 재해가 그치지 않아 중종 6년(1511)부터 진흙청을 상설하다시피 하고 중종말부터는 정부의 진흙대책조차 무력한 상태에 빠진 사실로서도 뒷받침 될 수 있다. 앞에서 살폈듯이 중종 6년에 처음 설치한 진흙청은 중종 20년에 독립기구에서 호조 산하로 들어갔지만, 중종 36년에 다시 독립기구로 환원하였으며, 임진왜란 이후에는 호조·선혜청 등을 통할하면서 비상체제의 중심으로 기능하였다. 이 사실은 사회경제적 상황이 중종 36년의 시점부터 극도로 나빠지기 시작했다는 판단을 가능하게 한다. <그림 2>(이 글의 뒤에 제시)는 성종 12년(1481)부터 명종 8년(1553)까지 서울의 쌀값(면포의 필수)에 관한 기록들을 정리한 것이다. 이를 보면 성종 12년부터 조금씩 상승하기 시작한 쌀값이 1500년대에 상승의 폭이 3배로 높아진 후, 1510년대에 다시 큰 동요를 보이기 시작하여 1540년대부터는 통제 불능의 상태에 빠진 것을 보여준다. 거듭된 기근과 전염병의 만연이 가져온 상황이었다. 15세기 인구 상승의 요인이 16세기 전반에는 거듭하는 자연재해 속에서 어느 정도 순작용을 유지했다하더라도 16세기 중반에 이르러서는 더 이상 상승효과를 유지할 수 없는 상황에 빠졌던 것이다. 토니 미첼의 16세기 중반 둔화설은 정곡을 얻은 것이라고 보아도 좋을 것이다.

다음, 17세기 중반 인구상승설의 경우, 그 근거는 《호구조수》 및 실록의 호구조사 결과이다. 인조 17년(1639)부터 재개된 호구조사 결과가, 현종 7년

3) 미첼교수는 어느 왕대라고 직접 언급하지 않았으나, 그가 제시한 <조선시대의 인구추정표>에 의하면 1550년대부터 성장이 정체한 것으로 표시되어 있다.

(1666)부터 200만 명대에서 400~500만 명대로 급격히 늘어남에 따라, 이에 근거해 이 시기를 인구 회복 및 상승기로 보게 된 것이다. 그런데 소방기설에 의하면 현종대는 자연재해의 피해가 가장 심했던 시기이다. 현종대의 호구조사에 대해 권태환 · 신용하는 ‘급격한 질적 향상’이라고 평가했고, 이영구 · 이호철도 호구에 대한 국가의 파악방식이 이 시기에 변한 것으로 보고 이를 적극적으로 평가하는 입장을 취했다. 토니 미첼은 숙종 4년(1678) 자료부터 신뢰할 수 있는 것으로 보고 현종대의 자료에 대해 의미있는 해석을 끌어내는 것은 어려운 것이라고 하였다. 그런데 현종대는 앞에서 살폈듯이 소방기현상의 자연재해가 가장 큰 인명 피해를 냈던 시기 중의 하나였다. 현종 즉위년과 2년의 유례없는 흉년과 기근으로 진휼청을 다시 설치하였다. 그리고 현종 3년에는 연남 · 호남 지역에 심한 기근이 들었다. 그리고 현종 11~12년에는 후대에 庚辛大饑饉이라는 별칭을 남길 정도로 사상 유례가 없는 대기근과 전염병이 돌아 100만 명 이상의 인명 피해를 냈다. 바로 이런 상황에서 인구가 증가하기 시작했다는 것은 납득하기 어렵다. 이런 착오는 현종대의 호구조사의 실황과 성격을 다시 살피게 한다.

인조 17년부터 재개된 호구조사의 실상과 성격에 대해서는 최근 아주 구체적인 연구성과가 나와 크게 참고된다.<sup>4)</sup> 이에 따르면, 현종대와 숙종대 초반의 호구수의 급증은 良役制 유지를 위해 호구 색출을 어느 시기보다 강력하게 추진한 결과에 불과한 것이며, 이런 색출이 때마침 닥친 대기근과 전염병의 발생으로 제도 운영에 큰 문제를 던져 양역변통 논의가 시작되었다고 한다. 이 연구에 근거해 17세기의 양역제와 호구조사의 관계를 정리하여 현종대 호구증가의 의미를 구체적으로 살펴보기로 한다.

조선 전기의 實役 위주의 군역제도는 성종 8년(1477)에 467,716명(正軍 134,973명, 保人 332,745명)의 군역 의무자를 파악하였다.<sup>5)</sup> 그런데 실역 위주의 군역제도는 16세기에 자연재해가 계속되는 가운데 布納化로 변질되어 군역 의무자를 파악한 軍籍은 과세 장부로 바뀌어갔다. 이런 변질 속에서도 종종 4

4) 鄭演植, 《조선후기 ‘役摠’의 운영과 良役 變通》(서울대 博士學位論文, 1993).

5) 李泰鎭 외, 《韓國軍制史》近世朝鮮前期(陸軍士官學校 韓國軍事研究室, 1968), 208~209쪽.

년(1509) 12월의 군적은 정군 177,322명, 雜軍 123,958명을 파악하였다.<sup>6)</sup> 중종 18년 12월에도 다시 정군 186,691명, 잡군 125,074명을 파악하였다.<sup>7)</sup> 중종대에는 2차의 군적 개수와 함께 호구도 두 차례 조사할 수 있었다. 중종 14년 호 754,146, 구 3,745,481, 중종 26년에 구 3,965,253명을 조사하였다. 그러나 이후로는 어느 쪽도 성과를 올릴 수 없었다.<sup>8)</sup> 소빙기 자연재해로 민의 피해가 갈수록 심해지고, 군역 의무자들이 유리·도산하는 경우가 많아 이를 충정하기 위한 개수의 필요성은 높아도 실행이 불가능하였던 것이다.

임란 후에도 상황은 더욱 어려워지고 있었다. 군적 개수를 위한 사업은 광해군때까지 한 번도 착수되지 못하였다.<sup>9)</sup> 광해군 2년(1610)에 軍丁 확보를 목적으로 號牌法 시행이 시도되었지만 일반민의 반발로 중지되고 말았다. 인조반정(1622)으로 서인이 집권한 뒤 군사력 증강의 필요성은 이전보다 더 높아졌다. 반정 주도세력이 친명정책을 표방하여 후금의 내침 가능성이 높아져 군사력 증강은 절대적으로 필요했다. 서인정권은 舊軍籍과 관계없이 군사가 될 만한 자들을 모아 서울에 군영을 신설하여 국방과 정권유지에 필요한 군사력으로 삼았다. 이렇게 군사력 증강의 필요성이 높아짐으로써 군역 대상자 파악을 위해 인조 3년에 호패법 시행이 다시 시도되었다. 호패의 위조, 미착용에 대한 엄한 벌칙(참형)을 내세워 1년만에 男丁의 수를 103만 명에서 226만 명으로 증가시키고(이때는 私賤의 노비도 포함했던 것 같다), 이를 근거로 이듬해에 군적 개수작업에 착수하였다. 임란 이전부터 내려오는 군적의 군역이 40만 명이며<sup>10)</sup>, 이 가운데 戶·保를 합쳐 251,679명이 虛位란 것도 처음 파

6) 정군 177,322명은 정상적인 상태라면 436,212명의 보인을 가지게 된다. 성종 8년의 정군과 보인의 비율이 2.46명이므로 이를 중종 4년의 정군수에 곱하면 위의 숫자가 산출된다. 정군과 보인을 합친 613,534명이 곧 당시의 총 군역 의무자(군적에 오른자)가 된다. 그러나 이때의 군적 조사 결과가 왜 정군과 잡군의 수만을 제시하고 보인의 수를 빠뜨렸는지는 알 수 없다.

7) 정군 186,691명을 중종 4년의 경우와 같은 방법으로 계산하면 보인 459,262명, 양자를 합친 총액은 645,954명이 된다.

8) 실록에 의하면, 명종 7년(1552) 7월, 선조 원년(1568)·6년 8월 등 3차례에 걸쳐 군적 조사가 시도되었으나 민의 반발로 중단되었고, 단지 선조 8년 3월에 신군적을 반행하였다고 하나 숫자는 밝혀지지 않았다.

9) 이하 鄭演植, 앞의 책의 요지를 정리한 것이다.

10) 이것은 선조 8년(1575) 3월에 頒行했다는 신군적의 파악 수자가 아닌가 한다.



악할 수 있었다. 그러나 일반민의 피해가 심했기 때문에 개수작업은 더 이상 진행되지 못하고, 정묘호란으로 조정이 강화도로 피난하는 길에 민심 이반을 두려워하여 호패 관련 문적들을 모두 한강변에서 불사르고 말았다.

군적 개수사업은 인조 12년(1634)에 다시 시도되었다. 그러나 이것도 원칙만 정하고, 이듬해 병자호란이 발발하여 실행되지 못했다. 인조 16년부터 歲抄란 것을 통해 空戶充定사업이 착수되었지만, 반정 후에 증설한 군영 군사를 뽑는 것(별세초)을 우선하여 구군적의 궤액 채우기(大歲抄)는 인조 26년까지도 인조 3년 것에서 겨우 56명을 더 채운 것에 그쳤다.

효종은 주지하듯이 북벌정책을 표방하였기 때문에 군역 대상자 확보정책은 그대로 유지하였다. 그러나 이때도 자연재해의 피해는 계속 누증되는 상태였기 때문에 큰 성과를 거두지 못했다. 새 대상자 색출이 가능하면 신군영에 우선적으로 배속되고 구군적의 궤액 채우기는 사실상 진전이 없었다. 남한산성의 守禦廳 배속 병력을 단속하고, 서울 御營廳의 군사를 7,000명에서 21,000명, 禁軍을 600여 명에서 1,000명으로 각각 확장한 것이 주요 성과였다. 마지막으로 훈련도감 군사를 5,000여 명에서 10,000명으로 늘이는 사업을 추진 중에 국왕이 승하하였다. 당시의 군영제도도 전기의 군역제도처럼 1명의 정군에게 2~3명의 保人을 배당하였으므로, 위 23,000명의 증액에는 46,000~69,000명의 보인 충정을 수반하였으므로 자연재해가 계속되는 상황에서는 결코 가벼운 일이 아니었다. 마지막 훈련도감 군사 증액 조치에 대해서는 반대의견이 많았다.

현종 즉위초에 시작된 군액 감축 논의는 훈련도감의 증원분 5,000명(10哨) 감축에 초점을 두었다. 이 논의는 시간을 오래 끌었지만 결국 현종 10년(1669)에 감축하지 않는 것으로 결말이 났다. 대상 인원이 이미 서울에 와있으므로 감축하여 되돌려보내기 보다는 그대로 두고 결원이 생기더라도 보충하지 않는 것으로 의견이 모아졌다. 뿐만 아니라 그 인원은 훈련도감에 그대로 두지 않고 訓練別隊란 신군영 창설로 이어져, 앞으로 결원 보충을 하지 않는다는 원칙도 사실상 무위로 돌아갔다. 인조반정 이래 중앙 군영 창설은 반정 주체인 서인들이 거의 주도하였다. 훈련도감·어영청·수어청 등의 군권이 모두 그들에게 돌려졌다. 그 서인을 견제해 오던 남인이 현종 조정에서

는 모처럼 정치적 우세를 잡았다. 국왕과 서인의 거두 宋時烈의 반목이 심했기 때문에 남인의 요직 진출이 현저하게 우세해졌다. 남인들은 서인을 견제할 새로운 군영이 필요했으며, 국왕도 이 점을 용인해 현종 11년에 元軍 13,700명, 保人 41,100명, 총 54,800명의 규모로 훈련별대가 창설되었던 것이다. 현종대는 현실적으로 군액을 절대적으로 감축해야 할 상황이었으나, 정치적으로는 정파간에 군권 경쟁이 가열되어 군영 증설이 계속됨으로써 군역(양역) 대상자 색출의 필요성이 더욱 높아지고 있었다. 이 시기에 전례없는 자연재해가 거듭하는 가운데서도 호구조사가 강화되어 이전보다 많은 호구수치를 남긴 것은 바로 이런 배경을 가지고 있었다. 재해의 피해가 크면 군액 조사는 늦추어야 하는데 군영이 증설되는 정치적 상황에서는 오히려 재해로 도산한 자를 채워야 하는 필요성까지 합쳐져 군의 확보를 위한 호구조사의 강도가 더욱 높아지는 모순이 빚어졌던 것이다.

현종대의 호구정책은 인조·효종대와는 질적으로 전혀 달랐다고 한다.<sup>11)</sup> 현종대의 호구조사는 事目的 규정을 이전보다 훨씬 더 강화하였다. 첫 식년인 원년의 경우, 호적에 탈루된 자들을 全家徙邊律로 다스린다고 하였다. 《經國大典》·《大典續錄》·《大典後續錄》에서는 보지 못하던 규정이다. 다음 식년(현종 4년, 1663)에서도 호적 누락자는 고역인 水軍에 충정하고, 私賤이 그랬을 경우는 전가사변률을 적용한다고 했다. 현종 7년에는 나이를 1년 허위로 기재하면 당사자와 家長을 杖 100, 1丁을 누락시킨 자는 杖 100에 徙 3년, 3丁을 누락시킨 자는 全家徙邊에 처한다고 하여 호적 사무 관리 자들에 대한 규제를 강화하고, 漏戶는 사대부나 공사친을 막론하고 徙邊에, 호적 담당자는 管領·統首·監考 이하 里正에 이르기까지 杖 100부터 전가사변, 充軍의 형벌을 가한다고 훨씬 더 구체적인 규제사항을 두었다. 군역을 피하거나 끼니를 얻기 위해 서울에 위장 입적해 있는 良戶도 철저히 색출해 내도록 하였다. 현종대에 호구조사 결과가 급증한 것은 바로 이런 강력한 규제 강화를 통해 얻어진 것이었다. 현종 11년(1670)은 훈련별대가 창설되고, 이전에 비해 매우 많은 호구수를 올린 해였지만, 한편 그해 가을부

11) 鄭演植, 앞의 책.

터 다시 전례없는 강추위와 대기근(경신대기근)이 엄습하고 전염병이 맹위를 떨치기 시작하였다.

현종대 호구조사 결과에 대한 위와 같은 파악에 의하면, 이 시기를 호구 급증의 전환기로 보기에는 여러 가지로 어려움이 많다. 인구 감소에 결정적인 영향을 끼치고 있던 소빙기 자연재해의 피해가 이 시기에 더 가중되고 있었다면 이 시기에 인구가 증가했다고 보는 것 자체가 불가능하다. 사회적 인 조건은 앞 시기와 마찬가지로 더 나빠졌는데 탈루한 가호의 색출이 강력하게 추진되어 숫자가 늘어났을 뿐인 것이다. 다시 말하면, 실제 호구수는 앞 시기 인조·효종대와 비슷했는데 지금까지는 국가에 대한 부담에서 벗어나기 위해 호적에서 빠졌던 가호들이 이때 다수 색출되었을 뿐이었던 것이다. 특히 군역 부과 대상인 軍籍이 호적에 근거해 작성되었으므로 호구조사는 군역정책의 향방에 따라 좌우될 수 있는 문제였다. 호구조사의 실상과 성격이 이렇다면, 그 수를 일률적으로 실제 인구수의 근거로 삼을 수는 없다. 현종대의 숫자는 그 이전이나 이후에 비해 과도하게 잡힌 것으로 간주하지 않을 수 없다.

한편, 현종대에 군역의무자의 수(役總)가 이렇게 정점에 이르렀지만 경신대 기근으로 양역제가 본격적으로 흔들리는 계기가 마련되었다고 한다.<sup>12)</sup> 미증유의 참화가 전국을 휩쓸고 지나간 뒤부터 지금까지 파악한 군역이 과도함으로 감축해야 한다는 소리가 높아져 16세 이상 남정을 모두 군역(양역)의 무자로 파악하여 군적에 올리는 양역제 자체를 변경해야 한다는 변통론이 대두하기 시작했다는 것이다. 현종대 호적 조사 강화 후 인구가 감소된 시기는 1669~1672년, 1693~1696년, 1732~1735년, 1738~1741년, 1747~1750년 등 다섯 차례인데, 이 모두가 대기근과 전염병이 맹위를 떨친 시기로, 이 시점들에서는 한결같이 양역변통론이 강력하게 제기되었다고 한다. 소빙기 자연재해가 군역정책의 오랜 원칙을 흔들어놓기 시작한 것이다. 경신대기근 이후로는 양역 의무자수(役總; 약 100만 명)가 고정되는 가운데 소규모의 간헐적인 증감은 있었지만 더 이상 늘지 않고 고정 내지 감축되는 추세였다고 한

12) 위와 같음.

다. 숙종 21년(1695)에 다시 이른바 乙丙(乙亥·丙子)대기근을 겪은 이후로는 역충을 감축 또는 고정, 규정 외의 과다한 역충의 색출을 목표로 한 정책이 균역법 시행 직전까지 계속 추진되었다고 한다. 숙종대 이후 영조 24년(1784)에 균역법 시행의 토대가 된 《良役實摠》이 마련되기까지의 호구수는 이런 정책의 흐름과 밀접한 관계를 가지고 있었다는 것이다.

현종대 호구 급증의 배경이 위와 같다면, 장기적인 소빙기 재난 속에 인구가 회복되기 시작하는 시점은 어디일까. 한마디로 이것은 앞으로 다방면의 천착을 통해 포착해내야 할 과제이다. 한성부의 인구가 효종 8년(1657)의 80,572명에서 현종 7년에 194,030명으로 급증한 것도 현종대를 인구회복의 전환기로 보는 중요한 근거였다. 그러나 이 시기의 한성부 인구 급증은 기근과 전염병 만연이 극심해지면서 국가의 진흥사업이 서울에서 가장 낮게 행해지고 있었기 때문에 서울로 유입하는 인구가 늘고 또 앞에서 언급했듯이 그 색출이 철저했기 때문이었다. 이 무렵에 기민 구제의 한 대책으로 모든 부역이 雇役制로 전환하여 서울에서 품팔이 할 일자리가 어느 곳 보다 많이 만들어지고 있었던 것도 유민의 서울 유입을 촉진시켰다.<sup>13)</sup> 이런 상황을 살펴보면 현종대의 서울 인구 증가는 어디까지나 국지적인 현상으로 전국의 인구가 동시에 상승했다는 증거가 될 수 없다.

인구의 회복기는 아무래도 현종대 후 숙종대 중후반의 어느 시점으로 보아야 할 것 같다. 국가는 장기적인 자연재해와 전쟁으로 도탄에 빠진 백성들을 구제하기 위해 부세제도에도 변혁을 기하였다. 효종 2년에 호서지방에서부터 시작된 대동법은 그 중 가장 대표적인 것이었다. 도탄에 빠진 백성들을 구제하기 위해서는 부세의 부담을 덜어주는 제도의 개혁이 선행되어야 한다는 주장이 채택되기 시작한 것이다. 그러나 백성의 부담을 덜어주는 새로운 제도는 반대론도 있었지만 너무 심한 재해가 양전사업의 착수를 어렵게 하여 시행되지 못하는 상황도 벌어졌다. 어떻든 대동법은 숙종 3년에 경상도, 숙종 34년에 황해도 등지에까지 시행되면서 궤도를 잡았다. 숙종대는 제도 개혁의 의지가 높아졌던 시기이긴 하지만 숙종 21년(1695)부터의 을병대기근

13) 李泰鎮, 〈조선시대 서울의 都市 발달 단계〉(《서울학연구》 창간호, 1994), 35~36쪽.

으로 큰 타격을 입었다. 그 타격이 수년간 계속된 뒤 숙종 30년 전후부터 다시 안정세를 회복하였다. 이 무렵에 군제변통이 마침내 중앙 군영의 전면적인 개편과 함께 35,000명의 역충을 감축시킨 것도 한 지표로 삼을 수 있다. 역충은 영조 24년(1748)의 《양역실총》에서 30,000~40,000여 명을 줄였다. 요컨대 인구의 진정한 회복세는 1700년 전후로 잡아야 할 듯 하다. 대기근과 전염병은 이후에도 계속되지만 그 발생 간격이 점차 넓어져 사회가 받는 충격이 점차 둔화되어 그 동안에 시행된 대동법·雇役制 등의 새로운 시책들이 효력을 발생할 기회를 얻었다.

영조 26년에 시행된 군역법은 장기적인 재해에 시달리던 백성들을 구제하기 위해 취해진 조치 중 최종적인 것이었다. 군역법 자체도 다른 양역정책과 마찬가지로 기근과 전염병으로 인구가 급격히 감소하면서 이에 대한 대응책으로 대두한 것이라는 새로운 견해가 제시되었다.<sup>14)</sup> 이 최종적인 조치가 시행된 직후에 약 250년간 계속된 소빙기현상도 막을 서서히 내리기 시작하였다. 임란 후 처음 역충을 감한 숙종 30년에서 군역법이 시행된 영조 26년 사이는 어느 모로 보나 인구 회복이 본격화되기 시작한 시기로 잡혀져야 할 것 같다. 군역 의무자의 감축은 곧 민의 부담을 덜어주는 것으로 인구회복의 한 요인으로 간주되기 때문에 이에 관한 지속적인 감축 논의가 인구회복 여건의 조성을 의미하는 것이 될 수 있다.

이렇게 보면 임진왜란을 계기로 급격히 하강한 人口線은 17세기 중반이 아니라 18세기초부터 상향 곡선을 긋기 시작한 것으로 대세가 그려진다. 그러나 이런 그림을 그리기 위해서는 소빙기현상으로 인한 각종 재난의 실태와 제반 시책의 효력 발휘에 관한 자세한 조사 분석이 선행되어야 한다. 그리고 족보를 통해 파악되는 가족원수의 증감 추세도 인구 동향을 읽는 데 중요한 자료가 될 수 있다. 安東 權氏 成化譜를 분석한 한 연구는 15세기의 평균 자녀수를 3.41~3.73명으로 보여준 데 반해,<sup>15)</sup> 조선 후기 全州 徐氏 世譜를 분석한 연구는 2.5명이란 결과를 제시하였다.<sup>16)</sup> 전자가 인구증가기의

14) 鄭演植, 앞의 책.

15) 李泰鎭, <14~16세기 한국의 인구증가와 新儒學의 영향>(《震檀學報》 75, 1993).

16) 韓榮國, 앞의 글, 547쪽. 단 이 연구는 1547년 출생에서 1871년 출생의 族員

평균자녀수라면 후자는 소빙기의 재난으로 인구감소가 현저하던 시기를 포함하는 시기의 조건에서 나올 수 있는 것이다. 앞으로의 인구 동향 분석에서는 현전하는 수많은 족보자료도 활용가치가 있다는 것을 보여주는 사례 분석이다. 조선시대 인구 연구는 현재 어떤 결론적인 추정치를 제시하기 보다 새로운 출발점에서 좀더 종합적이면서 구체적인 공동작업이 요망된다.

〈李泰鎭〉

---

190명을 다루면서 평균 자녀수의 시기별 파악은 하지 않았다. 소빙기는 이 연구가 다룬 1547~1871년 기간 중 1760년까지가 해당된다. 나머지 기간에서도 1800년대 전반기는 재난이 많았던 시기이므로 평균 자녀수가 낮게 나온 결과는 사실일 가능성이 많다.

〈표 1〉 《朝鮮王朝實錄》과 《戶口總數》에서 발췌된 조선시대 전국 호구수

年 度	王 朝	戶 數	口 數	備 考
1393	太祖 2		301,300	兩界 누락
1404	太宗 4	153,404	322,786	漢城府 京畿道 누락
1406	" 6	180,246	370,365	漢城府 누락
1423	世宗 5	196,975		
1426	" 8	16,921	103,328	八道 조사 缺
1440	" 22	201,853	692,475	漢城 開城 누락
1445	" 27	217,000		漢城戶口 누락
1519	中宗 14	754,146	3,745,481	
1531	" 26		3,965,253	
1543	" 38	836,669	4,162,021	
1639	仁祖 17	441,827	1,521,165	
1642	" 20	481,660	1,649,012	
1645	" 23	505,911	1,738,888	度支志 : 441,321 ; 1,531,365
1648	" 26	533,720	1,793,701	
1651	孝宗 2	580,539	1,860,484	
1654	" 5	628,603	2,047,261	
1657	" 8	668,737	2,201,098	度支志 : 658,771 ; 2,290,083
1660	顯宗 1	758,417	2,479,658	
1663	" 4	809,365	2,851,192	
1666	" 7	1,108,351	4,107,156	
1669	" 10	1,313,652	5,018,744	度支志 : 1,313,453 ; 5,018,644
1670	" 11	1,342,074	5,164,524	
1672	" 13	1,205,866	4,720,815	
1675	肅宗 1	1,250,298	4,725,704	
1678	" 4	1,332,446	5,872,217	度支志 : 1,342,428 ; 5,246,900
1681	" 7	1,376,842	6,218,342	
1684	" 10	1,444,377	6,573,107	
1687	" 13	1,468,537	6,769,723	
1690	" 16	1,514,000	6,952,907	
1693	" 19	1,547,237	7,045,115	
1696	" 22	1,296,569	5,626,986	平安道, 咸鏡道는 흥년으로 조사가 결

3. 인구의 감소 375

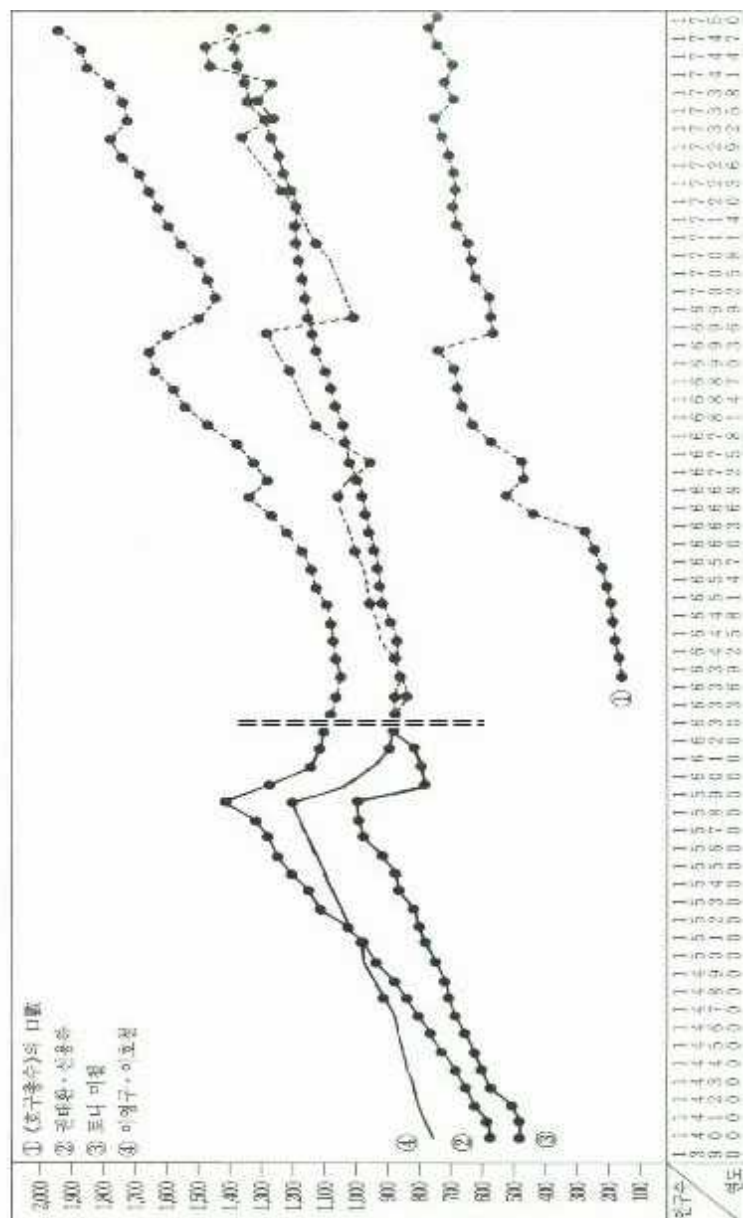
年 度	王 朝	戶 數	口 數	備 考
1699	肅宗 25	1,333,330	5,774,739	
1702	" 28	1,342,486	5,922,510	
1705	" 31	1,370,313	6,062,953	
1708	" 34	1,406,610	6,206,554	
1711	" 37	1,466,245	6,394,028	
1714	" 40	1,504,483	6,662,175	
1717	" 43	1,557,709	6,839,771	
1721	景宗 1	1,559,488	6,799,097	
1723	" 3	1,575,966	6,865,404	
1726	英祖 2	1,614,598	6,955,400	
1729	" 5	1,663,245	7,131,553	
1732	" 8	1,713,849	7,273,446	
1733	" 9	1,714,569	7,273,446	
1735	" 11	1,618,172	6,979,798	
1738	" 14	1,672,184	7,096,565	
1739	" 15	1,662,219	7,040,480	
1741	" 17	1,685,884	7,192,848	
1744	" 20	1,749,612	7,209,213	
1747	" 23	1,759,692	7,340,318	
1750	" 26	1,783,044	7,328,867	
1753	" 29	1,772,749	7,288,627	
1756	" 32	1,771,350	7,318,359	
1759	" 35	1,690,715	6,968,856	
1762	" 38	1,691,040	6,981,598	
1765	" 41	1,675,267	6,974,642	
1766	" 42	1,675,267	6,974,642	
1768	" 44	1,679,865	7,006,248	
1771	" 47	1,689,046	7,016,370	
1774	" 50	1,703,030	7,098,441	
1777	正祖 1	1,715,371	7,238,523	
1780	" 4	1,714,550	7,228,076	
1783	" 7	1,733,757	7,316,924	
1786	" 10	1,740,592	7,330,965	增補文獻備考 : 1,737,670 ; 7,356,783



年 度	王 朝	戶 數	口 數	備 考
1789	正祖 13	1,752,837	7,403,606	
1792	" 16	1,689,596	7,438,185	
1799	" 23	1,741,184	7,412,686	
1801	純祖 1	1,757,973	7,513,792	
1807	" 7	1,764,801	7,561,403	
1811	" 11	1,761,887	7,583,046	
1814	" 14	1,637,108	7,903,167	
1816	" 16	1,555,998	6,595,368	
1820	" 20	1,533,515	6,512,349	
1823	" 23	1,534,238	6,470,570	
1826	" 26	1,549,653	6,558,784	
1829	" 29	1,563,216	6,644,482	
1832	" 32	1,565,060	6,610,878	
1834	" 34	1,578,823	6,755,280	
1835	憲宗 1	1,572,454	6,615,407	
1837	" 3	1,575,411	6,613,327	濟州 포함 1月
1837	" 3	1,551,951	6,708,572	" 12月
1839	" 5	1,577,806	6,684,191	1月
1839	" 5	1,577,824	6,693,006	濟州 제외 12月
1840	" 6	1,560,774	6,617,997	
1842	" 8	1,568,176	6,625,953	1月
1842	" 8	1,570,473	6,701,629	3月
1843	" 9	1,566,892	6,630,491	1月
1843	" 9	1,582,313	6,703,684	12月
1844	" 10	1,582,673	6,719,648	
1845	" 11	1,572,656	6,656,440	
1846	" 12	1,581,594	6,743,862	
1847	" 13	1,587,181	6,751,656	
1850	哲宗 1	1,529,356	6,470,730	
1852	" 3	1,588,875	6,810,206	
1856	" 7	1,597,343	6,828,907	濟州 포함
1859	" 10	1,600,434	6,869,102	
1861	" 12	1,589,038	6,748,138	

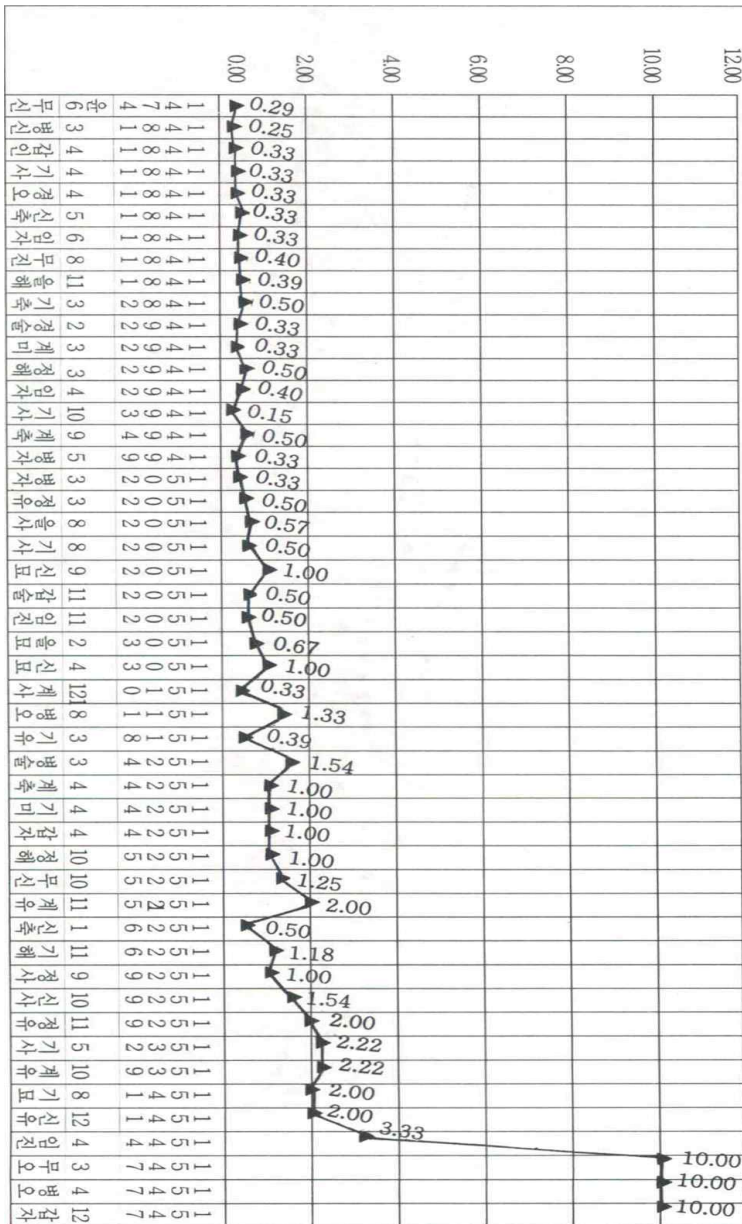
〈그림 1〉

朝鮮時代 인구추정 諸說 비교



〈그림 2〉

1481~1553년간 쌀1두당 면포값 변동표(서울)



## 4. 요역제의 붕괴와 모립제의 대두

### 1) 요역제 변동의 추이와 대동법의 성립

徭役은 특정 人身에 대해서가 아니라 개별 民戶에 부과되는 부역노동이었다. 전근대의 국가 권력이 필요할 때마다 불특정의 민호에서 노동력을 징발해서 쓰는 수취 제도인 것이다. 전체적으로 보아서, 민호의 요역 부담은 不定期的이며 不定量的이었다. 요역은 전근대의 전시기에 걸쳐 존재하였다. 요역이 부세제도 전반에 차지하는 비중은 점차 축소되었던 것으로 보이지만, 無償의 강제 노동을 징발한다고 하는 부역노동의 기본적인 성격은 유지되고 있었다.

15세기 이후 요역제에 중요한 변동이 초래되었다.<sup>1)</sup> 세종대를 전후해서 요역 징발의 기준이 노동력에서 소유지 면적으로 바뀌으로써 국가 권력의 농민 지배방식에 있어서 변화가 있었음을 반영하였다. 人丁의 직접 지배가 아니라, 토지를 매개로 한 지배 방식이 채택된 것이다. 田結은 여러 종류의 물납 조세를 징수하거나, 요역을 징발함에 있어서 擔稅 능력을 가늠할 수 있는 척도였다. 중앙 집권적인 지배 체제를 위한 稅役의 원천이 여기에서 확보될 수 있었다.

15세기 이후 지주제가 확산되고 광범위한 하층 농민이 지주 경영에 포섭되어 갔다. 그러한 가운데 應稅·應役의 능력은 戶別 보유 노동력에 내재되어 있는 것이 아니라, 私有地의 광협에 있었다. 收租權의 토지 지배가 약화·소멸되고 있던 시기에 양반 중심의 지주제가 발전하고 있었고 그에 따라 토지소유를 둘러싼 농민의 계층 분화가 이루어지고 있었다.<sup>2)</sup> 사유지는 가장 분명

1) 有井智德, 〈李朝初期의徭役〉(《朝鮮學報》 30·31, 1964).

尹用出, 〈15·16세기의 徭役制〉(《釜大史學》 10, 1986).

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).

姜制勳, 〈朝鮮初期 徭役制에 대한 재검토〉(《歷史學報》 145, 1995).

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

——, 〈朝鮮前期 職田制의 運營과 그 變動〉(《韓國史研究》 28, 1980).

한 부의 척도가 되었다. 이 시기의 요역제 운영에 差役의 기준은 전결에 있었다. ‘田結出夫’의 원칙에 따라 토지 면적을 기준으로 해서 징발된 요역의 役夫는 곧 烟軍, 혹은 烟戶軍이었다. 15세기 이후의 요역제는 이 같은 기준에 입각하여 개별 민호로부터 연군을 징발하는 것을 그 내용으로 하였다.

요역이 전결의 많고 적음에 따라 부과되는 세목이라 해도, 그것이 관부의 필요에 따라 수시로 민호의 노동력을 직접 징발하는 부역노동으로 남아있는 한, 운영상의 불합리성을 배제하기는 어려웠다. 요역제가 노동력 직접 징발의 力役으로 남아서 신분적 지배체제 아래 군현 내부의 독자적인 운영 체계에 맡겨지는 한, 여전히 ‘差役不均’의 폐단을 극복할 수 없었다. 따라서 요역제 개선을 추구하는 농민들은 다시 요역의 物納稅化를 모색하지 않을 수 없었을 것이다.

세조대의 梁誠之는 당시 민간의 조세 부담에 관해 언급하면서, 민호 一家의 田稅가 소출의 1/4에 달한다고 지적한 바 있었다. 그 가운데 6할은 잡세가 차지하였다. 이는 여러 종류의 공물을 대납한 것인데, 주로 민호의 요역 노동에 의해서 조달되는 공물·진상물로 구성되어 있었다.<sup>3)</sup> 공물 대납이 일반화되었던 것은 그와 관련된 요역의 대납 현상이 보편화된 것이기도 하였다. 요역에서의 물납세화 경향은 이처럼 常時雜役 곧 일상적으로 되풀이되던 요역 종목에서부터 개별적인 대납의 방식을 취하면서 구체화되고 있었다.

물납세화를 추구하였던 농민들의 요구는 군역을 비롯한 다른 형태의 부역 제도에서도 드러나게 되었다. 양인 농민을 대상으로 한 皆兵制의 군역 운영 원리는 이 무렵 노동 집약적인 영농방식을 발전시켜 나갔던 농업생산력 수준에 상응하지 못한 낡은 것이었다. 그렇기 때문에 현실의 군역제는 이미 16세기 이래 代立制·收布制의 범외적인 관행을 빚어내고 있었다.<sup>4)</sup> 임진왜란 시기에 군역에서 ‘兵農分離’의 논의가 크게 일어났던 것은 이 같은 군역의 물납세화 요구에 따른 것이기도 했다.<sup>5)</sup> 訓練都監의 성립은 그 부분적인 실

3) 《世祖實錄》 권 40, 세조 12년 11월 경오.

4) 李泰鎮, 〈近世朝鮮前期 軍事制度의 動搖〉(《韓國軍制史》 近世朝鮮前期篇, 陸軍士官學校 韓國軍事研究室, 1968).

5) 尹用出, 〈壬辰倭亂 시기 軍役制의 動요와 개편〉(《釜大史學》 13, 1989).

현이었다. 병농분리론은 전통적인 병농일치의 皆兵制를 부정하는 것이다. 당시의 지배층 관료들은 붕괴일로에 있는 군역제를 재건하기 위하여 기왕의 사회경제적 변동을 현실로서 인정하고, 그 위에 收布制와 募兵制의 전면 도입을 모색하였다. 그들의 주관적인 의도와는 관계없이 병농분리론은 군역제의 신분제적 운영원리를 폐기하는 방향으로, 稅役 체계의 체제적 유지를 부정하는 방향으로 나아갈 가능성을 내포하고 있었다.

이 같은 변동은 또 다른 부역노동의 세제인 요역제의 운영에서도 나타나고 있었다. 이 시기의 농민들은 요역 노동의 물납세화를 희망하고 있었다. 그렇기 때문에 요역 징발된 농민들은 흔히 代立의 방식으로 대응하기도 했다. 지방 관부에서는 때로 요역 농민의 현물 대납을 허용하고 있었다. 17세기 이후 노동력 징발의 군역제가 전국적인 차원에서 공식적인 물납의 군역세로 개편되고 있었을 때, 노동력 징발의 요역 또한 물납세화·전결세화의 움직임이 보이게 된 것이다. 大同法 성립의 의의 가운데 하나는 이처럼 요역의 물납세화·전결세화 과정을 전국적인 차원에서 추진하고 법제화하는 데 있었다.

대동법이 광해군 즉위년(1608)부터 약 100년간에 걸쳐서 전국에 실시되면서 공납제는 물론 군역·요역 등의 역제에도 중대한 변화가 초래되었다. 대동법은 종래의 공물·진상과 아울러 농민의 부역노동 가운데 일부를 전결세화한 것이기 때문이었다. 대동세는 공물·진상의 마련을 위한 京納分인 上納米와 각 군현의 官需 및 잡역의 충당을 위한 儲置分인 留置米로 나뉘어 운용되었다. 공물·진상이 전결세화되는 가운데 그것의 생산·조달·운송에 관한 요역이 자연스럽게 이에 포함됨으로써 해소될 수 있었다. 종래 요역 노동에 의해 마련되던 물종들이 貢價 구매 방식으로 혹은 役價를 지불하고 노동력을 구매하는 방식을 통해서 조달된 것이다. 공물·진상과 관련된 요역은 본래 요역의 여러 종목 가운데 비교적 정기적인 성격을 갖고 있었다. 이는 군현에서 개별 민호에 정례적으로 부과되던 常時雜役이었으며 민가의 요역노동 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것이기도 했다.

대동미 상납분의 용도 가운데에는 종래 민간의 요역 노동에 의해서 조달되던 공납·진상 물자의 구입 비용이 포함되어 있었다. 예컨대 奉常寺의 貢

案에 포함된 中脯·생토끼(生兔)·생사슴(生鹿)·땔나무(柴木) 등이라든지, 司宰監貢案의 燒木, 瓦署의 吐木 따위는 대동법 이후 貢價 구매 방식으로 조달 방식이 전환되었다. 또 공납·진상과는 별도로 중앙 각사에서 민호에 부과했던 여러 잡물도 대동세에 흡수될 수 있었다. 造紙署의 石灰, 修理契의 영선 공사를 위한 재료 등이 그러하다. 아울러 奉常寺·典牲署·司宰監 등을 비롯하여 소속 공인들이 宣惠廳으로부터 공가를 받는 아문들은 대개 ‘役價’를 지출 항목의 하나로 설정하고 있다. 이는 각 아문이 정기·부정기적으로 필요한 임시적인 노동력을 구매하기 위한 비용이었다. 역시 대동법 이전에는 한성부 방민들을 주로 사역하던 요역의 분야였던 것인데, 고립제가 적용됨으로써 役民의 분야에서 떨어져 나가게 된 분야였다.

선혜청의 공가 가운데 일부는 各宮·各司로 직접 교부되었다. 그 중 西氷庫·東氷庫에는 藏氷을 위해서 각기 藏氷價와 役軍價 및 갈대 刈取軍價를 지급하였다. 장빙가는 장빙하는 데 소요되는 여러 잡물의 조달을 비롯하여 빙고의 수리비용 등이 포함된 것이다. 역군가와 예취군가는 이 일에 고용된 일꾼들의 품삯이었다.<sup>6)</sup> 이처럼 종래 요역을 징발하던 분야의 하나였던 장빙역에서도, 대동법 이후에는 노동력 직접 징발 방식의 요역 노동이 아니라 모립제의 고용노동이 적용되어야 했던 것이다. 대동미 유치분의 용도 가운데에도 잡물 조달의 요역을 대신하는 것들이 포함되어 있다. 예컨대 각종 官需米·油淸紙價米를 중심으로 하여 제사에 쓰이는 牛脯 등의 祭需, 각종 선박의 개조에 소요되는 지출 등이 포함되어 있다.<sup>7)</sup>

일부의 身役도 함께 전결세화되어서 대동미에 흡수될 수 있었다. 지방 향리의 京役이었던 其人과 京主人, 지방 定役戶의 신역이었던 司饔院의 漁夫와 鷹師, 繕工監의 鴨島坪直 및 지방 民丁의 選上役이었던 皂隸 등의 신역이 전결세화된 것이 그러한 예에 속한다. 이 같은 신역이 대동미에 포함되기에 이른 것은 그 역이 과중한 데다가 중간 수탈의 폐단이 따르기 때문이었다.<sup>8)</sup>

6) 《萬機要覽》, 財用編 各貢.

7) 《湖西大同事目》.

8) 韓榮國, 〈大同法の 實施〉(《한국사》 13, 국사편찬위원회, 1978).

德成外志子, 〈朝鮮後期の 貢物質納制〉(《歷史學報》 113, 1987).

이 같은 신역은苦役인 만큼 17세기 초엽에 이르러서는 응역자들의 심각한 피역 저항에 봉착하게 되었다. 특히 거듭되는 전란을 겪으면서 응역자의 상당수가 달아나 버리는 등 신분제에 입각한 개별 인신의 파악을 전제로 했던 신역 체계의 붕괴 조짐이 뚜렷하였다. 지배층 관료들은 이 같은 신역을 대동세에 흡수함으로써 부역제도 와해에 소극적으로나마 대응하려 했던 것이다.

대동법의 시행과 더불어 요역의 잡다한 종목 가운데 일부도 전결세화될 수 있었다. 예컨대 禮葬造墓軍의 역은 王子 이하 종친·공신을 비롯하여 1품 이상 관료의 장례를 위한 묘소 조성의 요역이었다. 경기 주민이 주로 징발사역되었던 점에서 지역적인 특성을 지닌 요역 종목이기도 하였다. 조묘군을 민호에서 징발하던 폐단은 17세기에 들어서 대동법이 실시됨과 함께 일단 개선될 수 있었다. 대동미 수입의 일부로서 조묘군을 ‘給價募立’하는 募立制가 적용될 수 있었기 때문이다. 예장조묘역은 특정지역에 부정기적으로 부과되는 토목공사의 요역이었지만 과도한 부담이 집중되는 고역이었기 때문에 일찍부터 개선책이 모색되던 분야였다. 新舊官 迎送의 役 또한 농민들이 부담하던 잡다한 요역 종목의 하나였다. 17세기 대동법이 실시된 이후 대동미 유치분의 용도 속에 迎送刷馬價가 포함됨으로써 원칙적으로 이를 대신할 수 있게끔 법제화되었다. 신구관 영송의 역은 공납·진상 등과는 무관하였지만 비교적 정례적인 성격을 지닌 무거운 부담의 요역 종목이었다. 그 때문에 전국적으로 통일된 대동법의 규정 속에 이를 흡수할 수 있었다. 대동법 이전에는 刷馬價를 人吏結이나 民結에서 그때마다 거두어 썼던 것인데 남용하는 등 폐단이 심하였다. 이제 영송쇄마가를 대동미에 포함시킴으로써 그 지출액수를 제한하기 시작한 것이다.<sup>9)</sup>

요역 종목 가운데 몇 가지는 아예 대동세 상납미의 용도 가운데에 포함되지 않는다고 명시된 것들도 있었다. 예컨대 上納牛馬牽軍役이란, 대동법 실시 전부터 제주와 지방의 여러 목장에서 상납하는 牛馬의 물이꾼인 牽軍을 민간에서 차출하는 요역이었다. 또 禮葬 擔軍의 역과 관청 공문인 關文을 전달하는

9) 韓榮國, 〈湖西에 實施된 大同法〉上·下(《歷史學報》13·14, 1960·1961).

姜萬吉, 〈朝鮮後期 雇立制 發達〉(《韓國史研究》13, 1976).



심부름일 등은 각 군현의 境上에서 烟軍을 교체시키는 방식으로 부과하는 요역이었다. 〈大同事目〉에서는 이 같은 요역 종목들을 모두 그대로 존속시킨다고 규정하였다. 나아가 유치미로서 마땅히 지출되어야 할 지방 경비의 일부도 민간의 부담으로 그대로 남게 되었다. 예컨대 군현에서의 雉·鷄·柴·草·氷丁의 조달 뿐 아니라 임기를 채우지 못한 채 ‘不時遞易’되는 수령의 迎送刷馬價 조달, 文武試에서의 假家 설치의 일, 화약 원료인 焰硝를 구워내는 일 등이 여전히 민간의 부담으로 남았던 것이다. 그밖에 대동사목에 언급조차 되지 못했던 많은 요역 종목들이 대동법 이후에도 민호의 부담으로 남게 되었음은 물론이다. 그 같은 잡역·잡물의 조달은 八結作夫制로 운영되던 당시의 전결세 납세 조직을 통해서 이루어졌다.

실학자 柳馨遠은 17세기 중엽 일부 지방에서 실시되던 대동법에 관해서 적극적인 지지의 뜻을 보였다. 백성들로부터 수취함에 있어서 定制·定數를 설정하는 등 일정한 규모를 세워서 중간 수탈을 배제할 수 있게 된 점을 높이 평가하였다. 이미 대동법을 시행하는 군읍에서는 각종 수요 물자를 쌀로 환산하여, ‘雜徵之弊’를 없애기 시작했다는 것이다. 대동법은 그가 구상하는 經稅에 접근하는 세제였다. 모든 과외의 잡부를 없애고 경세라고 하는 하나의 세목으로서 공적 경비 전체를 충당해야 한다는 것이 그의 구상이었다. 여기에는 공물·진상을 비롯하여 여러 잡세 및 군현의 각종 비용이 포함되어야 한다고 보았다. 그리하면 농민들은 쌀로 바치는 일정한 경세의 수량을 알고 있으므로 균평하게 한 번씩만 낼뿐이어서 부당한 중간 수탈이 개입할 틈이 없게 된다는 것이다. 국가의 재정 지출에 있어서도 經費의 항목을 세부적으로 규정함으로써 재정 운영의 합리화·표준화를 기하자는 주장이었다. 유형원의 경세에 관한 구상은 당시의 대동사목을 기초로 하면서 그 미진한 것을 개혁한 뒤에 전국을 대상으로 획일적·통일적으로 실행하는 것을 목표로 하였다.

유형원은 당대에 시행되고 있었던 대동법을 정의하기를 “모든 국가적 수요를 헤아려 쌀로 거둔 뒤에 모든 비용을 관부에서 정식대로 지출하고, 모든 力役에 관부에서 값을 지불해서 민역을 따로 징발하지 않게 하는 법”이라고 하였다. 또 대동법과 그 이전의 ‘賦役之規’를 서로 대비하면서 전자는 국가의

수요를 헤아려서 결정한 수량의 쌀을 받아 관에서 지출하도록 제정한 것인데 비해, 후자는 원래의 부세는 가볍지만 일이 있을 때마다 백성에게 거둬들여 정해진 한도가 없는 것(逐事斂民無定限者)이라 하였다.<sup>10)</sup> 그가 지적한 대로 물납세의 징수량이 늘어난다 할지라도 세액을 일정하게 정해주는 쪽이 피지배층의 처지를 개선시켜 줄 수 있었다. 답세자인 농민들이 부역노동의 속박과 부당한 중간수탈에서 점차 자유롭게 될 것이기 때문이다. 그러나 당시 지방 재정 운영의 모순은, 이 같은 ‘賦役之規’, 곧 요역 징발의 방식이 완전히 청산되지 못하였다는 데 있었다.

대동세에 흡수된 요역은 이처럼 공납·진상의 요역을 중심으로 한 일부 요역 종목이었다. 그 나머지의 요역은 대동법의 시행에 따른 직접적 영향 아래 놓여 있지 않았다. 대동법 성립 초기의 지배층 관료들은 공납 뿐 아니라 모든 요역의 부담(一年貢賦及凡百應役之價)을 田結稅化할 것을 구상하였다. 그러나 복잡 다양한 요역의 내용을 전국적이며 획일적인 대동세 안에 일괄적으로 흡수하기 어려웠다. 따라서 초기부터 山陵과 詔使의 役은 “이 한도에 구애되지 않는다”라는 식의 단서를 달아 두기도 했지만 사실상 일부의 요역 종목만 대동세에 흡수하는 것으로 귀결되었다. 그 때문에 대동법 이후에도 민호에서 요역을 징발하는 사정이 크게 달라지지 않았다고 지적되곤 하였다.<sup>11)</sup>

요컨대 대동법의 시행과 함께 노동력 징발의 요역이 일체 소멸된 것은 아니었다. 토목공사의 요역을 비롯하여 국왕·사신·관리 등이 왕래할 때마다 지방 군현의 농민들이 부담하게 될 支供의 요역은 대체로 부정기적인 요역 종목이었다. 토목공사나 지공의 요역은 일이 있을 때마다 차역하는 것인 만큼 그로 인해서 민호에 돌아오는 부담은 일정치 않았으며 그 대부분이 대동법의 규정에 들어 있지 않았다. 그럼에도 불구하고 대동법의 시행으로 인해서 力役으로서의 요역이 수취제도 전반에서 차지하는 비중이 크게 약화되는 계기를 맞게 된 것은 분명하다. 대동법 이후 한때 僧役이 크게 강화되었던 것은 그 같은 요역제 변동의 한 표현이기도 했다. 대동법 시행 이후 “烟軍을

10) 柳馨遠, 《礪溪隨錄》 권 3, 田制後錄 上, 漕運·經費 및 권 19, 祿制, 外方吏隸祿磨鍊.

11) 《光海君日記》 권 4, 광해군 즉위년 5월 임진 및 권 13, 광해군 원년 2월 경진.

《仁祖實錄》 권 4, 인조 2년 정월 정묘 및 권 5, 인조 2년 3월 임술.

징발할 수 없게 되었기 때문에” 僧軍을 징발하는 일이 많았다는 당시의 지적은<sup>12)</sup> 대동법 시행 이후 요역의 물납세화가 본격적으로 이루어지고 있었다는 것, 그에 따라 초래된 노동력 공급 체계에서의 결손분을 승역으로 전가하였던 사정을 말해준다.

## 2) 대동법 이후의 요역제 운영

조선 전기 요역의 법제적 규정을 담은 《經國大典》의 戶典 徭賦條에는 “모든 토지 8결에서 一夫를 내되, 1년의 부역은 6일을 넘지 못한다”는 내용이 들어 있었다. 이 조항은 전결을 차역의 기준으로 삼는다는 원칙을 국가적 차원에서 제도화한 것이다. 요역제 운영에 관한 법적 규정은 영조대의 《續大典》에서 다시 “貢案에 오른 京司 貢物로서, 五道에 分定된 것, 五道 各 營邑의 所需로서 民役으로부터 나오는 것은 모두 作米한다”는 규정으로 대체되었다. 民役에서 나오는 것, 즉 常時雜役의 요역 징발에 의해 조달되던 각종 공물은 이제 대동미의 징수로 대체된 것이다. 단 각읍의 雉·鷄·柴·草·氷丁은 作米에 포함시키지 않아서 전처럼 ‘役民’하는 종목임을 분명히 하였다. 아울러 “山陵 및 詔使 외의 一切 요역은 다시 民을 번거롭게 할 수 없다”는 규정도 첨가해 두었다.<sup>13)</sup> 산릉과 조사의 역이라고 표현된 두 가지 종목에 한해서만 《경국대전》 요역 징발 규정에서와 같은 전결에서의 役夫 차출이 용인된 셈이다.

이처럼 대동법 이후의 요역은 공식적으로는 몇 가지 분야에 한정되어 있었다. 하나는 지방 관청의 일상적인 官需 잡물을 조달하는 일이었다. 지방재정의 운영을 원활하게 하고자 잡역세 징수를 허용하는 것이다. 이는 대동법 이후 농민들이 부담하던 물납의 烟戶雜役 가운데 큰 비중을 차지하고 있었다. 다른 하나는 중앙 정부에서 부정기적으로 긴급하게 차역하게 되는 산릉과 조사의 役事였다. 두 가지 역사는 모두 국가적 대사로서 단기간에 많은 인력과 각종 잡물이 소요되는 점에서 공통점을 지니고 있었고 일찍부터 民力에 크게 의존하는 요역 종목이었다. 대동법 성립 초기부터 여러 가지의 요

12) 《備邊司謄錄》 27책, 현종 9년 11월 6일.

13) 《續大典》 戶典, 徭賦.

역 종목 가운데 특별한 것으로 주목되었으며 결국 민력을 쓰지 않을 수 없는 역사로 간주되기에 이르렀다.<sup>14)</sup>

산릉역은 왕이나 왕비의 능 또는 세자 등의 묘소를 조성하거나 이를 遷葬·改修하기 위한 工役이었다. 왕실의 권위를 상징하는 능묘의 조성은 수개월간에 걸쳐 이루어지는 대규모 역사였기 때문에 막대한 노동력이 투입되어야 했다. 17세기 초엽의 산릉역에서는 대체로 8~9천명의 烟軍을 징발하는 것이 관례였다. 조선 초기 이래 요역 농민들은 ‘民結之丁夫’, ‘外方田結之軍’, ‘外方農民’, ‘烟戶軍’이라 불리면서 산릉역의 주된 노동력으로 징발되어 왔다. ‘國家莫重之事’인 만큼 오랫동안 노동력 직접 징발의 力役制로 남아 있을 필요가 있었기 때문이다.

산릉역에서는 陵所의 토목공사를 진행하는 데 많은 노동력이 투입되었지만 한편으로는 능소 부근의 경기 및 한성부 민호에 돌아가는 다른 형태의 요역 부담이 있었다. 假家를 짓는 일, 會葬하는 관리들에 대한 접대를 각 고을에서 나누어 맡는 일 등이 경기 주민의 요역 부담으로 돌아갔으며 國喪의 발인 때 단기간 사역하는 舉士軍을 비롯한 각종 差備軍 수천 명은 한성부의 요역인 坊役으로 징발되었다. 방민들 가운데는 군문·아문 등에 투속함으로써 이 같은 방역으로부터 피역하려는 인구가 날로 증대하였으며, 결국 방역의 물납세화를 촉진하는 구실을 하였다.<sup>15)</sup>

산릉역에서는 이처럼 많은 인원을 징발해야 했다. 그러나 이 같은 대규모의 요역 징발은 관민 어느 쪽에서나 점차 힘겨운 일이 되고 있었다. 노동력 직접 징발의 부역노동이 지니는 비효율·비능률이 두드러지게 드러났으며 요역 농민의 피역·도망 등 저항과 대립·대남의 움직임에서 보듯이 물납세화를 요구하는 움직임을 보이고 있었다. 그러한 가운데 산릉역에서의 요역 징발 체계는 17세기 초엽부터 뚜렷한 변화의 조짐을 보이고 있었다. 광해군

14) 《光海君日記》 권 4, 광해군 즉위년 5월 임진.

《仁穆王后山陵都監儀軌》啓辭, 임신 7월 8일.

15) 金東哲, 〈18세기 坊役制의 변동과 馬契의 성립 및 都賈化 양상〉(《韓國文化研究》 1, 釜山大, 1988).

이지원, 〈17~18世紀 서울의 坊役制 運營〉(《서울학연구》 3, 1994).

즉위년(1608)의 선조 穆陵 산릉역에서 부역군 가운데 자원자에 한해 면포를 代納하도록 허용했던 것을 시발로 하여 인조 4년(1626)의 毓慶園 禮葬役, 인조 8년 선조 목릉 遷陵役에서부터 본격적으로 각도의 烟軍을 징발하는 대신 價布를 거두게 되었다. 노동력을 징발하는 요역제를 대신하여 募立制의 노동력 조달방식이 적용되는 비중은 점차 늘어났다. 결국 17세기 중엽부터는 산릉역에서 연군을 요역 징발하던 일은 그치게 되었다. 산릉역에서의 노동력 수급체계는 이같이 부역노동에서 모립제로의 점진적인 이행 과정을 보여준다.<sup>16)</sup>

산릉역에서 요역 농민인 연군을 징발하지 않는 대신 많은 일꾼을 고용하여야 했으므로, 당연히 막대한 재정 지출이 요구되었다. 結布는 산릉역의 재정 수요를 해결하기 위한 임시적 전결세로서 부과되었다. 전국의 모든 수세지에서 거두어진 결포는 대개가 산릉역의 고용 인부인 募軍의 품값으로 지불될 터였다. 이처럼 산릉역에서 대규모의 요역 노동을 징발하는 대신 烟軍 價를 결포의 형식으로 거두었던 일은 인조대부터 시작되었다. 그러나 17세기 중엽 이후의 여러 산릉역에서는 더 이상 결포 징수의 사례를 찾아볼 수 없게 된다. 대동법의 시행 범위가 확산되고 국가재정 수입 체계가 복구됨으로써 구태여 임시적 결세 수취방식을 적용하지 않더라도 역부 고용에 쓰일 재원을 충당할 수 있었기 때문이다.

대동법 이후에도 산릉역과 더불어 민역을 사용할 수 있다고 공식적으로 규정된 요역 종목의 다른 하는 詔使之役 즉 중국 사신의 접대와 결부된 요역이었다. 事大外交의 상징으로서 역시 막대한 경비와 노동력이 징발되던 역사였다. 사신이 왕래하는 沿路 各官에서는 많은 요역 부담이 따르고 있었다. 또 각종 관아 건물의 役事を 맡는 役軍 및 差備軍·修掃軍·助役軍 등의 명목으로 漢城府의 坊軍 및 각도의 烟軍 등이 징발되었다. 중국 사신을 영접하는 일은 민호에게 많은 부담을 강요하는 국가적인 大役의 하나였다. 詔使之役에는 운송의 노역을 담당하기 위해서 많은 馬匹이 함께 징발되었다. 17세

16) 尹用出, <17·8세기 役夫募立制의 성립과 전개> (《韓國史論》 8, 서울대, 1982).

——, <17세기초의 結布制> (《釜大史學》 19, 1995).

기 초엽부터는 이 같은 刷馬를 징발하지 않고 민결에서 價布를 대신 거두도록 조치하였다. 당시 경성에는 “말을 갖고 있으면서 고립에 응하려는 자가 매우 많았다”고 하는데 遠道の 농민들이 왕래하는 폐단을 덜 수 있는 것과 영접도감에서 “때맞춰 필요한 만큼 고립할 수 있다”는 장점이 함께 고려된 결과였다. 전결에서의 요역 징발 방식을 버리고 임시적인 전결세를 대신 거두는 쪽이 雇立人, 요역 농민, 관부의 三者 모두에게 편리한 것으로 인식되기에 이른 것이다.<sup>17)</sup>

광해군대 초기부터 조사역에 드는 재정 지출이 크게 늘어났으며 호조를 중심으로 다양한 조달책이 논의되었다. 그 가운데서 채택된 것은 각도에서 ‘田結收米’하는 방도였다. 임시적인 결세를 운영하려는 것이다. 이것이 광해군대 후기를 거쳐서 인조대 이후의 조사역에 대한 통상적인 대응책으로 나타나는 ‘전결수포’ 곧 결포에 선행하는 수취방식이었다. 조사역은 임시적인 結米, 혹은 결포의 형태로 전결세화의 경로를 보여주는 것이다. 인조대에는 조사 접대를 위해서 10만 량 가량의 은을 마련하는 경우가 일반적이었다. 三結布·四結布 등의 형태로 전결에 부과해서 거두어들인 면포를 가지고 市廛과 민간에서 은을 구입하게 되는 경우가 많았다. 이같이 임시적인 전결세로서의 결미·결포는 광해군 초기부터 시행되기 시작하여 인조 연간까지 수시로 채택되었다.

17세기 초엽의 여러 別役 가운데 특히 많은 인력과 물자가 소모되는 산릉역·조사역의 두 가지는 대동법 이후에도 민역의 대상으로 파악되는 국가적인 大役이었다. 그 때문에 17세기 초엽의 빈번한 결포 징수의 조치가 이 분야에서 집중되었다. 인조대에는 산릉역이나 조사의 役 외의 다른 別役, 예컨대 군병의 대규모 징발에 따른 行資의 마련 등 비상한 사태에 직면해서 막대한 재정 지출을 채우는 방도로서도 결포가 징수된 바 있었다.

양란 이후 상당 기간의 복구기간을 거치면서 17세기 중엽에 이르면 국가 재정의 운영 또한 차츰 개선될 수 있었다. 전결이 크게 늘어나게 되었고 대

17) 《光海君日記》 권 7, 광해군 즉위년 8월 갑술.

《迎接都監軍色謄錄》, 무신 8월 20일.

동법의 실시 지역 또한 확산됨으로써 재정 형편은 17세기초의 그것에 비할 바가 아니었다. 부정기적인 임시세였던 결포를 일마다 징수할 필요성이 줄어들었고 그 같은 부세제 운영의 자의성 또한 배제될 필요가 있었다. 그것은 부정기적인 노동력 징발로부터 부정기적인 전결세의 징수, 나아가 정기적인 전결세의 징수로 바뀌어갔던 요역제 운영의 변동과정을 보여주는 것이라 하겠다.

국가적인 大役에서의 요역 징발을 대신하였던 결포는 임시적인 전결세에 속하였다. 지배층 관료들은 각종의 별역에서 전처럼 요역의 노동력을 징발하지 않고 결포를 거두게 되었던 동기를 “농번기의 역사에 외방 농민들을 징발해서 사역하면 폐농할 우려가 있다”는 것, “원거리로 부역 징발하지 않음으로써 농민들의 노력과 비용 부담을 덜어주어 民力を 꺾게 한다”는 것 등으로 표현하곤 했다. 요역노동의 비효율성을 해결하면서 농민층의 영농 활동을 보장해 줄 필요가 절실했던 국가권력의 입장, 요역의 물납세화를 희망하는 농민층의 요구가 결합할 수 있었다.

17세기 초엽의 결포제는 이처럼 별역에서의 요역 징발을 물납세로 흡수해 버리고 해소시키는 역할을 맡게 된 것이다. 이 시기의 농민들은 국가권력의 자의적인 노동력 징발로부터 점차 자유로워지고 있었다. 농업생산력이 발전하는 가운데 전결에 부과되는 현물세는 늘어나게 되었지만 관부예의 인신적 예속과 일상적인 노동력 수탈의 굴레에서 벗어날 수 있었던 점에서 자립적인 농민 경영을 발전시킬 수 있는 조건이 마련된 것이다. 요역을 비롯한 부역노동의 물납세화가 가능했던 것은 물론 그 담당자인 농민층 일반의 담세 능력이 신장된 결과, 곧 농민경제 성장의 다른 표현이기도 했다.

이처럼 국가적 大役인 산릉역과 조사역은 중앙 정부가 주관하는 부정기적인 대규모 역사로서 민호의 노동력을 수시로 징발할 수 있는 요역의 종목으로 잔존해 있었다. 그러나 17세기 중엽 이후 이 같은 대역에 있어서도 점차 상품화된 노동력을 구매하는 募立制의 노동력 수급체계가 적용되고 있었고 빠른 속도로 확산되고 있었다. 17세기 전반의 결포제 시행은 대동법 이후 한 때 노동력 징발 방식으로 운영되도록 허용되었던 국가적 대역의 물납세화를 촉진하는 구실을 했다. 또 다른 형태의 역역으로 잔존하였던 지방 군현의 요

역은 군현 단위의 잡역세를 통해서 물납세화될 수 있었다. 그러나 민호의 노동력을 수시로 징발해야만 하는 각종의 부정기적인 요역 종목이 전부 해소된 것은 아니었다. 요컨대 대동법·잡역세만으로는 민호의 역역 부담이 완전히 해소될 수 없었다.

대동법 이후 일부 역종에서는 종전의 노동력 징발 방식이 그대로 유지되어야 했다. 그러나 이 경우의 요역제 운영 방식은 종래의 그것과 달랐다. 지방 군현의 요역제 운영 방식에서 드러난 새로운 특징으로서 다음과 같은 것들을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 지방관의 요역 징발에 관해서 많은 제한이 가해지고 있었다는 점이다. 차역의 시기, 요역 일수 제한 등에 관한 제약뿐 아니라 감영·비변사 등 상급기관의 통제 체계를 강화함으로써 지방 수속의 자의적인 요역제 운영을 규제하고 있었다. 지방관이 “함부로 민정을 징발하는 일”은 중요한 처벌 대상이 되었다. 특히 흉년·기근시에 요역을 징발할 수 없었다. ‘凶歲役民’은 크게 민폐가 되기 때문이었다. 이러한 경우 조정에서는 흔히 “京外營繕을 비롯하여 무릇 擾民之事에 관계되는 것은 일체 정지한다”는 지시사항을 지방 각 관에 거듭 다짐하곤 하였다. 아울러 농번기에 차역할 수 없는 것도 물론이었다. 이 같은 점은 전 시기에도 흔히 강조되던 것이기는 하지만 특히 17세기 이후에는 모립제가 운용되고 있어서 연군에 대신할 수 있는 대체 노동력이 존재하였던 점에서 사정이 달랐다. 따라서 농민을 대상으로 한 무리한 차역이 감행될 필요성이 줄어들게 되었다. 단 품삯을 지불하기 위한 재정 지출은 지방 관부의 새로운 부담이 될 것이다.

양란을 겪은 17세기 초엽 이후 인구는 급격히 감소된 바 있었다. 그에 따라 농업 생산의 분야에서부터 노동력 절약의 문제가 크게 대두하였다. 이 같은 조건 아래 지배층 관료들은 부역노동에 있어서도 ‘省力’ 곧 노동력 절약의 문제를 심각하게 고려하지 않을 수 없었다. 무리한 차역은 농민들을 다시 유리하게 만들고 농업생산력을 파괴시킬 수 있기 때문이었다. 부역노동을 물납세로 전환시킬 수 있는 한 계기가 조성된 것이다.

이 시기의 요역을 비롯한 부역노동이 물납세로 개편될 수 있었던 사정은 농업 생산력의 일정한 발전을 전제로 한 것이기도 했다. 토지 생산성 중심의 노동집약적인 영농방식이 보편적으로 발전하는 가운데 農時를 지켜야 할 필



요성이 이전의 어느 때보다도 크게 제기되고 있었다. 이 시기의 농민들은 개별 농민경영의 자립성을 제고시키고 있었고 양반 지주층과의 개별적·인신적 주종관계에서 점차 벗어나고 있었다. 나아가 국가권력의 정기적이거나 혹은 부정기적인 노동력 수탈로부터 벗어나서 자율적인 영농을 보장받고자 했다. 지배층 관료들의 입장에서도 안정적인 수취의 기반을 유지하기 위해서 役制를 개편하지 않을 수 없게 된 것이다.

둘째, 요역을 징발할 경우라 해도 종래와 같은 완전한 무상의 강제노동일 수는 없었다는 점이다. 요역 농민에게 대동미 등의 세미를 덜어 주거나 役糧을 지급하는 일이 관행으로 자리잡게 되었던 것이다. 예컨대 지방 군현에서는 대동세의 저치미를 會減하여 농민들의 役米로 분급해 주는 일이 많았다. 이 무렵 각 관에서는 여러 역사를 진행하기 위해서 요역 징발하는 일이 있더라도 이 같은 역량을 마련하는 일이 전제가 되어야 했다. 이것이 관부의 큰 재정적 부담이 되고 있었다. 당시 중앙 및 지방 관부의 재정 수요가 급증하게 된 것은 이처럼 크고 작은 각종의 역사에서 지급되어야 할 요역의 役糧, 혹은 募立의 雇價가 점차 증대하였다는 데에도 그 원인을 찾아볼 수 있다. 役制가 붕괴되고 상품화폐경제가 발전하는 가운데 관부의 재정 지출은 큰 폭으로 증대된 것이다. 군현의 공해를 때맞춰 수선하는 일이나 관내의 성곽을 보수하는 일은 수령의 일상적인 업무 가운데 포함되어 있었다. 그러나 17세기 이후의 營建役·築城役에서의 요역 징발은 대체로 수일간의 단기간 노역이었고 무상의 강제노동이라는 부역노동 본래의 모습과는 달리 ‘償役’의 錢·米 등이 糧料·施賞 등의 명목으로 소요되었다. 그 때문에 지방관아 건물 따위를 한 차례 수리하려면 많은 物力이 확보된 뒤에야 비로소 가능한 일이 되었다.

셋째, 요역의 代納制가 점차 보편화되고 있었다는 점이다. 요역을 징발하는 대신 처음부터 현물이나 화폐를 대납토록 허용하는 방식이었다. 조선 후기의 지방관들은 역사가 있을 때마다 응역할 수 없는 민호에서 闕錢을 거두어 들이거나 혹은 처음부터 民錢을 징수하는 일이 많았다. 탐학한 수령들은 역사를 병자하여 ‘逐戶收錢’하는 경우도 있었다. 수령들은 賃錢 혹은 防雇錢·戶錢·民錢·役價米 등의 이름으로 요역의 대가를 징수할 수 있었다. 중앙이

나 지방 관부에 의한 연군 징발은 이미 상례적인 일은 아니었다. 그러한 가운데 민전을 대납하는 관행에서 볼 수 있듯이 요역은 점차 부정기적인 현물 수취 형태의 하나로 전화되고 있었다. 이 시기의 농민층은 국가권력의 가혹한 노동력 수탈 체계의 속박으로부터 자유로워진 반면 증대되는 잡역세 등의 물납세를 새로이 부담하게 되었다.

18·19세기의 사정을 보여주는 丁若鏞의 《牧民心書》에서는 당시의 ‘力役之征’ 곧 요역의 종목 가운데 대표적인 것 12가지를 들고 있다. 그것은 독쌓기(築堰), 도랑 파기(鑿渠), 저수지 준설(浚湖), 상여 메기(擔舉), 배 끌기(曳船), 목재운반(曳木), 공물 수송(輸貢), 말 몰이(驅馬), 얼음 저장(藏氷), 장사 돕기(助葬), 가마 메기(肩輿), 길짐(路任) 등이다. 이 같은 노역은 당시의 농민들에게 일상적으로 부과되던 것은 아니었다. 지방 군현의 지역적 특성과 관련하여 특정의 역사가 자주 되풀이되는 경우도 있으나 보편적인 일은 아니었다. 그러나 이 같은 요역이 거의 공통적으로 대납제의 방식으로 운영되고 있다는 데서 이 시기 요역제의 특징을 살펴 볼 수 있을 것이다. 위의 각 분야의 역역은 실제로는 防雇錢의 징수, 戶錢·民錢의 濫收, 氷價米의 수취 등을 중요한 내용으로 하고 있었다.<sup>18)</sup> 농민의 입장에서 보면 부정기적인 잡역세의 수탈을 의미하는 것이다.

대동법이 성립된 이후 조선 후기의 농민들이 부담하던 烟戶雜役은 노동력 징발의 요역과 그것이 현물세화된 잡역세를 포괄하고 있었다. 노동력 직접 징발의 요역이 소멸되던 추세를 보였던 것에 비해 현물 징수의 잡역세는 다양한 종목에서 마련되고 증액되었다. 상품화폐경제가 발전하는 가운데 중앙 및 지방 관부의 재정 수요는 폭발적으로 증대하고 있었고 그만큼 현물세의 增徴이 요구되고 있었다. 지주제가 새롭게 발전하는 가운데 토지는 가장 확실한 稅役의 원천으로 파악되었다. 요역을 비롯한 부역노동의 물납세화 과정, 그것이 다시 토지로 집중되는 전결세화의 과정을 보여주는 것이다.

18) 丁若鏞, 《牧民心書》戶典 六條, 平賦 下.

《英祖實錄》권 2, 영조 즉위년 12월 병신 및 권 71, 영조 26년 6월 계사.

## 3) 잡역세의 수취

대동법 이후 각 군현에서는 관부의 운영에 필요한 제반 경비를 부분적으로는 대동미의 유치분에 의존했다. 점차 상납미의 비중이 늘어남에 따라 유치미 이외의 다른 재정 수입원을 더욱 절실히 필요로 하게 되었다. 환곡의 부세화, 관창 고리대의 모색, 屯田 경영의 확대 그리고 잡역세 수취의 강화에 의해서 지방재정의 원활한 운영을 도모하였다. 더욱이 종래 농민의 요역 노동에 의해 수행되던 제반 역사는 부역노동이 쇠퇴하고 있던 시기에 다시 강행되기 어려웠다. 토목공사의 요역이나 支供의 요역에서 종전의 노동력 징발에 대신하여 현물의 잡역세 수취를 강화할 수밖에 없었다. 크게 ‘民戶收捧’하는 戶役과 ‘民結收捧’하는 結役으로 나뉘었다. 대동법 시행 초기에는 연호 잡역이라 하듯이 호역의 비중이 컸지만 점차 결역의 비중이 늘어나는 추세를 보였다.

대동법을 먼저 시행했던 경기·강원·충청도에서는 17세기 후반 조정에서 잡역세의 과도한 부담이 거론될 만큼 사회적인 문제로 부각되고 있었다. 이 같은 과외 잡세가 먼저 호역에서 비롯되었던 원인은 대동세 12두의 과징으로 말미암아 민간의 결세 부담이 대폭 증대하게 되었고 또 대동법의 관련 규정에서 민호에 대한 잡세 부과를 금지한다고 표방하였기 때문이다.<sup>19)</sup> 호역·결역의 형식으로 징수되는 군현의 잡역세는 첫째 官需의 각종 잡물을 조달하는 데 쓰였다. 대개 官에서 일상적으로 사용하는 이러한 물자들은 종래 민호에서 현물 그대로 징수하거나 혹은 민간의 요역 노동에 의해 조달될 수 있었다. 그러던 것이 이제는 價米·價錢의 형태로 戶·結에 부과되는 현물 조세가 된 것이다. 지역에 따라 차이가 있지만 대체로 雉·鷄·柴·草·氷丁 등의 관수 물자를 호렴 혹은 결렴하는 연호잡역으로 거두고 있었다.

잡역세의 두 번째 중요한 용도는 각종 역사에 필요한 노동력의 조달이었다. 중국을 왕래하는 사신·암행어사·관찰사 등의 관리들이 출현하면 이들을 접

19) 金玉根, 《朝鮮王朝財政史研究》Ⅲ(一潮閣, 1988), 360~361쪽.

대하기 위해서 民錢을 거두어야 했고 禮葬의 일이 있을 때 필요한 擔持軍・雜色軍・造墓軍・莎草軍 등의 명목으로 해당 군현의 농민을 징발하는 대신 역시 민전을 거두어야 했다. 지역에 따라서 役價租・雇馬租・雇價米・息肩租・立馬錢・擔軍錢 등으로 불리는 세목을 정해 둔 경우도 있었다. 이 같은 정기・부정기의 노동력 징발에 대신하기 위한 잡역세인 것이다. 토목공사라든지 영접・지대의 요역을 대신할 수 있는 것은 특히 이 같은 종류의 잡역세였다.

그 같은 잡역세 가운데에는 특정한 역사가 있을 때 쓰이도록 지정된 것도 있다. 예컨대 18세기 말엽 경상도 安東이나 陝川에는 橋梁租・橋梁錢 등의 명색이 있었다. 그 수입으로 관내의 교량을 보수하는 재원으로 삼은 것이다. 開寧에서는 衙修理租란 잡역세가 마련되어 있었다. 이는 新迎時에만 民結에서 거두는 것인데 공해를 수리 단장하는 데 드는 자재 및 役軍 雇價의 재원으로 쓰일 수 있었다. 蔚山の 氷庫修理錢이나 咸安의 官衙修理錢 등은 모두 특정의 토목공사를 대비한 잡역세의 한가지였다.<sup>20)</sup>

요컨대 대동세 유치미의 용도에 포함되지 않았던 지방 관부의 일상적 잡물 구매의 경비로서, 아울러 公衙의 수리・축성・築堤 등 각종 공역의 경비, 국왕이나 사신을 비롯한 중앙 및 지방 관리 등의 왕래에 따르는 각종 역사의 경비를 마련하는 데 이 같은 잡역세 수입이 쓰일 수 있었다. 조선 후기의 잡역세는 그 전시기에 지방적 특성을 가지면서 다양한 모습으로 운영되던 요역 종목의 대부분이 물납세화된 결과였다.

여러 가지 잡역세를 수시로 거두기보다는 한꺼번에 거두는 쪽이 지방 관부의 입장에서 편리할 뿐 아니라 농민층의 부담을 덜어 주는 것이기도 하였다. 그리하여 각 지방에서 잡역세 운영의 편의를 도모한 개별적 자율적 기구로서 民庫를 설치하였다. 민고에서는 종전의 현물과 노동력 조달 방식에 대신하여 미・포를 거두어 소요 물종을 賃用하거나 노동력을 雇立하였다. 민고의 재정 규모는 갈수록 커져서 고을마다 그 액수의 차이는 결가의 차이를 불러오는 가장 큰 요인으로 지적될 만 했다. 민고 운영의 폐단은 지난날 요역에서 그러했듯이 통일적 법제의 지배를 받지 못하는 가운데 자의적 수탈

20) 《賦役實摠》6책・7책・8책.

의 가능성이 높았다는 데 있었다. 18세기 말엽부터 민고에 예산제도를 적용하는 방안과 民庫田을 설정해서 해결하려는 방안이 종합되는 가운데 민고 운영에도 개선책이 모색될 수 있었다.<sup>21)</sup>

17세기 이후 실시된 대동법과 잡역세의 제도는 요역이 물납세화되는 두 가지 방식이었다. 전자는 주로 공납·진상에 관련된 요역을 중심으로 하여 전국적으로 통일된 방식으로 대납제를 모색한 것이고 후자는 지방 관부의 잡물 조달과 관련된 요역 종목을 포함한 군현의 잡역을 지방별로 대납케 하는 방식이었다. 부역제도의 개편 방향이 농업생산력의 발전을 보장하고 국가적 수취기반을 안정적으로 유지해 줄 수 있는 것이라면 이 같은 변동은 지배층으로서도 바람직한 것이 될 수 있었다. 이렇게 해서 부역노동은 물납세로 전환되어 갔고 그만큼 농민층의 현물세 부담은 증대하여 갔다. 그러나 농민층으로서의 그들의 개별적인 농작업 과정을 방해받지 않고 국가권력의 인신적 속박으로부터 벗어나 자립적인 발전의 길을 모색할 수 있게 되었다. 피역은 이제 다른 형태로 전개되어 갔다. 상품화폐경제의 발전, 그에 따른 재정수요의 폭발적 증대로 현물세를 增徴하지 않을 수 없었던 지배기구에 대해서 저항하게 된 것이다. 이는 군역·요역제를 중심으로 한 부역제도의 붕괴과정이었다.

17세기 이후 대동세·결세·잡역세의 제도를 시행하였던 데서 볼 수 있듯이 요역은 전결세로 재편되는 추세를 보였다. 이는 부역노동의 신분제적 운영원리 자체를 부정하는 것이며 아울러 지주제가 발달하는 가운데 지주적 경제기반에 기생하고 있었던 양반층 일반의 이해관계를 거스르는 것이기도 했다. 대동법 성립 초기에 이 제도의 시행을 통해서 ‘均民役’을 구현할 수 있다고 파악한 것은 요역의 일부가 전국을 대상으로 한 획일적인 방식으로 전

21) 金容燮, 〈朝鮮後期の 民庫와 民庫田〉(《東方學志》23・24, 延世大, 1980).

鄭昌烈, 〈조선후기 농민봉기의 정치의식〉(《韓國人の 生活意識과 民衆藝術》, 成均館大 大同文化研究院, 1983).

張東杓, 〈朝鮮後期 民庫 운영의 성격과 運營權〉( 碧史李佑成教授停年退職紀念論叢 《民族史의 展開와 그 文化》上, 1990).

金德珍, 〈朝鮮後期 地方官廳의 民庫 設立과 運營〉(《歷史學報》133, 1992).

결세화됨으로써 그만큼 군현에서의 신분제적 ‘差役不均’을 면하게 되었음을 지적한 것이다. 민역이 고르지 못하면 농민층의 저항이 폭발할 것 같은 형세가 조성되어 있었기 때문에 지배층 관료들은 일정하게 불균등의 폐단을 시정하지 않을 수 없었다. 영조대에 이르러서 군역법이 실시되고 結作의 세목이 신설된 것은 부역노동의 다른 형태였던 군역에 있어서도 제한된 범위에서나마 전결세로의 흡수가 진행되었음을 뜻하였다.

17세기 이래 부역노동의 재편성 과정은 군현제적 지배 질서를 강화하는 가운데 수령권을 중심으로 한 국가 권력의 규제력이 크게 신장되는 시기에 수행되었다. 향촌사회에서 士族의 독자적인 지배력 또한 현저하게 손상되었다. 더욱이 이즈음의 부세제는 전결세의 비중을 크게 늘이는 방향으로 개편되고 있었다. 향촌사회의 유력자이며 지주층에 속하는 재지사족의 권력기반은 이렇게 동요하고 있었다. 자립성을 제고시키면서 성장하는 이 시기의 농민들은 양반지주에 대한 개별적·인신적 예속관계에서 점차 벗어날 수 있게 되었다. 조선 후기 지주제의 변동, 특히 경제외적 강제를 가능하게 했던 신분제적 소유관계·생산관계가 동요하던 현실은 이것과 표리의 관계를 이루었다. 이 같은 사회변동이 요역의 물납세화·전결세화로 나아가는 배경을 이루었다.

#### 4) 모립제의 성립

募立制는 官府에서 인부를 모집하여 각종 役事に 필요한 노동력을 고용하는 제도였다. 모립제는 요역에서의 雇立制였다. 17세기 초엽 이래 크고 작은 각종 역사에는 새로운 형태의 役夫인 募軍이 고용되기 시작하였고 점차 확산될 수 있었다.

모군은 토목공사 같은 데서 샅을 받고 품팔이하는 사람으로서 ‘募軍’과 같은 뜻으로 오늘날에도 쓰이고 있다. 건축공사에 있어서 ‘잡인부’ 혹은 ‘막일꾼’ 등의 호칭으로 불리고 있다는 것이다.<sup>22)</sup> 이 같은 비숙련의 단순 작업에

22) 인력개발연구소편, 《한국직업사전》(1969), 655쪽.

종사하는 노동자를 모군이라 부르기 시작한 것은 17세기 초엽부터의 일이다. 처음에는 글자 그대로 ‘役軍을 모집한다’는 뜻으로 서술적인 용어로 쓰이다가<sup>23)</sup> 점차 ‘모집한 역군’ 혹은 ‘모집해서 고용하여 부리는 막일꾼’이란 뜻의 일반명사로 정착하게 되었다. 모립제가 발전함에 따라 모군은 도시빈민층이나 빈농 등의 전업적·계절적 임노동의 한 전형이 될 수 있었다.

모립제의 성립은 17세기 초엽 이후 요역제의 붕괴과정에 따른 것이다. 이 시기에는 이미 요역제 운영에 따르는 많은 문제점이 드러나고 있었다. 임진왜란을 지내고 난 뒤에 전후 복구책을 모색하던 정세 속에서 많은 폐단을 안고 있던 요역제의 운영에 있어서도 개선책이 강구될 필요가 있었다. 특히 요역 부담자인 각 지방의 농민을 役所로 징발하기 어려웠던 전쟁 직후의 상황, 한편으로는 이제까지 토목공사에 많이 동원되었던 군인들도 군사적 필요성이 증대함에 따라 군무에 더 치중하지 않으면 안되었던 당시의 사정 등이 또한 새로운 여건을 조성하였다.

임진왜란을 겪은 17세기 초엽에는 인구가 급격히 감소한 상태에 있었다. 당시에는 전쟁의 피해가 극심한 데에다 전쟁 수행과 관련된 많은 요역 부담이 농민들에게 전가되었기 때문에 유리·도망자 또한 많았다. 이같이 인구가 격감한 조건 아래서는 종래와 같은 방식으로 役民하기 어려웠다. 17세기 초엽에는 지난날 100호가 있던 마을이 겨우 대여섯 개의 殘幕으로 남게된 경우도 있었다고 할만큼 촌락의 피해가 채 복구되지 못한 상태에 있었다. 이러한 상황에서는 부득이 지난날과 같은 요역 징발을 피하기 곤란하였다.

인구가 급격히 감소하던 시기에는 노동력을 절약하는 문제가 크게 대두하였다. 벼농사에 있어서 이앙법이 전국적으로 확산되는 계기도 여기에서 조성되고 있었다. 양란을 겪은 후에 인구가 크게 감소된 반면 각종 복구사업을 위한 작업량의 증대로 말미암아 노동력이 부족하게 됨으로써 中耕除草를 중심으로 한 노동력 문제의 해결을 위한 농지 경영방식의 개선이 필요했던 것이다.<sup>24)</sup> 요역 징발이 거듭되는 곳에서는 농민들이 대거 유리하였기 때문에

23) 《宣祖實錄》권 201, 전조 39년 7월 기사.

24) 金容燮, <《農家集成》의 編纂과 그 農業論>(《朝鮮後期農業史研究》, 一潮閣, 1988), 174~179쪽.

정책적인 차원에서도 노동력 절약의 문제는 심각하게 고려되어야 했다. 이처럼 인구의 급격한 감소는 요역과 같은 부역노동을 물납세로 전환시키는 중요한 계기를 조성하였다. 17세 초엽 요역에서 모립제가 성립할 수 있었던 것은 이처럼 民力을 직접 징발하기 어렵게 된 사정과 결부되어 있었다. 더욱이 農時를 고려해야 했다. 농번기에는 烟軍을 요역 징발하기 어렵다는 계절적인 제약성이 따랐고 농민들로부터의 과도한 요역 징발이 농업생산력을 파괴시킬 수 있다는 우려가 있기 때문이었다.

17세기 초엽의 요역제 운영에서는 역군의 분정과 차역 등 징발과정에서의 폐단과 부역노동의 苦重함, 사역의 비효율성 등 役事 운영상의 문제점들이 현저하게 드러나고 있었다. 원거리를 이동해서 부역노동에 응해야 하는 요역 농민의 부담이 지나치게 무겁고 비효율적이라는 것이 흔히 지적되곤 했다. 이렇게 강제 징발된 부역군의 작업 능률이 크게 떨어진다는 점도 문제점으로 지적될 수 있었다. 그 결과는 부역군의 飢饉·도망·代立 등의 형태로 이미 나타나고 있었다. 지배층 관료들의 입장에서조차 구태여 저항과 비효율이 따르는 낡은 역역 체계에 의존할 필요성이 줄어들게 되었다. 더구나 유민으로 전락하여 도회지로 유입하는 몰락 농민들을 고용한다면 진휼에도 보탬이 되는 또 다른 이점이 있다고 보았기 때문에, 17세기 초엽의 토목공사에서 요역 징발을 대신하여 고용잡역부인 모군을 고용하는 새로운 노동력 수급체계를 점차 도입 정착시키게 되었다. 곧 모립제의 성립이었다.

17세기 초엽의 산릉역에서는 모군을 고용하게 됨에 따라 막대한 양의 雇價 곧 품삯을 지불하는 데 드는 대규모 재정 지출이 요구되었다. 각도의 烟軍을 징발하는 대신 烟軍 價布를 거두게 함으로써 모군을 雇立하는 재원으로 삼거나 ‘扶助’라는 명목 아래 각도의 監營·兵營·水營에 면포를 나누어 청구하기도 하고 혹은 司僕寺·常平廳·兵曹·工曹 등 중앙 각사에 비축되어 있는 면포를 호조로 이송하여 산릉역을 중심으로 한 국상의 모든 비용에 쓰게 하였다. 산릉역의 소요 경비 가운데 품삯 등 인건비 지출이 매우 컸기 때문에 공역을 주관하는 山陵都監에서는 전례를 뒤져 가면서 石物의 尺數를 줄이는 방안을 강구하기도 하고 산릉의 석물을 줄이거나 묘제를 간략하게 해서 역군을 아끼는 방안을 모색하였다. 경비를 아껴서 민폐를 더는 일에 유



넘하지 않을 수 없었기 때문이다.

17세기 초 · 중엽의 결포제는 모립제 성립의 전제가 되었다. 인부를 모집해서 고용하는 데 드는 막대한 재원을 조달하기 위한 조치였다. 대규모 역사를 위해 전국에서 결포를 거둔 사례는 선조 39년(1606) 종묘 · 궁궐 重建을 위한 경비 확보책에서 비롯되었다. 이후 17세기 중엽에 이르기까지 각종 궁궐의 영건역 뿐만 아니라 산릉역 · 조사역 등 국가적인 大役의 수행을 위해서 결포를 징수하는 일이 많았다.

모군은 17세기 초엽 이후 각종 토목공사의 役夫로서 고용되었다. 이들은 자신의 役糧을 싸들고 와서 부역하던 징발 역군과는 달리 토목공사에 응모하여 일정 액수의 품삯을 받는 이 시기의 ‘賃傭爲業之類’였다. 모군은 모든 분야에 걸쳐서 차츰 부역노동을 대신하게 되었다. 특히 旱災나 전염병의 피해를 입어서 연군을 징발하기 어려울 때나 농번기의 역사일 경우에는 더욱 모군을 고용할 필요성이 커졌다. 일단 모군이 고용되었던 분야에서는 그것이 중요한 선례를 이루었다. 산릉역과 조사지역에서만은 요역을 징발할 수 있다고 했던 《續大典》의 규정조차 ‘已行之例’로 자리잡게 된 새로운 관행에 의해 압도되고 있었다. 이러한 가운데 크고 작은 각종의 역사에서는 점차 모립제의 고용 노동이 적용되는 추세를 보이게 되었다.

대동법 시행 이후에도 민간의 요역 종목 가운데 하나로 규정된 바 있었던 산릉역의 경우 노동력 조달 체계는 몇 단계의 변화과정을 거쳐서 결국 모립제가 전면 도입되는 단계로 나아가게 되었다. 먼저 17세기 초엽에는 결포제가 시행되면서 연군의 직접 징발이 줄어들어 추세를 보이다가 결국 17세기 중엽부터 그나마 그치게 되었다. 이때부터 烟軍의 분정은 곧 價布의 수취를 위한 것이지 더 이상 노동력 징발을 위한 것이 아니게 되었다. 이 무렵 승군의 부역 징발은 지속적으로 늘어나서 요역 농민이 징발되지 않는 데서 초래된 노동력 부족 현상을 메우는 데 동원되었다. 그러나 17세기 말엽에는 군인의 산릉 부역이 종식되었는가 하면 18세기 중엽부터는 승군의 산릉역 징발조차도 사라지게 되었다. 각종 형태의 징발 부역군이 국가적 대역사에 참여하던 폭은 이처럼 단계적으로 축소되고 있었다. 결국 18세기 중엽부터는 고용 일꾼인 모군이 산릉역을 전담하게 되었다. 부역노동의 쇠퇴, 모립제의 발전

과정이었다.

이 같은 부역제도 쇠퇴의 추세는 다른 종류의 역사에서도 마찬가지였다. 조사지역이나 築城役・築堤役 등 각종의 역사에서 노동력 직접 징발의 부역 노동이 적용되지 않는 대신에 고용노동을 적용하는 사례가 늘게 되었다. 도성 주변의 역사에서는 京募軍이 고용되었지만 지방 군현에서의 역사에서는 鄉募軍이 고용될 수 있었다.

당시의 토목공사에서 賃傭爲業하는 품팔이 및 飢民들을 모아서 雇價를 지불하고 모군으로서 사역하는 것이 점차 일반화되어 갔다. 특히 기근이 들었을 때 이들 기민을 모군으로 고용하는 문제는 대규모의 축성역에서 자주 거론되었다. 기민들 가운데서도 도성에 몰려든 각 지방의 유민들을 모립의 대상으로 삼기도 했다. 이들 중에서 壯丁者를 가려 뽑아 ‘給料督役’하면 기꺼이 응할 것이기 때문에 힘든 공사라도 무난히 마칠 수 있다는 주장이었다.<sup>25)</sup>

기민을 모집하여 ‘給料督役’하는 문제는 17세기 이후 실학자들에게도 많은 관심을 불러일으켰다. 유형원이 《礪溪隨錄》에서 기민을 모집하고 토목공사를 일으키는 것이 ‘기근을 구제하는 방도’라 하여 救荒 工事의 필요성을 지적하였던 것도 그 때문이었다. 그는 특히 구황 공사의 대표적인 것으로서 수리시설 축조의 공역을 제안하였다. 李瀾도 《星湖僿說》에서 “토목공사를 일으켜 품삯을 후히 줌으로써 진휼에 도움이 되게 할 수 있다”는 사실을 강조하였다. 이 같은 실학자들의 구황 공사에 대한 구상은 이 무렵 관부에서 주관하는 각종 역사에서 노동력을 조달하는 제도가 변화해 가는 과정과 밀접한 관련을 맺는다. 토목공사 등의 역사에 기민을 고용한다는 구상은 17세기 말엽 이후의 축성역을 비롯한 각종 토목공사에서 채택되고 있었다. 나아가 그 이후의 각종 역사에서 모립제를 확신시키는 계기를 조성하였다.

당시의 지배층 관료들이 토목공사에 모군을 고용하면서 진휼책을 표방하였던 것은 이 시기의 사회 변동과도 밀접한 관계를 맺는 것이다. 즉 17・18세기 이래 농촌사회의 변동에 따라 토지 소유를 둘러싼 계층 분화가 진행되고 있었던 것이다. 일단의 부농층은 상업적 농업을 통해 부를 축적해 갈

25) 《承政院日記》410책, 숙종 29년 3월 15일.

수 있었고 그에 따라 농민층 분화는 더욱 촉진되고 있었다. 상품화폐경제의 발전에 의해 화폐경제가 농촌에 침투하게 되었고 그것이 다시 농민의 토지로부터의 이탈을 가속화시켜 갔다. 이 시기의 농민층 분화는 신분제의 해체를 수반하면서 광범하게 전개됨으로써 많은 빈농층·무전농민층을 배출하고 있었다. 이들은 자신의 노동력을 상품화하지 않을 수 없는 처지에 놓여 있었다. 당시 도성 주변에서 혹은 농촌이나 광산촌 등에서 고용노동이 전개될 수 있는 한 여건이 이렇게 마련되었다.<sup>26)</sup> 이들 가운데 일부는 농촌의 농업노동자로 전신하기도 했고 때로는 광산의 店軍으로 진출한다든지 또는 도시의 상공업 분야에 유입될 수도 있었다.

도성의 경우 임진·병자의 양란을 겪은 뒤 인구가 크게 감소되었지만 현 종대에 들어서면 다시 크게 증대된 것으로 보인다.<sup>27)</sup> 당시 서울 인구의 급격한 증가는 이농민의 대열이 급속히 증대된 것을 반영하였다. 이들은 서울의 도시 빈민층을 형성하면서 도성 변두리의 沿江 지역 예컨대 용산·서강·마포·뚝섬·왕십리 등지에서 빈민 집단 거주지를 이루고 있었다. 특히 18세기에 들어서는 이 같은 城外 지역 거주민이 크게 늘고 있었다. 농촌에서 들어온 유이민들이 서울의 성외 각지에 정착하게 된 결과였다. 이 같은 도시 하층민의 급속한 증가 추세는 많은 수의 ‘賃傭爲業之類’를 만들어 내고 있었다.<sup>28)</sup> 모립제가 발전할 수 있는 중요한 여건을 이루었다.

이 시기의 농촌 유이민들은 정부의 각종 流民 還集政策에도 불구하고 농촌을 떠나서도 그 생계를 유지할 수 있는 방도를 발견하게 되었다. 그것은 바로 ‘賃傭爲業’하는 길이었다. 정부는 이들을 도시주변이나 광산촌의 ‘游手無賴之輩’로 간주하고 있었지만 그러면서도 각종 역사에 이들을 고용하지 않을

26) 金容燮, 《朝鮮後期農業史研究》Ⅱ(一潮閣, 1971), 180~197쪽.

27) 《增補文獻備考》권 161, 戶口考 1.

權泰煥·愼鏞廈, 〈朝鮮王朝時代 人口推定에 關한 一試論〉(《東亞文化》12, 1977), 298~303쪽.

28) 조성윤, 《조선 후기 서울 주민의 신분 구조와 그 변화》(延世大 博士學位論文, 1992), 31~55쪽.

高東煥, 《18·19세기 서울 京江地域의 商業發達》(서울大 博士學位論文, 1993), 9~59쪽.

수 없었던 것은 종전의 부역노동이 이 시점에 와서는 그 한계에 이르렀기 때문이었다. 한편으로 노동력을 상품화하고 있었던 이들 전업적인 임노동자층의 존재를 인정하지 않을 수 없었던 형편을 말해준다. 부역노동으로서의 요역제가 해체되고 고용노동의 모립제가 성립·발전하게 된 현실을 반영한 것이다.

〈尹用出〉

## 5. 진전의 개간과 양전사업

### 1) 개간사업

#### (1) 정부의 개간정책

중세 사회에서 토지는 자연적 상황이나 부세 문제 등으로 인해 평상시에도 陳田이 많이 발생하였다. 그러나 임진왜란 후 실패는 달라졌다. 임진왜란은 전국을 전장터로 만들었기 때문에 농토는 매우 황폐하게 되었으며 전답의 경계를 분간하기 어려운 곳도 많았다.

전쟁 전까지 150~170만 결에 이르던 전국의 경지 면적이 전쟁 직후의 조사에 따르면 30만여 결로 1/5수준으로 줄어들 정도였다.<sup>1)</sup> 특히 곡창지대인 전라도는 평시 경작면적인 44만 결 가운데 6만 결만 경작되었으므로 국가재정에 타격은 매우 컸다.<sup>2)</sup>

어느 정도 복구가 되었으리라 생각되는 광해군대에도 다음 사료를 보면 실상은 크게 나아지지 않았던 듯하다.

지금 전란으로 온통 망가진 나머지 백성들이 휴식을 취하지 못하고 전야가 개간되지 않아 교외에 나가보면 곳곳마다 끝없이 쭉대와 가시나무로 뒤덮여 있어 토지에서 생산되는 곡식과 麻絲가 평소에 비해 백분의 일도 안되니…(《光海君日記》 권 4, 광해군 즉위년 5월 정해).

1) 《宣祖實錄》 권 128, 선조 33년 8월 병신.

《宣祖修正實錄》 권 140, 선조 34년 8월 병인.

2) 《宣祖實錄》 권 140, 선조 34년 8월 무인.

과장된 표현이기는 하지만 전쟁 때문에 전답 자체가 황폐해진 점과 농민들이 전쟁에 시달려 농사를 제대로 짓지 못하기 때문에 활용되는 농지가 지극히 낮았음을 알 수 있다.

광해군 3년(1611)의 전국적인 상황을 간략히 정리한 자료를 통해 살펴보면, 평시에 비해서 전라도는 44만여 결에서 11만여 결로, 경상도는 43만여 결에서 7만여 결로, 충청도는 26만여 결에서 11만여 결로, 황해도는 11만여 결에서 6만 1천여 결로, 강원도는 2만 8천여 결에서 1만 1천여 결로, 경기도는 15만여 결에서 3만 9천여 결로, 함경도는 12만여 결에서 4만 7천여 결로, 평안도는 17만여 결에서 9만 4천여 결로 줄어들었다고 한다.<sup>3)</sup> 전국을 합하면 170만 8천여 결에서 54만 2천여 결로 줄어들어서 “8도를 모두 합한 것이 평상시 전라도의 토지 결수에 지나지 않는다”고 비유할 정도였다.

경지 면적이 줄어들자 농업 경제에 기반을 둔 조선 사회는 크게 동요하였다. 농민들은 생산을 못하게 되면서 삶의 위기에 처하였다. 진전에 대해서는 법제적으로 면세를 하게 되어 있어서 정부에서는 수세지가 줄어들게 되면서 국가 재정에 매우 큰 영향을 미쳤다. 더구나 농지가 황폐해지면서 농민들이 흩어져서 군역이나 부역 등에 있어서도 큰 타격을 받았다. 황폐된 농지를 다시 개간하는 것은 농민들의 삶 뿐만 아니라 정부의 재정운영에 시급한 일이었다.

본래 개간은 경작되지 않은 原野라든가 山林, 海澤地 등을 개척하여 경작지로 만들어 나갔다. 조선 초기에는 북부 지역을 중심으로 미간지가 많았으므로 개간의 대상이었으며, 15세기말 16세기에 들어서는 해택지에 대한 개간이 늘어났다.<sup>4)</sup>

그러나 17세기에 들면 전쟁을 거치면서 본래 경작지가 많이 황폐되었으므로 이러한 陳田에 대한 개간이 더욱 중요하였다. 물론 당시 진전의 발생은

3) 《增補文獻備考》中, 田賦考 8, 戶曹判書 黃愼의 上疏. 경상도 43만여 결은 33만 결의 착오라고 한다(吳仁澤, 《17·18세기 量田事業 研究》, 釜山大 博士學位論文, 1996, 17쪽).

4) 李泰鎭, 〈16세기 沿海地域의 堰田開發〉(《金哲俊博士華甲紀念史學論叢》, 지식산업사, 1983).

전쟁 때문만은 아니었다. 당시 진전에 대한 정부의 정의를 보면 양전시 오랫동안 황폐되었던 토지, 전쟁 뒤 인민이 사망하여 자연히 황폐된 토지, 재해를 심하게 입어서 정부로부터 진전 명목을 받은 토지 등이다.<sup>5)</sup> 당시 진전은 두 번째가 중심이었으나 첫 번째, 세 번째 경우도 적지 않았고 여기에 대해서도 이 기회에 다시 개간할 필요가 있었다.

이와 같이 진전이 많았기 때문에 임란 백여 년이 지난 뒤 양전에서도 元摠이 임란 이전보다 늘어나지 않았을 정도였다.

이처럼 임란 후 진전의 문제가 심각했기 때문에 국가에서는 진전개간에 대하여 여러 가지 혜택을 내리면서 장려하였다. 먼저 이들에게 종자·농기구·농우 등을 대어 주었다. 농민이 죽거나 흩어졌고 더구나 경작에 필요한 최소한의 요건도 갖추지 못한 경우도 많았기 때문이었다. 이는 郡縣이나 富民들에게서 마련하였다. 가령 해당 군현에서 직접 마련하기 어려울 때는 정부에서 종자가 여유있는 가까운 군읍에서 그것을 분급하게 하고, 또한 부유한 자들에게 종자를 대출하게 하면서 그 대가로 포상을 하거나 관직을 수여하기도 하였다. 沿海 邑의 경우 소금을 재원으로 하여 종자와 바꾸기도 하였다.<sup>6)</sup> 농우의 경우에도 지방관이 주재하여 소를 가진 자가 소가 없는 집의 농지를 갈아주도록 조치하거나 또는 관청의 소를 빌려주어서 해결하기도 하였다.<sup>7)</sup> 이들에게 필요한 농기구를 마련하기 위해서 관청에서 솥이나 무기 등을 거두어 만들어주기도 하였다.<sup>8)</sup>

이처럼 개간에 필요한 물자를 지방관이 책임을 맡아서 마련하였다. 그리고 개간지의 실적이 곧 당시 지방관의 치적을 평가하게 되었다. 선조 32년(1599)에는 時起田結數 외에 5분의 1 이상을 개간한 경우에는 陞職시키고 3분의 1 이상인 경우에는 별도로 重賞을 내렸으며 반대로 줄어들면 벌을 내리도록 하였다.<sup>9)</sup>

다음으로는 면세의 조치를 마련하였다. 오랫동안 묵은 토지는 수확이 적

5) 《備邊司謄錄》 6책, 인조 19년 7월 4일.

6) 《宣祖實錄》 권 48, 선조 27년 3월 신사.

7) 《宣祖實錄》 권 93, 선조 30년 10월 신미.

8) 《度支志》 外篇 勸農.

9) 《宣祖實錄》 권 110, 선조 32년 3월 경인.

기 때문에 개간에 대한 의욕을 불러일으키기 위해서는 일정한 기간동안 면세가 필요하였다.

그런데 정부에서도 개간을 늘릴 목적으로 개간지에 대해서는 여러 가지 특전을 주었다. 世祖 연간에 평안·황해·강원·함경의 지역에 대한 개간에서는 삼남지방의 부민들을 강제 이주시켰기 때문이기도 하지만 그 조건은 復戶와 면세가 10년 이상일 정도로 혜택을 많이 부여하였다.<sup>10)</sup> 앞으로 부세를 거둘 수 있는 땅으로 만들기 위해서였다. 그러나 진전에 대해서 정부에서는 부정적으로 보기 때문에 면세가 어려웠다. 그것은 기존의 수세지를 잃어버리기 때문이다. 따라서 《經國大典》에는 災傷과 같이 자연 재해에 의한 경우에는 減稅가 되면서도 진전에 대해서는 상당히 엄격하였다. 탈이 나서 경작을 못하는 경우에도 친척이나 이웃이 경작하여 묵히지 못하게끔 하고 있다.<sup>11)</sup> 물론 “모두 진황된 토지에 대해서는 면세한다”고 되어 있다.<sup>12)</sup> 그러나 실제로는 전세 자체가 가볍다는 인식아래 貢法의 취지에 따라 묵은 땅이라도 수세하는 것이 일반적이었다. 그리고 힘이 닿지 않아 다 경작하지 못한 筆地에서 起耕處가 조금이라도 있으면 告하는 것을 허용하지 않았다.<sup>13)</sup> 이처럼 진전을 막기 위해 국가에서는 통제를 심하게 하였다.

따라서 진황된 것에 대해서 혜택을 받을 수 있는 것은 속전이나 새로이 기경한 가경전에 한해서였다. 이런 토지는 隨起收稅하였다. 그러나 이런 토지도 다음 式年에 正田으로 등재되면 마찬가지로 규제가 가해지는 것이다. 이처럼 농민이 농업에 게으르지 않도록 경계한다는 구실로 면세가 허용되지 않아서 진전수세의 폐단이 심했다.<sup>14)</sup>

진전을 규제하였으나 전쟁 이후 진전이 크게 늘어나자 이에 대한 대책이 필요하였다. 면세를 할 수 있는 형편이 아니었다.

10) 朴時亨, 《朝鮮土地制度史》(과학원출판사, 1964; 1994년 재발간, 신서원), 111쪽.

11) 《經國大典》戶典 務農.

12) 《經國大典》戶典 收稅.

13) 《역주 경국대전 주석편》(한국정신문화연구원, 1986), 249쪽.

14) 李載震, <16세기의 量田과 陳田收稅>(《孫寶基博士停年紀念韓國史學論叢》, 지식산업사, 1982).

전쟁이 일어난 선조대에는 토지가 황폐해졌기 때문에 어느 토지를 막론하고 기경에 따라 수세하는 수기수세의 방식이 행해졌다.<sup>15)</sup> 토지가 황폐해지고 경작민이 유리 도산된 상황에서 正田, 續田을 가릴 처지가 아니었던 것이었다. 이는 토지로 돌아오거나 빈 토지를 차지하여 생활하려는 농민들과 이를 통해서라도 수세를 확보하려는 국가의 입장을 모두 담고 있다고 하겠다. 그러나 이것은 농민들을 위한 정책이 되지 못하였다. 토호들은 토지를 제대로 등록하지 않았으므로 결국 농민들의 기경지에만 稅를 부과되어 상호간에 불균형이 심해지기 쉬웠다.<sup>16)</sup>

근본적으로는 많은 진전을 새로이 개간할 수 있는 여건이 필요하였다. 또한 正田과 續田의 구분은 사라지고 起耕田과 陳田의 구분이 더욱 중요하였다. 전쟁이 끝난 뒤 수십 년이 지난 뒤인 인조대의 양전에서도 총 농지면적 985,002결 가운데 진전은 443,139결로서 진전이 45%에 달하였다.<sup>17)</sup> 이제 진전은 16세기까지 누진되었던 문제까지 포함하여 총체적으로 드러났고 나아가 진전에 대한 개간이 시급하게 제기되었다. 그리하여 이때 진전을 개간하기 위해 일정한 기간동안 면세하자는 논의가 일어났다.<sup>18)</sup> 그 결과 1641년 진황지에 대해 해택지와 마찬가지로 3년 면세하기로 결정되었다.<sup>19)</sup> 면세의 혜택이 상당히 늘어났다.

효종초인 1653년에는 진전의 면세조치가 폐지되고 진전은 속전으로 취급되어 곧 징세되었다.<sup>20)</sup> 이처럼 국초의 隨起收稅의 방침과 限年免稅 사이에 정책이 계속 반복되었다. 가령 대표적인 예가 숙종초 2년 면세의 방침이 결정되었다가 곧 다시 그해 한 해에 개간한 진전만 2년간 면세하고 다시 수기수세로 바뀌었다. 그 이유는 농민들이 이러한 혜택을 틈타 기경전을 폐하고 진전을 2년 경작하다가 징세가 될 해에 이를 다시 폐하고 또 다른 진전을 개간한다는 것이다.<sup>21)</sup>

15) 《宣祖實錄》 권 139, 선조 34년 7월 을축 및 권 140, 선조 34년 8월 무인.

16) 《宣祖實錄》 권 139, 선조 34년 7월 을축.

17) 《仁祖實錄》 권 31, 인조 13년 7월 임신.

18) 《仁祖實錄》 권 31, 인조 13년 4월 을해.

19) 李景植, 〈17世紀의 農地開墾과 地主制의 展開〉(《韓國史研究》 9, 1973), 93쪽.

20) 《增補文獻備考》中, 田賦考1, 632쪽.

21) 《備邊司謄錄》 35책, 숙종 5년 9월 14일.



이런 점에서 수기수세는 진전에 대한 대책이라기보다 부세를 확보하기 위한 방법으로서 정부가 시기결에 의존하는 양상을 보여주고 있다.

그러다가 18세기초인 영조대에는 《續大典》에 의하면 세를 반으로 줄이는 규정으로 법제화되었다.<sup>22)</sup> 아무튼 17세기 중엽까지는 국가가 진전에 대해 상당한 조치를 취했음을 알 수 있다. 개간을 장려하려는 정부의 노력의 표현이라고 할 수 있다.

이러한 정책을 통해 유리했던 농민들이 다시 토지로 돌아오면서 17세기 중엽에는 전쟁 이전의 상태와 비슷한 정도의 농토가 확보되어 있었고,<sup>23)</sup> 예전에 지어먹지 못하던 땅도 개간되지 않는 곳이 없다고 하는 상태였다.<sup>24)</sup> 이처럼 17세기의 개간정책은 전쟁으로 황폐하게 된 토지를 경작지로 되돌려서 농촌 경제를 안정시키고 국가 재정을 충실히 하려는 과제였다.

그러나 閑廣地 등 신전개간도 함께 이루어졌고, 이렇게 개간된 토지는 陳起를 거듭하였으므로 그 뒤 진전은 여전히 농업상의 중요한 문제였다. 《大典通編》에 오면 3년간 면세하도록 한 것<sup>25)</sup>도 그 때문인 듯하다. 그런데도 진전에 대한 구분이 명확하지 않으므로 부세상의 혼란이 있고 이 때문에 농민들이 기피하기도 하였다.

가령 정약용은 “진전이 많은데도 농민들은 부세가 두렵다고 하여 法典에 비록 자세히 되어 있어도 어리석은 백성들이 알지 못하고 있다”고 하고 있다.<sup>26)</sup> 나아가서 그는 3년도 짧으며 5년 면세를 해주어야 한다고 주장하였다.

## (2) 개간의 주체

이 시기 개간의 주체는 누구일까. 거듭된 전란이 끝나고 인구가 대량으로 줄어들고 流離하면서 또한 황무지가 많이 발생하는 것을 기화로 이 토지들을 점령하려는 권세가와 지방 토호들에 의해 큰 규모로 개간이 진행되었다. 따라서 일반 농민보다 관료나 토호 등 봉건지배층이나 부민들이 많은 토지

22) 《續大典》戶典 收稅.

23) 《仁祖實錄》권 47, 인조 24년 8월 기축.

24) 《孝宗實錄》권 13, 효종 5년 11월 임인.

25) 《大典通編》戶典 收稅.

26) 丁若鏞, 《牧民心書》戶典 田政, 202쪽.

를 집중적으로 소유하면서 합법적인 대토지소유자로 등장하였다.

조선 초기 강제 이주 때에도 삼남의 부농층들을 중심으로 하였으며 대관료들에게도 많은 기대를 걸었다.<sup>27)</sup> 그것은 개간사업에 주된 노력, 곧 노비와 농랑·종자·농구의 축적을 가진 양반관료들의 능력을 계산했기 때문이다.

이 시기 양반관료들이 개간에 참여하는 것에 대하여 몇 가지 이유를 들 수 있다. 먼저 개간에 필요한 경제력 때문이었다. 개간에는 오랜 기간동안 노동력과 물력이 필요하였는데 이 점에서는 관료나 토호들이 일반 농민들보다 훨씬 유리한 입장에 놓여있었다. 더구나 당시 양반층이 노비 노동력의 확보에 관심을 가지고 있었던 것도 개간사업에 양반층이 적극적으로 참여할 수 있는 배경이 되었다고 한다.<sup>28)</sup> 그리고 그 규모가 매우 컸다. 일반 農家가 개간하는 토지가 畓 2석락, 田 2일경 정도인데 비해 봉건지배층은 50~100석락 정도라고 할만큼 대규모였다.<sup>29)</sup> 일반 농가에 비하면 수십 배에 달하였다.

다음은 당시 관료들은 職田制가 폐지되어 스스로가 자신들의 경제적 토대를 구축하지 않으면 안되었다. 이러한 경제적 처지에 따라 전쟁 후 많은 無主地를 대상으로 개간에 나섰다.

또한 관료층의 사회 의식의 변화에 따라 직접 생산 활동에 종사하는 일을 꺼리지 않았다. 전쟁 중이나 그 뒤에도 관료들은 생계 유지를 위하여 자신들이 직접 생산 활동에 종사하지 않으면 안되었다. 17세기 大農이었던 公州 李氏家에서는 소유하고 있는 농지의 대부분을 직접 경작하는 모습을 볼 수 있다.<sup>30)</sup> 당시 사대부였던 吳希文 일가가 생계 해결을 위하여 屯畓을 얻어 경작하기도 하고, 다른 사람의 농지를 빌어서 경작하기도 하였는데, 진전에 대해서도 개간을 하였다.<sup>31)</sup>

당시 사회경제적 사정 속에서 봉건지배층의 개간에 참여가 늘어났다.

그러나 한편 이 시기에는 일반 농민들의 개간도 적지 않았다. 당시 광범

27) 朴時亨, 앞의 책, 111~112쪽.

28) 김성우, 〈사회경제사의 측면에서 본 조선중기〉(《大丘史學》 46, 1993).

29) 李景植, 앞의 글, 96쪽.

30) 金容燮, 〈朝鮮後期 兩班層의 農業生産〉(《增補版 朝鮮後期農業史研究》 II, 一潮閣, 1989).

31) 李景植, 앞의 글, 97쪽.

하게 발생한 無土之民은 개간의 한 주체가 되었다. 진황지에 대해서는 기경을 원하는 자는 누구나 立案을 통해 개간할 수 있었으므로 일반 농민들도 상당수 참여하였을 것이다.<sup>32)</sup>

특히 山田의 개간에 있어서는 지역적인 여건으로 보아 대규모 개간이 어렵고 경제성도 낮았기 때문에 부유층이 거의 참여하지 않았고 무전농민, 빈농층이 중심이 되었다.<sup>33)</sup>

농민들은 해안의 간척지에도 참여하였다. 예를 들면 황해도 은율군의 洪大雲은 無土之民으로 살아가기가 힘들어서 築垆하여 농사를 짓겠다고 입안을 내었고 洪重碩도 “본래 궁하여 처음부터 송곳 꽃을 만한 땅도 없었기 때문에 축동 작답하였다”고 한다. 이들의 축동 규모는 소규모여서 앞의 홍대운의 경우에는 답 1석락지(15부 정도), 田 1일경 정도였다. 장연군에서도 2~24부 사이의 작은 筒畝가 많이 보였는데 특히 10부 미만이 대부분이었다.<sup>34)</sup>

이러한 소규모 개간이 개간의 확대를 이끌기도 하였다. 강화부에도 국가에서 船頭浦堰을 쌓기 전에 농민들이 개별적으로 작은 언을 쌓아서 개간하였음을 알 수 있다.<sup>35)</sup> 한편 농민들의 개간은 단독이 아닌 촌락공동체가 단위가 되어 공동으로 물력을 모아서 개간하는 경우도 가능하였다.

이 시기는 이렇게 점차 경작 조건이 열악한 곳으로까지 개간이 확대되어 가는 양상을 살필 수 있다. 그런데 열악한 토지 조건, 나아가 축동 작답하는 경우까지 생각한다면 진전에 대한 개간은 농민들이 훨씬 쉽게 뛰어들었을 것이다. 이와 같은 소규모의 언답은 화전과 마찬가지로 국가 수취체제에서 벗어나서 다만 읍에서 사사로이 수세하는 은결이 되기 쉬웠다. 따라서 양안상 무주지이거나 등재되지 않은 채 농민사이에서 개간지가 世傳되었기 때문에 침탈 당하는 경우도 많았다.

32) 《新補修教輯錄》戶典 量田.

33) 吳仁澤, 〈朝鮮後期 新田開墾의 성격〉(《釜大史學》 18, 1994).

34) 송찬섭, 〈17·18세기 新田開墾의 확대와 經營形態〉(《韓國史論》 12, 서울대, 1985), 261~262쪽.

35) 《備邊司謄錄》 58책, 숙종 33년 11월 19일.

## (3) 개간과 절수·입안제도

이 시기 개간에는 折受와 立案의 제도가 있었다. 절수는 정부가 주인이 없는 땅을 직접 조사하여 지급하는 것이 아니라 절수자가 스스로 조사하여 관에 신고하여 국가로부터 토지를 떼어 받아서 자기 소유로 하는 것이었다. 이처럼 스스로 관에 보고하는 것을 陳告라고 하였다. 조선 전기에 진전을 진고한 자에게 토지를 절급하였다. 《經國大典》에도 “3년이 지난 진전은 누구든지 관에 告하고 경작하는 것을 허용한다”는 규정이 있다.<sup>36)</sup>

따라서 토지를 절수한다는 것은 자기 소유로 한다는 것이므로 소유권자가 있는 토지는 대상이 될 수 없었다. 곧 주인이 없는 묵은 토지나 경작이 되지 않은 땅이 중심이었다. 그렇기 때문에 量案이나 收租案에 실려 국가에 세를 내는 토지가 아니었다. 이 점에서 수조권을 나눠주는 조선 전기 科田이나 職田의 折給制度와는 달랐다. 오히려 다음 자료에서 보듯이 절수는 황폐한 농지를 개간한다는 농업 정책의 일환이기도 하였다.

신이 大典(《경국대전》을 가리킴-필자)을 보니 절수 두 글자가 있었습니다. 당시에는 인구가 많지 않고 토지도 개간되지 않아 각처를 절수하여 논밭을 일구고 세를 거두어도 백성들에게 폐해가 되지 않았습니다(《英祖實錄》 권 28, 영조 6년 12월 무오).

이처럼 절수는 원칙적으로는 누구든지 법에 따른 절차를 이용할 수 있었다. 따라서 조선 전기에도 절수가 있었다. 그러나 실제에 있어서 이를 잘 활용하여 토지를 획득하고 집적하는 층들은 한정되어 있었다. 재력이 우세하고 권력이 있는 세력 가문이나 토호들이었다. 무주진황지는 절수한 다음 개간하여야 농지로 이용할 수 있다. 따라서 물력이나 노동력을 가지고 있고 동원하기에 쉬운 자들이 많이 참여하였다. 게다가 倭亂과 胡亂을 치른 뒤 개간을 할 수 있는 무주지가 많이 발생하였다. 절수는 면적에도 제한이 없었으므로<sup>37)</sup> 대토지를 얻을 수 있는 기회가 제공되고, 개간하여 경작지로 만드는 작업이 필요하였으므로 이러한 방식이 입안을 거치고 개간이 필요한 시기에

36) 《經國大典》戶典 田宅.

37) 《顯宗改修實錄》 권 2, 현종 원년 4월 정해.

많이 이용될 수밖에 없었다.

이러한 절수를 법적으로 보장하는 제도가 입안이었다. 본래 입안은 토지나 가사를 매매하고 난 뒤 관으로부터 이를 보장받는 제도였다. 《경국대전》에 의하면 매매한 뒤 1백일 내에 입안을 받도록 되어있다.<sup>38)</sup>

그런데 입안은 주로 새로운 토지를 개간했을 때 소유권을 보장받기 위해 하였다.

무릇 토지를 절수하는 무리들은 그 이웃 인민들에게 땅이 묵었고 주인이 없다는 다짐을 받은 뒤에 입안을 만들었다(《明宗實錄》 권 33, 명종 21년 7월 임오).

위와 같이 절수 대상이 되는 토지는 주인이 없는 땅이어야 하며 반드시 이웃의 인민들에게 그 땅이 주인이 없다는 것을 확인 받고 관청에 입안을 받아야 하였다. 일례를 들면 정조 14년(1790) 成左尹宅 奴 忠吉이 牙山郡 二西面에서 “해안이 넓고 본래 주인이 없어서 앞으로 축언할 수 있다”는 근거로 입안을 올렸고 여기에 대하여 관에서는 “경계의 멀고 가까움은 비록 알 수 없으나 소를 올려서 바란대로 입안을 내린다”고 허락하였다.<sup>39)</sup> 주인이 없는 땅인가 하는 점은 이웃이나 色掌에게 물은 다음 허락하였다. 따라서 입안은 주인이 없는 땅이라는 것을 확인하고 그것을 취득하는 공인된 증명 절차였다.

그러나 개간을 하지 않을 경우에는 원칙상 효력이 말소되었다. 곧 《受教輯錄》에 따르면 해택·산야의 진황지에 입안을 내더라도 3년 내에 개간을 하지 않아서 3년이 지난 다음 다른 사람이 기경을 하면 입안자라고 하더라도 쟁송하지 못한다고 하였다.<sup>40)</sup> 따라서 숙종 8년(1682) 진주지역 堰畓에서 분쟁이 일어났을 때 호조에서는 법전에 ‘진황처는 기경자가 주인’이라는 규정은 있으나 ‘입안자가 모두 가진다’는 규정이 없다고 하여 입안한 자보다 축언한 궁방쪽에 권리를 인정하였다.<sup>41)</sup>

38) 《經國大典》戶典 賣買限.

39) 《忠清道庄土文績》20책, 奎 19300.

40) 《受教輯錄》刑典 聽理.

41) 《承政院日記》390책, 숙종 26년 3월 9일.

그래서 입안이 지속적인 효력을 갖도록 하려고 연속적으로 입안을 내기도 하였다. 安岳郡 安谷坊 立石에서 축동한 땅에 농민들이 70년간 몇 차례에 걸쳐 입안한 것이 그 사례이다.<sup>42)</sup>

개간이 활발해짐에 따라 입안처를 구하기 힘들어졌고 이에 따라서 입안을 일종의 권리로서 매매하는 경우까지 나타났다. 《新補受教輯錄》에는 입안한 곳에 대하여 사사로이 매매하는 것은 법으로 엄격하게 금지하였다.<sup>43)</sup> 그런데도 차츰 민간의 관례가 되었다. 때로는 입안자에 대한 대가로 토지의 일부를 할애하기도 하였다.

입안을 통하여 토지에 대한 권리를 얻게 되면서 토지 검병 못지 않게 입안지를 늘이려는 폐단도 나타났다. 곧 현종 2년(1661)의 기록에 의하면 무단 배가 자기 전답이 많으면서도 주인이 없는 묵은 땅을 입안하여 차지하고서는 빈민이 기경하는 것을 허락하지 않았는데 입안지가 많은 경우 백여 석락이나 되었다고 하였다.<sup>44)</sup>

이처럼 입안은 개간의 전제 조건이었지만 토지 점탈의 방법으로 이용하였다. 가령 권세가가 다른 사람의 개간지까지 입안 내에 포함시킨 다음 농민을 위협하여 토지를 빼앗거나 지대를 거두었다.<sup>45)</sup>

#### (4) 개간지의 소유 문제

진전 개간이 정부의 개간 정책과 병행하여 활발히 전개되면서 많은 사회 문제가 일어났다. 그 가운데서도 개간지에 대한 소유 문제가 그 핵심이었다.

먼저 有主陳田의 개간을 알아보자.

본래 《經國大典》에는 3년 이상 묵힌 토지에 대해서는 다른 사람이 경작할 수 있도록 하였다.<sup>46)</sup> 그러나 이는 소유권은 아니었던 것 같다.<sup>47)</sup> 이처럼 직

42) 《忠勳府謄錄》 권 4, 인조 23년 정월 22일.

43) 《新補受教輯錄》 戶典 諸田.

44) 《承政院日記》 168책, 현종 2년 6월 5일.

45) 《承政院日記》 508책, 영조 원년 3월 12일.

46) 《經國大典》 戶典 田宅.

47) 이 항목 바로 뒤에 보면 주인 없는 전지는 다른 사람에게 옮겨준다고 하면서 그 내용으로 균역을 진 자가 사망하거나 이사하게 되면 바꾸어 입역하는 자에

집 진전에 대해서는 매우 애매하게 기술되어 있었으므로 그 뒤 《受教輯錄》에는 “3년이 지난 진전은 다른 사람이 고한 다음에 경작하도록 허락하지만 영구히 지급하는 것이 아니라 本主가 돌려 받을 때까지 耕食하는 것을 허락한다”<sup>48)</sup>고 하였다. 경작의 권한만을 인정하는 것이다. 그러나 《大典通編》에 따르면 진전개간은 관에 고하고 경작하는 것을 허락하는데 전주가 와서 쟁송하면 소출의 3분의 1로써 전주에게 주고 3분의 2는 개간자에게 지급하며 갈아먹은 지 10년이 지나면 균분하도록 하였다.<sup>49)</sup> 이는 9년까지는 3분의 1 지대에서 10년이 되면 일반 토지와 마찬가지로 취급하여 반분한다는 것이다. 곧 유주진전에 대해서는 소유주와 개간자 사이에 소유권 분쟁은 원칙적으로는 있을 수 없었다.

그러나 주인이 없는 진전의 경우는 소유문제가 복잡하고 심각하였다. 주인이 없는 진전은 언젠가 한번은 경작되었으나 양안에 주인이 없는 것으로 기록되어 있는 진전이었다. 이러한 땅이 개간되어 가는 과정에서 소유권 분쟁이 일어났다. 그러나 단순한 법제적인 소유권 분쟁이 아니었다. 내면적으로는 좀 더 복잡한 사정이 얹혀 있었다. 형태상으로는 같은 개간지에 있어서 입안만을 가진 자와 실제 개간 경작자 사이의 쟁송이었지만, 여기에는 관료나 궁가, 그리고 관청 등 봉건지배층이 개재되어 있었고 이에 맞선 농민층의 항거가 맞물려 있었다.

앞에서 보았듯이 법적으로는 입안을 받았으면 그 소유권이 공식적으로 인정되었다. 그러나 전쟁을 거친 뒤 입안을 내고 개간하는 사람들은 드물었다. 농민들은 황폐한 땅을 개간하여 자기 소유지로서 생각하였으며, 이에 반해 입안을 지닌 봉건지배층은 입안을 근거로 하여 농민들이 자력으로 개간한 토지를 빼앗았다.

그러나 입안의 효력이 있다고 하여 이것을 지녔느냐는 것만 가지고 소유

---

게 주는데 5년 안에 이사한 자가 돌아오더라도 그 동안 경작하던 자가 본래 토지가 없다면 3분의 2만 돌려주고 나머지 3분의 1은 차지할 수 있다고 하였다. 이렇게 불 때 5년 이상 묵은 경우에는 소유권까지 차지할 수 있다고 해석할 수 있다. 그러나 이는 役制와 결합되어 있으므로 일반 진전과는 차이가 있다.

48) 《受教輯錄》戶典 諸田.

49) 《大典通編》戶典 收稅.

권 분쟁을 처리해 버릴 수는 없었다. 실제 경작자인 농민들이 완강히 항거하였다. 농민들은 입안을 가지고 있지는 않지만 자신들이 힘을 들여 개간한 땅을 쉽게 포기할 수 없었다. 또한 관에 세까지 납부할 경우에는 그들의 소유지를 인정받았다고 여겼기 때문이었다.

법률적인 소유권과 현실적인 소유권 사이에서 문제가 복잡하였는데 한창 개간이 활발하였던 인조대에는 개간자를 소유주로 인정하였다. 곧 갑술양전 때 《量田事目》으로서 “주인이 없는 진전은 기경자를 주인으로 한다”고 규정하였다.<sup>50)</sup> 이는 농민들의 개간 의욕을 자극하고 입안의 비현실적인 횡포를 방지할 수 있었다. 그러나 이러한 방침이 그대로 실행된 것은 아니었다. 인조대에 주인이 없는 진전을 농민들이 개간하고 세를 납부하여 왔는데 궁방에서 이를 침탈한 일이 있었다. 이때 왕은 주인이 없는 땅은 법대로 입안을 지녀야만 자기 소유지로 할 수 있고, 한때 경작하였다는 이유만으로는 그 소유권이 인정될 수 없다는 태도를 보였다.<sup>51)</sup> 지배층의 입장을 대변한 것이라고 하겠다.

농민들은 지배층의 이러한 행위에 대해 주인이 없는 땅은 개간자를 주인으로 한다는 당초의 방침을 근거로 하여 소송을 제기하기도 하였으나 법대로 처리되지 않았다. 그래서 때로는 마지막 수단으로서 집단으로 항거하는 방식까지도 사용하는 경우가 없지 않았지만 역시 피해는 농민층에게 돌아가는 형편이었다.

그러나 無主陳田에 대해서 경작자를 소유주로 한다는 규정은 원칙적으로는 강조되고 있었다. 곧 일반 소송에서도 한쪽은 이전에 받은 입안을 가지고 있고 한쪽은 스스로 개간하였으면 입안을 물리치고 개간한 자에게 주는 것이 법례라고 하였다.<sup>52)</sup> 이러한 것은 《신보수교집록》에 따르면 미리 입안을 내어서 다른 사람이 起墾한 뒤에 입안을 구실로 빼앗는 것을 금하는 것으로 보아<sup>53)</sup> 법적으로도 정착되었음을 알 수 있다.

나아가서 기경에 따른 법적 보장을 위해서는 《신보수교집록》에는 주인이

50) 《仁祖實錄》 권 46, 인조 23년 10월 정미.

51) 《仁祖實錄》 권 46, 인조 23년 10월 무신.

52) 《顯宗實錄》 권 11, 현종 7년 정월 정미.

53) 《新補受教輯錄》 戶典 諸田.



없는 땅일 경우 경작하고자 하는 자가 입안을 받아서 자기 소유지로 만들도록 하였다.<sup>54)</sup>

이제 무주진전은 개간자가 입안을 받음으로써만 자기 소유지로 할 수 있게 되었다. 이 조치는 그간의 일반적인 법례를 부정하는 행위였고 다른 한편으로는 17세기 이래 입안 우선의 봉건적 지배층들의 이해관계가 긍정되는 처사였다. 이 규정은 18세기 영조대에 와서 《속대전》에 완전히 명문화되었다.<sup>55)</sup>

## 2) 양전사업

### (1) 양전의 목적과 시행과정

토지는 중세 사회에서 국가가 재정에 필요한 부세를 거두는 가장 중심적인 대상이었으므로 이를 체계적으로 수취하기 위해 토지에 대해 적절한 파악 기준을 마련하였다. 그것이 量田制였다. 양전은 각 지방의 토지 결수를 조사하여 이를 통하여 농민에게 세를 배정하여 징수하는 것이었다. 따라서 전세에 대한 수취를 합리적으로 운영하려면 양전을 통해서 토지 결수를 정확하게 파악하는 것이 필요하였다. 여기서 각각의 토지에 대하여 위치, 종류와 陳起 여부, 면적, 소유주 등을 조사하였다.

조선 사회에서도 《경국대전》에 의하면 양전은 結負法으로 양전을 하며 전품을 6등으로 구분하고 20년마다 한번씩 改量을 하여 양안을 작성하여 이를 戶曹 · 本道 · 本邑에 보관하도록 하였다.<sup>56)</sup>

다만 자의 길이를 달리하여 1등전은 周尺에 준하여 4척 7촌 7푼 5리, 2등전은 5척 1촌 7푼 9리, 3등은 5척 7촌 3리, 4등은 6척 4촌 3푼 4리, 5등은 7척 5촌 5푼, 6등은 9척 5촌 5푼으로 하였다. 그 결과 1등전 1결은 38畝에 준하고, 2등전은 44무, 3등전은 54무, 4등전은 69무, 5등전은 95무, 6등전은 152무

54) 《新補受教輯錄》戶典 量田.

55) 《續大典》戶典 量田.

56) 《經國大典》戶典 量田. 조선초에는 양전이 30년 1회의 수준이었으나 《經國大典》의 편찬 시기에 20년 1회로 강화되었다고 한다(吳仁澤, 《17·18세기 量田事業研究》, 釜山大 博士學位論文, 1996, 13쪽).

에 준하였다. 따라서 등급에 따라서 같은 결부 단위라도 서로 면적이 달랐다.

그리고 토지의 종류는 해마다 경작하는 正田과 혹 경작하기도 하고 혹 묵히기도 하는 續田으로 나누었다. 정전은 부분 진황, 전면 진황간에 일체의 진황이 인정되지 않고 매년 과세의 원칙이 적용되었으며, 속전은 토지를 받아 경작하고 있는 자의 신고에 따라 수령이 직접 심사하여 진황이 인정되면 면세받을 수 있었다.

토지의 면적은 개간이 되어 늘어나거나 陳田이 생겨 줄어드는 등 변화가 있기 마련이므로 계속 개량을 해야 한다. 특히 농민의 입장에서는 진전 수세의 폐단을 막고자 陳起를 다시 조사하기를 바라고, 정부에서는 加耕田 등은 루된 토지를 파악하고자 하였다. 그러나 특별한 사정이 없는 한 결수를 크게 변화시키지 않았다. 그것은 개량에 필요한 비용이 많이 들고 변화에 따른 혼란이 일어나기 쉽기 때문이다. 따라서 한번 정해진 토지 결수를 변동시키기는 어려웠다.

조선 전기 15세기 동안 양전이 대체로 30년에 1회 정도로 시행되었으나 16세기에 들면 양전이 시행되지 않았다. 그것은 국초에 개간이 급격히 진행되다가 16세기로 가면서 점차 가경지가 급격하게 감소되었기 때문이다.<sup>57)</sup>

그러나 임란을 거친 뒤 전국적인 양전사업이 필요하였다. 전쟁으로 인하여 많은 땅이 황폐해져서 이전의 結數를 책정하기 어려웠고 한편으로는 계속 개간이 이루어졌기 때문에 변화가 심했기 때문이었다. 게다가 전쟁 중에 토지대장이 많이 상실되었던 점도 중요한 이유였다. 게다가 조선초 공법에서 만들어졌던 연분 9등의 제도는 임란 전부터 무너지고 마지막 등급인 下之下로 고정되었는데 토지까지 황폐화되면서 국가의 전세 수입은 매우 줄어들 수밖에 없었다.

임란이 끝난 뒤 양전사업은 다시 시작되었다. 그러나 국가재정 문제로 인하여 선조 33년(1600)에 계획된 양전 방식은 임시방편적인 성격을 띠었다. 곧 중앙에서 양전사가 파견되는 것이 아니라 매년 시기결과 진황지를 각 읍이 각기 타량하여 감사를 통하여 중앙에 보고하도록 하고 災傷敬差官이 호조에

57) 吳仁澤, 위의 책, 14쪽.

서 추첨한 각 도 1개 읍을 타량하는 방식이었다.

그러나 진황지 타량이 양전을 한 뒤에 경작이 되지 않더라도 白徵을 당할 우려 때문에 여기에 대해 저항이 일어나자 다시 시기결만을 타량하도록 하였다. 이에 따라 선조 34년부터 시행된 양전은 전국 각 읍의 수령이 시기결만을 파악하고 그 결과를 경차관이 1개 읍을 뽑아서 覆審하는 방식으로 시행되었다. 또한 여기서도 뽑힌 읍과 그렇지 않은 읍 사이의 불공평 때문에 양전을 마친 뒤 양전어사를 파견하여 복심하는 방식으로 바꾸었다. 그러나 양전은 지지부진했고 선조 36년에 다시 추진하여 다음해 봄에 끝마쳐 처음으로 전국적인 규모로 양전이 이루어졌다. 이를 癸卯量田이라고 하였다.

그 결과 전라도 198,672결, 경상도 173,902결, 충청도 240,744결, 경기도 141,959결, 강원도 33,884결, 황해도 106,832결, 함경도 54,377결 등을 얻었다.<sup>58)</sup>

평안도는 알 수 없지만 삼남지방은 이전보다 큰 차이가 있고 그밖에 강원도 · 함경도 · 황해도는 거의 비슷하였다. 이는 왜란 후 토지가 척박한 탓도 있지만 전품 등급이 낮아진 것이 큰 이유로 보인다.<sup>59)</sup> 이는 임란 직후 30만 결을 칭하던 때와 비교하면 상당히 늘어났고 국가 재정의 측면에서도 큰 도움이 되었을 것이다.

그러나 임란 이전과 비교한다면 여전히 은루결이 많이 있었고 특히 이 시기 활발한 개간과 관련하여 가정전이 증가하였으므로 양전의 필요성은 늘어났다. 나아가 공납제 개혁에 있어서 주요 현안으로 등장한 대동법 실시를 위해서도 양전은 절실한 과제로 부각되고 있었다. 그리하여 계묘양전 이후 20년만인 인조 원년(1623)부터 양전논의가 나타나기 시작하였다.

그러나 아직도 개간이 진행되는 상황이었기 때문에 양전이 미루어지다가 인조 12년에 다시 삼남지방에 양전을 하였다. 이를 甲戌量田이라고 하였다. 본래는 삼남지방에 양전을 한 뒤 곧바로 강원도와 경기를 시행하고자 하였으나 실제로는 추가적으로 시행되지 못하였다.

58) 《磻溪隨錄》, 田制攷說 下. 계묘양전의 종료 7년 후인 광해군 3년의 삼남결총은 542,000여결이라고 한다(吳仁澤, 〈朝鮮後期 癸卯 · 甲戌量田의 推移와 性格〉, 《釜大史學》 19, 1995, 345쪽).

59) 吳仁澤, 위의 글, 343쪽.

이때의 목표는 토지를 철저하게 파악하여 임란 이전의 결충을 회복하는 것이었다. 量田事目에도 ‘滿平時結負’라고 명기할 정도였다.<sup>60)</sup> 실제로 계묘양전에서 파악하지 못했던 진황지가 등록되고 전반적으로 전품도 상승되면서 결충도 획기적으로 늘어나서 거의 임란 이전의 결충 수준에 도달하였다.

갑술양전은 각도에 2명씩 파견된 6명의 양전사가 담당하였다. 여기서 수령보다 양전사 쪽을 선택한 것은 그쪽이 제지 지주층을 통제하는 데 있어서 더욱 효과적이기 때문이었다. 갑술양전은 광범위한 개간지, 곧 은루결의 파악에 목표가 있었고 은루결은 주로 지주층의 소유지에 편재하였던 것이다. 양전사가 주관한 갑술양전은 수령이 주관한 계묘양전에 비해 한층 강화된 양전이었다. 이때 결부법을 개정하여 국초 이래의 隨等異尺法을 폐지하고 전분 6등에 모두 같은 자를 통용하게 하였다. 양전 과정에서 異尺制보다 同尺制가 통제하기에 효과적이었기 때문이다. 동척제는 그 뒤 양전에서 계승되었다.

이러한 과정을 거치면서 국가의 부세 대부분을 담당하는 삼남지방에 대한 새로운 양전이 일단 마무리가 된 셈이었다. 이때 조사된 삼남지방의 총 농지면적은 895,489결인데 실제 경작지는 540,860결이고 나머지 354,629결은 진전이었다.

그 뒤 효종 4년(1653)에는 경기도가 근본의 땅인데도 전결의 절반이 줄어들었다고 하여 양전을 하였다. 이때도 새로운 結負法을 이용하면서 遵守冊을 만들었다. 현종조에서도 양전에 대한 관심이 높았다. 현종 4년(1663)에는 경기도에 양전사를 보내어 양전을 하였고 6년에는 함경도에 양전을 하였다. 현종 10년에는 충청도 公州·靑州·忠州·尼山·天安·洪州·溫陽·木川·提川·扶餘·保寧·林川·庇仁·靑陽·淸安·延豐·恩津·結城·全義·平澤·定山 등 21읍과, 황해도 黃州·海州·安岳·平山 등 4읍에 양전을 하였다. 충청도는 갑술양전의 지역인데도 다시 충청도의 절반 가까이 양전한 것이 주목된다. 이는 갑술양전에서 결수가 많이 늘었으나 충청도는 가장 적었기 때문에 다시 시작한 것으로 보인다.<sup>61)</sup>

숙종대에 들어서서 대대적으로 양전이 일어났다. 숙종 10년(1684) 강원도에

60) 吳仁澤, 앞의 책, 57쪽.

61) 吳仁澤, 앞의 글, 354쪽.

양전을 하고자 하였으나 중간에 그치고 말았다. 그후 숙종 27년(1701)에는 황해도 康翎·瓮津·殷栗 등 3읍을 양전하였고, 35년에는 강원도 通川·襄陽·蔚珍·旌善·杆城·高城·寧越·平昌·歙谷·平海·江陵·三陟·原州·洪川·春川·橫城 등 16읍을 양전하였다. 처음에는 각 도별로 시작하여 점차 전국에 걸쳐 양전을 시행한다는 것이었는데 부분적인 양전으로 그쳤다가 숙종 45·46년에 다시 삼남의 모든 지역에 대하여 개량하였다. 이를 庚子量田이라고 하였다. 이때의 목적도 늘어나는 은루결을 파악하기 위한 것이었다. 숙종 말기 응세결수는 원장부의 절반 수준이었기 때문이었다. 따라서 양전 반대론에도 불구하고 양전을 강행할 수밖에 없었다.<sup>62)</sup>

그 결과 8도의 전결은 모두 139만 5,333결이었다.<sup>63)</sup> 각도별 액수는 다음과 같다.

경기도	전	61,862결	답	39,394결
충청도	전	16,528결	답	94,680결
전라도	전	194,167결	답	182,992결
경상도	전	19,354결	답	146,424결
황해도	전	102,475결	답	26,359결
평안도	전	71,958결	답	18,846결
함경도	전	56,212결	답	5,031결
강원도	전답 합	44,051결		

이 가운데 삼남지방만 계산한다면 97만 1천 결로서 갑술양전보다 7만 6천 결이 늘어났다. 그러나 田品이 올라가서 늘어난 결수가 포함되어 있으므로 새로운 토지에 대한 개간보다는 여전히 전후 복구사업 차원의 진전개간이 중심이었다고 할 수 있다.

숙종조까지의 양전은 현종조와 숙종조에 일부 지역을 단위로 행해진 경우

62) 당시 양전에 대한 다양한 논의가 있었고 황해도 3읍에서는 方田法이 시행되기도 하였다(崔潤晤, 〈肅宗代 方田法 施行의 歷史的 性格〉, 《國史館論叢》 38, 國史編纂委員會, 1992).

63) 《增補文獻備考》〈田賦考〉. 《經世遺表》에는 《國朝彙言》을 인용하여 1,391,733결이라고 하였다.

도 있었지만 대개 도 단위 이상에서 실시되고 있었다.

그러나 그 뒤 영조조 이후에는 양전의 양상이 달라졌다. 道別 양전에서 邑別 양전으로 바뀌었다. 이는 첫째 양전을 주관하는 단위를 도별에서 군현별로 축소하여 정부의 양전통제를 강화하고, 둘째는 부세제 운영의 모순이 심각한 군현부터 수개 군현씩 수령이 주관하여 매년 점진적으로 시행하고, 셋째 중앙정부가 일방적으로 양전을 주도하지 않고 각 군현의 희망에 따라 추진하고자 하였다.<sup>64)</sup> 경자양전의 폐단과 각종 진황지의 백징과 같은 폐단을 해소하려는 의도에서였다. 이제 전정의 문란이 심한 곳에서만 수시로 미봉적인 양전이 실시되었을 뿐이다.

영·정조대에 들어서 전국을 대상으로 하여 지속적으로 읍별 양전을 시행하였다. 영조 3년(1727) 경상도 開寧을 개량하였으며, 5년에는 蔚山을, 12년에는 강원도 旌善을, 13년에는 황해도 鳳山·長湍과 경기도 楊根·朔寧·積城·漣川·麻田·砥平 등 8개 읍을 개량하였다. 21년에는 전라도 각종 진전을 조사하였다. 22년에는 황해도 信川에서 개량을, 24년에는 함경도 會寧·茂山을, 25년에는 황해도 金川을, 26년에는 경상도 慶州·延日·長髻·興海 등 4읍을, 35년에는 충청도 永同·沃川과 황해도 松禾 등 세 읍을 37년에는 강원도 楊口를, 38년에는 경기도 振威·富平을, 43년에는 함경도 會寧을 개량하였다. 정조대에는 원년(1777)에 경상도 咸安을, 15년에 경상도 昌原과 충청도 結成·懷仁을, 17년에는 황해도 安岳을 개량하였다.

이 가운데 영조 연간은 경자양전의 폐단을 해소하기 위하여 다시 양전이 시행되었는데 주로 경상좌도에 해당하였다. 그리고 영조대 후반부터는 전정의 폐단이 늘어나게 되어 앞에서 거론하였듯이 읍별 양전이 실시되었다.

그러나 그 뒤 읍별 양전마저도 폐단이 심각한 소수의 군현에만 임시 미봉적으로 시행될 정도였다. 따라서 시기총수는 계속 줄어들어서 순조 3년(1803) 무렵에는 60만 결 가까이 줄어들었다. 여기에 대해 정약용은 ‘옛날 結摠과 비교하여 숨겨진 토지는 1負도 적발된 것이 없으니 한갓 백성만 시끄럽게 했을 뿐 국가에는 도움이 없었다’고 비판하였다.<sup>65)</sup>

64) 吳仁澤, 앞의 책, 95쪽.

65) 丁若鏞, 《經世遺表》6권, 地官修制 田制考 6.

이상 17·8세기에 걸쳐 시행된 양전은 다음과 같다.

연 도	지 역	비 고
선조 36·7(1603·4)	경기·황해·함경·강원·평안도	계묘양전
광해군 5(1613)	三南	
인 조 12(1634)	三南	갑술양전
현 중 4(1663)	경기도	
현 중 6(1665)	함경도	
현 중 10(1669)	충청도 公州 등 20읍, 황해도 黃州 등 4읍	
숙 중 10(1684)	강원도－중도폐기	
숙 중 27(1701)	황해도 康翎·甕津·殷栗 등 3읍	
숙 중 34(1708)	강원도	
숙 중 35(1709)	강원도 通川 등 16읍	
숙중 45·6(1719·20)	三南	기해·경자양전
영 조 3(1727)	경상도 開寧	
영 조 5(1729)	경상도 蔚山	
영 조 12(1736)	강원도 旌善	
영 조 13(1737)	경기도 楊根 등 6읍	
영 조 21(1745)	전라도 陳田	
영 조 22(1746)	황해도 信川	
영 조 24(1748)	함경도 會寧·茂山	
영 조 25(1749)	황해도 金川	
영 조 26(1750)	경상도 慶州 등 4읍	
영 조 32(1756)	황해도 黃州·載寧	
영 조 35(1759)	황해도 松禾, 경기도 水原·長湍, 충청도 永同·沃川	
영 조 37(1761)	강원도 楊口	
영 조 38(1762)	경기도 振威·富平	
영 조 43(1767)	함경도 會寧	
정 조 1(1777)	경상도 咸安	
정 조 15(1791)	경상도 昌原, 충청도 結城·懷仁	
정 조 17(1793)	황해도 安岳	

\* 박준성, <17·8세기 국방전의 확대와 所有形態의 변화>(《韓國史論》 11, 서울大, 1984), 193~194쪽, 주 22) 참조.

그밖에 진전 명목의 은루결을 찾기 위해 여러 차례 查陳이 행해지기도 하였다. 이는 양전보다는 규모가 작은 것으로 진전만을 찾아내어 개량하는 것이었다. 가령 숙종 26년(1700) 庚辰查陳이 실시되었는데 그 결과 경상도에서

는 1만여 결을 찾아내었다.<sup>66)</sup> 그 뒤 경상도에서는 경자양전 실시까지 경진사진의 수세결수를 중심으로 수세하였다. 경자양전 이후에는 삼남에서 영조 5년(1729), 15년, 27년, 35년, 영조 52~정조 2년(1778), 정조 10년 등 5년에서 10년 단위로 查陳이 이루어졌다.

## (2) 양전사업의 성과와 문제점

조선 후기 몇 차례 시행되었던 양전의 성과와 문제점을 살펴보자.

양전은 단순히 토지측량이 아니라 6等田品과 陳起 여부를 결정하여 등록하는 과정이었다. 6등전품에 따라서 부세액은 크게 차이가 있었고 특히 진전으로 파악되면 면세가 되었으므로 그 차이는 더욱 컸다. 이런 만큼 양전의 폐단이 커서 양전을 하지 않는 편이 시행하는 것보다 폐단이 적다는 주장도 많이 나왔다.

그러나 이런 인식의 기반에는 지주층의 반대도 적지 않았다. 토지를 둘러싼 폐단의 주체가 바로 지주층이었던 것이다. 곧 중앙에서는 은루결의 파악을 목적으로 양전이 거론되고 있었는데 은루결을 가진 층은 대체로 지주였기 때문이다. 지주는 경지의 규모에 비해 結負數가 적어 세가 가벼웠고 貧農은 경지에 비해 결부수가 많아서 세가 무겁기 마련이었다. 따라서 정확한 양전은 田政 釐正의 중요한 기초가 될 수 있었다.

따라서 양전은 정부와 지주층의 역관계에 의해 성격이 규정되었다. 임란 후 처음으로 시행된 癸卯量田은 지주층을 중심으로 한 지방사회의 반발과 군현 수령의 소극적 입장 속에서 시행되었다. 아직까지 중앙정부의 군현체적 지배질서가 취약한 가운데 임시변통적으로 시행되었기 때문에 그 결과 여러 가지 문제점을 안고 있었다.<sup>67)</sup>

그로 인하여 계묘양전은 다음과 같은 특징을 지니고 있었다. 먼저 전품이 하락되었다. 임란 이전의 전품은 대체로 1~3 등급으로 등록되었던 것에 비해 계묘양전에서는 대부분 4~6등급으로 전품을 결정하는 경향이 강했다. 다음으로는 전반적으로 結負가 헐하였다. 계묘양전 이전 시기에는 田案이 없어

66) 《備邊司謄錄》 51책, 숙종 26년 정월 21일.

67) 吳仁澤, 앞의 글(1996), 51쪽.



서 斗落制를 통해 결부를 결정하였는데 그 결부는 상당히 험한 것이었다. 전쟁 직후라는 상황 때문이라고 할 수 있다. 이때 수령은 척량을 통해 결부를 늘였지만 지방사회에서는 이를 수용하지 않고 再量田을 관철시켜 결부를 낮추었다.

그리고 이전의 續田이 유명무실하였다. 속전은 《경국대전》규정에 따르면 수기수세의 대상으로서 별도의 續案을 통하여 관리되며, 진향될 경우 답험을 통하여 면세되는 불완전한 토지였다. 그러나 임란 이후부터 이 규정은 사실상 무의미하였다. 계묘양전은 기경지만 파악되었을 뿐 속전을 등록한 속안을 작성할 여유는 없었을 것이다. 속전제도는 유명무실해진 셈이었다. 이는 그 뒤 갑술양전에서도 확인된다.

그러나 무엇보다도 양전의 문제점은 불평등한 점에 있다. 전라우도 양전어사 趙存誠에 따르면 田形과 等第가 대부분 실상과 같지 않으며, 결수의 다과가 불균하고 진전과 기경이 뒤섞여있다는 점을 들고 있다.<sup>68)</sup>

이는 전세부담의 불공평을 의미한다. 부호들이 대부분 좋은 토지를 가지면서 낮은 등급을 받게되기 쉬운 것이다. 게다가 이제 전세가 下年으로 고정되어서 대신 흉년이 들어도 감세·면세되지 않는 경우가 많았기 때문에 평민들이 낮은 등급을 받더라도 혹심한 피해를 입어 납세능력이 없어서 고통을 받기 쉬웠다.

이처럼 계묘양전이 부실했기 때문에 그 뒤에도 전제의 문란은 심하였다. 전결의 은루현상은 심각하였고 대토지소유자와 小民간의 稅役부담의 불균형이 심화되었으며 국가의 세입은 크게 감축되고 있었다.<sup>69)</sup>

다음은 갑술양전에 대해 살펴보자.

인조대에 시행된 갑술양전은 이러한 토지제도의 문란을 정비하여 재정의 원천을 확보하고 농민의 부역을 균등히 하려는 목적에서 이루어졌다. 정부로서도 이번 양전만은 정확하고도 철저하게 하려고 노력하였다.

양전할 때 특히 주목되었던 地目은 司僕寺 목장 내의 개간지, 海曲堰田,

68) 《宣祖實錄》권 171, 선조 37년 2월 신묘.

69) 朴鍾守, <16·17세기 田稅의 定額化 과정> (《韓國史論》 30, 서울대, 1993), 96~97쪽.

堤堰冒耕處, 宮房, 衙門의 면세결이었다.<sup>70)</sup> 사복시 목장은 주로 해안과 섬에 설치되어 있었는데 목장과 해곡언전에 주목한 것은 당시 개간이 해안과 섬에까지 확대되었던 현실을 반영한 것이다. 제언에 대한 冒耕은 조선 전기부터 계속 금지하였지만 이 무렵 상당수가 개간되었기 때문에 포함시켰다. 諸宮家, 各衙門의 면세결에 대한 조사는 이들 면세결이 임란 이후 급격히 늘어나면서 은루결이 늘어났기 때문에 그 대책으로 나왔다. 이들 地目은 갑술양전 이전에 잘 파악되지 않거나 불분명하게 취급되던 것이었다.

이상에서 언급한 바와 같이 갑술양전은 임란 이전의 결수를 회복하는 것을 목표로 하고 이를 위한 여러 가지 고려가 있었고, 그러한 가운데 전반적으로 전품이 상승되었다.

갑술양전의 특징을 살펴보면 먼저 속전이 유명무실하게 되었다. 갑술양전의 기본적인 지목은 기경전·진전·속전의 3종으로 구별되었다. 조선 전기의 정전과 속전에 대비할 때, 기결전·진전은 정전에 해당하고 속전은 그대로 사용하였다. 갑술양전에 있어서는 계묘양안을 기준하여 새로 파악된 경지는 속전으로 양안에 등록되기는 했지만 그 뒤 정전과 동일하게 취급되어 경작되지 않더라도 면세되는 일이 없었다. 이러한 변화는 임란을 전후하여 常耕하지 못하는 불완전한 화전이 상경전으로 발전하였기 때문이다.

다음으로는 진전이 양안에 등록되기 시작하였다. 조선 전기 양전에서 진전은 독자적 지목으로서 의미를 갖지 못하여 정전과 동일하게 등록되었다. 그러나 임란 이후 속전을 정전과 동일하게 파악하면서 기경전과 진전의 구별이 강화되고 양안에서도 구별되었다. 곧 山田·堰田·河岸 등의 다양한 개간지가 늘어나면서 수해·한해를 입기도 하고 토양의 한계라는 자연적 환경, 또는 부세가 늘어나거나 경작 인구가 부족하여 장기간 진황되는 경지가 늘어났다. 이들 진전이 갑술양전을 통하여 양안에서 구별되기 시작한 것이다. 양전할 때 구별된 진전, 소위 量附陳田은 舊陳이라고 하며, 조선 후기 흔히 언급되는 流來雜頗로서 면세되었다. 갑술양전 때에는 구진과 함께 특별히 今陳도 등록되어 면세되었다. 그 결과 막대한 진전 결수가 결충에 나타나는 결과를 낳게 되었다.

70) 吳仁澤, 앞의 글, 57쪽.

이와 같이 속전이 사실상 소멸되고 진전이 양안에서 구별되기 시작한 것은 농법의 발전과 개간의 확대라는 추세에 의한 것이다.

아무튼 갑술양전은 여러 측면에 걸쳐 엄밀한 양전을 위한 조처의 흔적을 남겼으며, 그 결과 파악된 원결은 895,489결로서 임란 이전 1,130,000결의 거의 80% 수준이었다. 이렇게 늘어난 것은 실제 가경지의 3/4에 달하던 은루결과 전체 加得結 543,414결의 65%인 354,629결에 달하는 막대한 진전이 사출된 결과였다.<sup>71)</sup>

그러나 양전의 폐단도 적지 않았다. 양안에 실적 산출의 근거인 변의 길이가 제대로 기재되어 있지 않거나 경상우도 모든 읍의 양안에는 실적 산출의 근거인 변의 길이가 전혀 기재되지 않았으며, 3·4 등의 執等이 解負될 때 1·2등으로 된 곳이 상당수 존재하였다. 경상좌도에서 각면 단위로 字號와 地番을 배정하지 않고 員을 단위로 삼았던 사례가 있다. 전라좌도의 부안의 변산 일대에서도 실제 경지가 없이 결부만 기록된 虛錄의 폐단도 있었으며 장광척수와 負束이 상호 부합하지 않는 解負의 착오가 있었다.<sup>72)</sup>

이러한 문제는 전반적으로 양전에 대한 운영이 미숙하였기 때문이었다. 양전 운영이 미숙하면서 지주층과 연관된 여러 가지 양전 부정이 자행될 수 있었으며 그만큼 소농층의 부역이나 부세 부담은 가중될 소지를 안고 있는 것이었다. 그만큼 양전에 따른 피해가 심하였고 민원도 상당하였다.

이렇게 하여 가장 토지가 많은 경기와 삼남의 경우에도 17세기 전반까지는 어느 정도 양전이 되었으나 그 뒤 숙종 말년까지 부분적인 시행 외에는 이루어지지 않았다.

이 같이 부분적으로 양전을 실시하였기 때문에 지방마다 양안이 달랐다. 가령 다음 자료를 보자.

여러 도에서는 갑술양안을 사용하기도 하고 혹은 癸卯·己酉 양안을 사용하기도 하는데, 가장 최근에 작성한 것이 49년이나 되었다. (이로 말미암아) 토지의 형태가 누차 변하고 여러 가지로 수세지에서 빠지는 수가 많아 보통 때 수

71) 吳仁澤, 앞의 글(1995), 355쪽.

72) 위와 같음.

세하는 결수를 원장부와 비교하면 거의 절반밖에 되지 않는다. 근래 20년에 한번 양전을 시행하는 법이 준수되지 않아 원장부와 실결로 세를 내는 결수의 차이가 이와 같은 데 이르렀다(《備邊司謄錄》 70책, 숙종 43년 6월 3일).

곧 갑술양안은 인조 12년(1634) 삼남 개량을 거쳐 작성된 것이었으며, 계묘 양안은 현종 4년(1663) 경기도 개량 뒤에, 그리고 기유양안은 현종 10년 충청도 20읍 개량한 뒤에 작성된 것이었다. 따라서 이들 양안은 실제적인 토지의 경작 상황을 반영할 수 없을 뿐 아니라, 양안상의 원장부에 의한 전세 수취도 어려웠다.

게다가 이렇게 서로 다른 시기에 작성된 양안은, 그 양안 작성이 시기마다 각기 다른 규칙과 목적에 따라 작성된 것이기 때문에 합리적인 전정 운영, 곧 공평한 부세수취가 더욱 어려웠다. 가령 효종 4년(1653)에 遵守尺이 만들어지면서 이전 척으로 양전한 지역과 그 뒤에 양전한 충청도 20읍 등 기유양안은 기준이 달랐던 것이다.

준수척은 1등척이었으므로 길이가 짧았기 때문에 자연히 결수가 많아져서 수세량이 증가하여 농민들이 반발할 수밖에 없었다. 다음 자료에서 살펴보자.

우의정이 말하기를 작년에 전라감사 洪錫輔가 舊尺은 짧고 新尺은 긴데, 민인배들은 국가가 短尺을 쓰려는 것은 結卜을 더 늘리려는 뜻이라고 말하는 데까지 이르러 장차 소요의 근심이 있을까 누차 글을 올려 논의했지만 끝내 그만두고 말았습니다. 대저 기유년에 양안을 만들 때 충청도에는 준수척을 사용하였는데 지금 양남에 유독 長尺을 쓰는 것은 진실로 공평하지 못합니다(《備邊司謄錄》 69책, 숙종 42년 2월 28일).

이처럼 충청도의 양전한 읍과 하지 않은 읍 사이의 불균, 그리고 충청도와 경상도, 전라도와의 불균 등이 있어서 문제가 되었다.

다음은 경자양전에 대해 살펴보자.

갑술양전 이후 대규모의 양전사업이 행해진 것은 숙종 말년이었다. 준수척이 반포되고 충청도 20읍에 적용되면서 이것을 다시 삼남에 적용하고자 하였다. 그러나 이는 반발이 심하였다. 짧은 척을 사용하여 결수가 늘어나고 이는 곧 부세의 부담이 늘어나기 때문이었다. 그러나 18세기 양안에 준한 전

세수취는 수세의 기준이 되는 양안이 각도마다 다른 시기에 다른 원칙에 따라 이루어져서 수세의 근거로서 기능할 수 없었을 뿐 아니라, 재결과 면세전 때문에 출세실결수가 차츰 줄어들어서 부역불균의 현상이 심각하였다.<sup>73)</sup>

그런데 조선 후기에 들면서 각종 부세가 토지에 부과되는 방향으로 나아갔다. 이러한 전세화의 방향은 양전이 실행되어 전결이 확보되지 않으면 백지징세와 같은 수탈적 수세정책으로 운영될 수밖에 없었다. 이처럼 출세실결이 줄어들고 부세가 고르지 않게 되는 것을 막기 위하여 다시 양전을 할 수밖에 없었다. 게다가 이제 많은 토지가 개간되고 양안상의 무주라도 실제로는 기경되는 토지가 많았으므로 이러한 토지를 조사하여 토지 소유권을 인정하면서 수세지를 확보할 필요가 있었다.<sup>74)</sup>

경자양전은 量田廳을 두고 균전사를 파견하였으며 庫 단위에 따라 철저하게 量田을 원칙으로 하였다. 따라서 均田使－官長－庫監官－監任의 책임아래 철저한 양전을 시행하도록 하였다.<sup>75)</sup> 그리고 갑술양전 때 토지면적을 잘못 잴 것이나 원전과 속전에 대하여 일제 타량하였다.

한편 이 시기 전결에 있어서 또 하나 중요한 문제는 면세결이 확대되는 것이었다. 조정에서는 면세결에 대하여 세를 내도록 시행하고자 하였으나 국방장 등의 면세전은 계속 확대되어 갔다. 결국 여기에 대해 정부에서는 첫째 일제히 타량하여 그 결수를 확실하게 파악하고 면세를 허락받은 이외의 부분에 대한 출세조치를 실현시키는 방법과 둘째 이것이 불가능할 때는 기존의 출세지로 파악된 민전에 수세제의 변동을 통하여 전결의 감축분을 채우고자 하였다. 곧 면세전에 대하여 확실한 파악과 규제, 그리고 그 폐단을 극복하는 것이 양전의 한 목적이었다.

여러 궁가의 전답으로 급가매득하여 면세된 것과 주인이 없는 곳에 대해 사패로써 면세된 것, 민결을 절수 받아 면세된 것은 수조안에 기록된 수에 준하여 면세로 기록한다. 가출된 잉결은 해궁의 노비명으로 주인을 기록하고 면세 두 자를 제거해 응세하는 민전으로 한다(《量田謄錄》 경자 2월 25일).

73) 《備邊司謄錄》 69책, 숙종 42년 2월 28일.

74) 이경식, 앞의 글, 112쪽.

75) 《量田謄錄》 경자(숙종 46년).

이처럼 경자양전의 주요목적은 각 궁방전과 아문둔전, 그리고 馬位田 등 일체의 면세지를 타당하여 정해진 결수 외는 일일이 구별하여 민전의 예에 따라 조치한다는 것이었다.

그러나 양전에 대한 반대도 심하였다. 수령이나 감사·균전사가 양전을 지연하는가 하면 심지어 量田無用論까지 나왔다. 여기에는 양전할 때 富民豪族의 뇌물과 청탁을 막기 어렵다는 점과 또 하나는 이 시기의 부민호족의 태도가 이전과는 다르다는 점 때문이었다.<sup>76)</sup> 이는 당시 국가의 부세수취가 토지로 집중되면서 토지의 부세 부담이 증가되었고 이에 지배층의 양전에 대해 적극성을 떨 수 없었다. 이러한 반대 의견에도 불구하고 국가재정상 양전은 불가피하였고 속중은 양전을 지연하는 감사·균전사를 파직까지 하면서 삼남에 일시에 양전을 강행하였다.

경자양전의 성격은 다음과 같다. 먼저 구양안의 字號를 중심으로 양전하고 신양안에 이전 자호를 함께 기록하였다. 이는 은루결의 폐단을 방지하고 구양안을 기준으로 작성된 각종 토지문기에 혼란이 발생하는 것을 방지하려는 것이었다. 곧 토지소유권 분쟁이 증가하고 있었던 사회적 추세를 배려한 것이었다. 전품의 등제에도 구양안을 기준으로 하였다. 전품을 높일 경우 모면이 뒤따르고 낮출 경우 서로 낮추기 위해 소란을 피우는 폐단 때문이었다. 이리하여 전품의 昇降은 황무처가 대전으로 된 거나 거꾸로 대전이 황무처로 변한 곳, 수해로 모래가 덮인 경지, 척박한 답이 관개되어 비옥해진 답 등 극히 제한된 곳에 한정하여 허용되었고, 승강의 대상이 되는 필지에 침지를 붙여 구별하고 별도의 정책을 작성한 다음 균전사의 적간을 거쳐 승강하도록 엄격한 통제를 가하였다. 이는 지주층의 농간을 대비하는 것이었다. 다음으로 개별 필지를 중심한 토지의 파악은 강화되었다. 분작과 합작, 화전과 진전, 가정전의 파악에서 잘 드러나듯이 은루결의 색출을 위한 것이었다.

경자양전은 대체로 좋은 평가를 받았다. 영조 6년의 자료를 보면 “경자양전이 종료된 결과 인민에게 피해를 주지 않고 국가재정이 몹시 나아졌으며

76) 吳仁澤, 〈肅宗代 量田의 推移와 庚子量案의 性格〉(《釜山史學》 23, 1992), 58쪽.

로 끝내 인민의 원망이 없었다”고 하였다.<sup>77)</sup> 양전과정에서 소란이 일어난 경우도 있지만 그것은 오히려 인민보다는 양반토호가 조작하였다고 하였다. 이런 점에서 경자양전은 국가권력이 지주층의 반발을 억누르고 강력하게 시행한 양전이었다.

따라서 양전으로 인하여 재정 수입이 증가하고 진황지가 백정되는 문제가 해소되는 등 긍정적인 결과가 없지 않았다. 그러나 지주층의 반발은 심각한 수준이었고 폐단도 적지 않았다. 지주층을 지지 기반으로 삼았던 국가로서는 지주층의 강력한 반발을 무릅쓰고 양전을 시행하기 어려웠다.

따라서 다음 자료에서 보듯이 경자양전에 비판적인 입장도 없지 않았다.

전결의 元數는 이전보다 늘어나지 않았고 개량한 뒤 세입은 더한 것은 없고 줄어들어서 다만 민간만 요란스럽게 하고 이익이 되는 점은 없었다(《備邊司謄錄》 79책, 영조 2년 7월 7일).

그 원인은 다음과 같다. 첫째 당시 조선 정부의 전세수취방식에 따르면 전결의 총수가 줄어들면 안되었으므로 실제 토품에 따라 등수를 정하는 것이 아니라 舊案에 따라 1, 2등을 감해주는 선에서 결정되었다.<sup>78)</sup> 또한 진전의 개간을 유도하고 묵은땅이 등수가 높은 것을 이정하려고 원전축을 한꺼번에 타량하기로 하여 척박한 땅으로 원전에 실린 것은 속전으로 기록하고, 진전은 사방 시기전의 전품에 따라 1, 2등을 줄여 준다는 원칙이 결정되었다.<sup>79)</sup> 그러나 양전 과정에서 이 규정이 그대로 지켜지지 않았다. 없는 사람에게서 떨어져 있는 사람에게 더해주거나 진전이 기경되는 곳을 기록되었고 토품도 올라가는 것만 있고 내려지는 것이 없다는 호소가 잇따랐다.<sup>80)</sup> 이것은 양전의 공정한 시행보다는 양전 후에도 총결수에 큰 감축이 없이 일정한 양을 수세해야 하는 조선 후기 전세제도의 구조적 모순 때문이었다.

더구나 경자양전으로 시기결이 늘어났지만 그 뒤 삼남의 시기결은 계속

77) 《備邊司謄錄》 88책, 영조 6년 11월 16일.

78) 《量田謄錄》 경자 8월 7일.

79) 《備邊司謄錄》 72책, 숙종 45년 9월 14일.

80) 《備邊司謄錄》 73책, 경종 즉위년 11월 21일.

줄어들었다. 1720년 경자양안의 삼남의 시기결에 비해 1744년 삼남의 시기결은 약 62,000여 결이 줄어들었다.<sup>81)</sup>

조선조 양전법의 기본적인 단위인 결부제는 토지의 등급을 어떻게 매기느냐에 따라 토지의 양이 달라지므로 매우 결함이 많았다. 또한 5결을 단위로 한 자호로써 표시하므로 등급이 달라지면 그 일대의 字號가 바뀌게 되는 것이다. 이처럼 양전제 자체의 결함이 크므로 정약용은 결부제하에서는 양전을 찬성하지 않았다. 오히려 진전과 은결을 조사하고 부득이하다면 마지못해 개량하되 아주 심한 것만 바로잡는 쪽을 택하였다.<sup>82)</sup>

〈宋讚變〉

## 6. 영농기술의 발달과 농촌경제의 변화

### 1) 영농기술의 발달

16세기 이후의 영농기술 발달은 우선 水田農法에서 두드러지게 나타났다. 15세기의 수전농법은 水耕直播法을 중심으로 乾耕直播法·移秧法을 병행하는 단계에 있었다. 수경직파법은 논에 물을 채운 상태(무논)에서 起耕과 熟治를 하고 미리 浸種하여 발아시킨 종자를 파종하는 것이었다. 건경직파법은 糞種한 종자를 乾畓(마른논)에 파종하는 것으로 晚稻에 대해서만 적용할 수 있었고, 가뭄으로 말미암아 水耕이 불가능한 조건에서 시행하는 방법이었다.<sup>1)</sup> 그런데 건경법은 숙치와 제초에 많은 노동력이 요구되었기 때문에 농민들이 쉽사리 이용하기 힘들었다.

81) 오일주, 〈조선 후기 국가재정과 환곡의 부세적 기능의 강화〉(延世大 碩士學位論文, 1984), 7쪽.

82) 丁若鏞, 《牧民心書》戶典 田政.

1) 《農事直說》種稻.

《世宗實錄》권 104, 세종 26년 4월 갑진.



이앙법은 《農事直說》에 기술적인 체계가 정리되어 있었지만 이앙할 시기에 가뭄이 들면 농사를 전부 망칠 수 있다는 단서가 붙어 있었다. 당시의 관료들은 《經濟六典》에 실린 이앙법에 대한 禁畝를 근거로 이앙법의 실행에 반대하는 입장이었다. 사실상 15세기 초반에 이앙법은 경상도와 강원도의 일부 지역에서만 실행에 옮겨지고 있었다. 15세기말 무렵에는 경상도와 강원도의 영동지역 등 일부 지역에서 이앙법을 채택하여 벼농사를 짓고 있었다.<sup>2)</sup> 16세기 중반을 경과하면서 전라도와 충청도의 일부 선진적인 지역에서도 이앙법을 이용하게 되었다. 이앙법의 보급은 선진지역을 중심으로 진행되었고, 각각의 지역적인 농업 여건에 따라 보급시기를 달리하면서 이루어졌다. 16세기 중후반 전라도 玉果의 지역농법을 기록한 柳彭老의 〈農家說〉에는 水稻 재배의 방법으로 이앙법을 유일하게 기록하고 있었다. 그리고 임진왜란을 만나 충청도 林川에서 피난생활을 한 吳希文은 기본적으로 直播法을 채용하면서도 移植의 원리를 일부 원용하고 있었다. 지역적인 확산과정을 거치면서 이앙법은 17세기 중후반을 고비로 삼남지역 전역에 광범위하게 보급되었고, 이후 개성지역에서도 일부 채택하였다.<sup>3)</sup>

이앙법이 보급된 원인으로 소규모 淤(川防) 시설의 증가와 같은 수리시설의 점진적인 호전, 이앙법이 지닌 이점에 대한 선호 등을 지적할 수 있다. 이앙을 할 경우 직파에서 4~5차례 필요한 제초 작업을 2~3차례로 그칠 수 있었다. 그리고 이앙법은 수확량이 증가하고, 稻麥二毛作을 수행할 수 있다는 이점을 가지고 있었다. 한편 17세기 전반 전란으로 인한 인구감소로 노동력 부족 현상이 나타났고, 따라서 이앙법이 제초 노동력을 절감시킨다는 이점이 보급의 구체적 계기였다는 주장도 제기되고 있다.<sup>4)</sup>

이앙법 보급의 배경은 이앙법 자체의 기술적인 체계가 발달한 점에서 찾을 수 있다.<sup>5)</sup> 우선 이앙법에서의 秧苗 관리와 秧基 施肥에 대한 새로운 기

2) 《成宗實錄》 권 6, 성종 원년 6월 임술.

3) 金容燮, 〈朝鮮後期の 水稻作技術—移秧法の普及〉(《增補版朝鮮後期農業史研究》(Ⅱ), 一潮閣, 1990).

4) 李榮薰, 〈조선사회의 경제〉(정창수 편, 《한국사회론》, 1995), 222쪽.

5) 廉定燮, 〈15~16세기 水田農法の 전개〉(《韓國史論》 31, 서울대, 1994).

술적 발전이 16세기 중후반 무렵에 등장하였다. 秧糞에 사용되는 재료가 《농사직설》의 柳枝 한 종류에서 《農家月令》·《農家集成》 등에서는 십여 가지로 늘어났다. 뿐만 아니라 이앙 시기를 놓친 양묘를 회복시키는 방법인 蘇老秧法, 그리고 이앙의 원리를 이용하여 水田에서의 제초를 용이하게 할 수 있게 하는 還種秧法 등이 마련되었다. 이앙법의 세부적인 기술이 발달하면서 이앙법의 안정성을 더욱 높일 수 있었다.

乾秧法이라는 이앙법을 보조하는 기술이 마련되어 가뭄이 들었을 때에도 양묘를 안정적으로 옮겨심을 수 있게 되었다. 《농가월령》에 보이는 건앙법은 양기에 물이 없는 상황에서도 乾秧을 기를 수 있게 하는 방법이었다.<sup>6)</sup> 건앙은 나중에 적당한 비를 만났을 때 이앙하게 되면 보통의 水秧(건앙에 대비한 명칭)과 마찬가지로 제대로 자랄 수 있었다. 건앙법은 《山林經濟》에 〈直說補〉에서 인용하는 형식으로 이앙법 증보기사로 수록되었다.

《농사직설》에 너무 일찍 설정되었던 注秧 시기가 《농가월령》에서는 한 절기(약 15일)내지 세 절기를 늦추어지면서 계절적인 강우에 맞추어 이앙을 할 수 있도록 조정하였다. 또한 水田의 위치, 土質 등에 따라 이앙법이 채택되기도 하였다. 《농사직설》에서 구분한 최하의 수전인 ‘高燥望天之地(天水畚)’에서는 봄에 물이 부족하여 수경직파를 할 수 없기 때문에 注秧(양기에 파종하는 것)을 하였다가 큰비를 기다려 이앙할 수밖에 없었다. 또한 세종대에 鄭菑가 경상도 固城에서 이앙을 해야 되는 이유로 粘土質의 土性を 지적한 것처럼 토질에 따라서 이앙법을 시행할 수밖에 없는 경우도 있었다.<sup>7)</sup> 17세기 중반 이후 이앙법이 수전농법에서 일반적인 경종법으로 자리매김되면서 苗板(秧基)과 本田 두 종류의 지력을 이용할 수 있게 되어 수전에서의 생산성이 향상되었고 나아가 稻麥二毛作도 가능하게 되었다.

旱田 농업의 기술적인 발달은 田畝制度·耕種法·旱田 作付體系·麥作技術 등의 측면에서 나타났다. 먼저 전무제도에서 조선 전기에는 한전을 이랑

6) 金容燮, <《農家月令》의 農業論> (《朝鮮後期農學史研究》, 一潮閣, 1988), 139쪽.

宮嶋博史, <李朝後期における朝鮮農法の發展> (《朝鮮史研究會論文集》 18, 1981).

7) 李泰鎮, <조선 초기의 수리정책과 수리시설> (《李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢》 (下), 一潮閣, 1994), 1,066쪽.

과 고랑을 넓게 하는 廣畝로 구획하고 畎(고랑)과 壟(畝, 이랑)의 구분이 확연하지 않은 상태(대체적으로 低畝)에서 畝에 종자를 파종하였다. 이때의 畝(壟)는 파종처로 이용하기 위하여 기경·숙치하고 시비하는 곳인 반면에 畝間은 ‘息土而代墾’하면서 휴경시키고 시비처나 파종처로 이용하지 않는 공간이었다.<sup>8)</sup> 한전에서서의 田畝가 이렇게 작성되었기 때문에 중국과 달리 한전의 碎土用 농기구로 所訖羅(씨레)를 이용하고 있었다. 조선 후기에 들어서면서 田地에 대한 전면 시비와 집약적인 경영의 필요성 등으로 전무제도가 변화하였다. 전무제도가 全面耕을 하고 小畝를 뺄뺄하게 작성하는 형태로 변화하면서 한전의 쇄토용 농기구로 씨레의 사용이 사라지게 되었다. 高畝·深畝로 整地된 상황에서 씨레를 이용하는 것은 애써 만들어 놓은 전무를 손상시키는 것이었다.<sup>9)</sup>

한전 경종법의 측면에서 조선 전기의 경우 한전에서 재배하는 작물은 대부분 壟(畝)에 파종하는 壟種法이었다. 농종법 이외에 小豆를 點種하는 방식, 여러 작물을 시차를 두고 경작하는 間種法, 한 작물을 수확한 뒤에 다른 작물을 재배하는 根耕法 등의 방식이 통용되었다.<sup>10)</sup> 그런데 조선 후기에 들어서면서 畎種法의 보급이 지역적인 편차를 보이면서 점차적으로 이루어지고 있었다.<sup>11)</sup> 《閑情錄》·《농가월령》·《산림경제》 등의 농서에서 건종법의 채용을 주장하고 있었지만 17세기 중엽까지 粟의 경우 畎畝를 뚜렷하게 구분하지 않고 재배하는 단계에 있었다. 건종법은 간종법의 확대 보급에 따라 휴식 공간으로 남겨져 있던 畝間을 효과적으로 이용하는 방식이었고, 제초의 용이함(노동력 절약), 소출의 증대(생산성 증대) 등에서 이점을 가지고 있었다.

한전에서의 작부체계는 17세기를 전후한 시기에 대략 1년 2작식의 체계를 갖추었다. 《농사직설》에 보이는 조선 전기 한전의 작부체계는 1년 1작식·1

8) 金容燮, 〈朝鮮後期の 麥作技術〉(앞의 책, 1990), 145~146쪽.

9) 金容燮, 〈朝鮮時期的 木斫과 所訖羅를 통해서 본 農法變動〉(앞의 책, 1990), 233~235쪽.

10) 閔成基, 〈東아시아 古農法上の 耨犁考〉(《朝鮮農業史研究》, 一潮閣, 1988), 11~19쪽.

11) 金容燮, 〈朝鮮後期の 田作技術〉(앞의 책, 1990), 127쪽.

년 2작식·2년 3작식 등이 있었지만, 간종법에 의한 1년 2작과 더불어 根耕法에 의한 2년 3작이 전형적인 작부체계였다고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 조선 후기에 들어오면 근경법의 일반적인 채택, 간종법의 확대, 麥田에서의 조세법과 한전에 給災를 하지 않는 국가정책 등을 배경으로 1년 2작의 방식이 보편화하였다.<sup>13)</sup> 한전 작부체계는 지역적인 특색을 보이면서 전개되었고, 이는 老農들이 오랜 경험의 축적으로 마련한 가장 적합한 체계였다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

조선 후기의 麥作技術은 17세기 이후 수전에서 이양법의 보급이 본격화됨에 따라 秋麥이 널리 재배되었다. 보리가 조선 후기에 비로소 건종법으로 재배되었는지, 조선 전기부터 그러하였는지 여부는 아직 논란거리로 남아 있다. 하지만 보리는 根耕을 통해 다른 잡곡과 더불어 이모작의 한 구성원이었고, 그밖에 兩麥을 아직 수확하기 전에 같은 전토에서 콩이나 조를 경작하는 間種의 방식으로도 재배되고 있었다.<sup>15)</sup> 그리고 17세기 이후 秋麥 재배의 한 방법으로 冬麴播種法이 개발되어 보리의 穀性和 재배 원리에 대한 이해를 넓혀 나갔다. 또한 이양법의 보급에 따라 수전에서 稻作을 수행한 뒤에 種麥하는 稻麥二毛作이 본격적으로 채택되었다. 벼와 보리의 생육기간이 중첩되는 사정을 이양법이 해소시켜주었기 때문이었다.

16세기 중반 이후 영농기술의 발달은 시비기술에서도 분명하였다. 조선 전기 《농사직설》 단계에서 이미 한전과 수전에 따라 시비되는 재료가 뚜렷이 구별되어 있었다. 특히 糞灰(熟糞과 尿灰를 합친 명칭)가 주요한 肥料였고, 그밖에 草木灰·生草·牛馬廐糞 등이 시비 재료로 이용되었다. 하지만 시비하는 시기는 起耕 시기로 한정되어 있었다. 16세기 중후반의 농법을 보여주는 《農家月令》에서는 肥料를 만들기 위한 造糞의 중요성을 지적하고 人糞(大小便)의 본격적인 사용을 강조하고 있었다. 《農家月令》과 《農家集成》 등을 통해서 시비법에서 인분을 糞灰를 만들 때뿐만 아니라 野草나 胡麻殼 등과 섞

12) 金泰永, 〈科田法체제에서의 土地生産力과 量田〉(《朝鮮前期土地制度史研究》, 지식산업사, 1983), 210쪽.

13) 閔成基, 〈《農家月令》과 16世紀의 農法〉(앞의 책), 202~204쪽.

14) 閔成基, 〈朝鮮後期 旱田輪作農法の 展開〉(위의 책), 182~83쪽.

15) 金容燮, 〈朝鮮後期の 田作技術〉(앞의 책, 1990).

어서 비료를 만드는 방식 등이 사용되고 있었다. 이에 따라 인분을 많이 획득할 수 있는 도회지 주변 농지가 다른 지역에 비해 시비에 유리하다는 관념이 통용되고 있었다. 또한 麥作의 성행을 반영하여 보리밭에 시비하기 위한 造肥 방법이 상당수 개발되고 있었다. 수전에서는 이양법의 확대 보급과 결부되어 《농사직설》에서 한전용 비료였던 糞灰를 秧基의 시비원으로 사용하는 방법이 사용하고 있었다.<sup>16)</sup> 또한 전면적인 糞田法의 발달에 따라 기경할 때의 基肥 이외에 작물이 성장하고 있는 중간에 시비하는 追肥가 도입되었다.<sup>17)</sup> 게다가 농가에서 자급할 수 없는 소금을 시비 재료로 이용하는 경우도 나타나고 있었다.

조선 전기의 품종은 《衿陽雜錄》에서 稻種 27종(山稻 포함), 豆類 20종, 麥類 6종, 보리 4종, 조 15종, 기장(稷) 5종 등을 살펴볼 수 있다. 姜希孟은 芒·耳 등의 품종별의 특색을 면밀한 見聞의 결과로 설명하였다.<sup>18)</sup> 그 결과 경기 일부 지역에서도 한전 작물 각각에서 다양한 품종분화가 나타났고, 품종의 특성에 따른 適地가 면밀히 검토되었음을 알 수 있다.<sup>19)</sup> 《농사직설》은 종자의 파종 시기를 기준으로 稻種의 경우 早稻·次早稻·晚稻 등으로 구분할 뿐이었다. 그런데 《농가월령》에서는 도종을 보다 세분화시켜 조도·차도·만도 이외에 早秧種·次秧種으로 분류하고 있었고, 乾付種할 수 있는 密達租·有毛倭租·紅稻라는 품종을 소개하고 있었다. 뒷 시기이기는 하지만 19세기에 《林園經濟志》에서 다수의 품종을 소개하고, 품종 개량의 문제를 제기하고 있는 것은 18세기에 들어서서 갑자기 나타난 변화가 아니라 이미 16세기 17세기를 거치면서 진행되고 있던 품종의 분화, 지역적인 품종의 특화가 반영된 것이라고 할 것이다.

조선 전기의 농기구 체계에서도 河緯地의 遺券·《農事直說》·《訓蒙字會》器皿·《訓民正音》用字例 등을 통해서 볼 때 起耕·碎土·覆種·鋤治·收穫·搗精用 농기구 등이 용도에 따라 분화되어 있었다.<sup>20)</sup> 16세기 중반 이후 농기

16) 閔成基, 〈朝鮮時代의 施肥技術〉(앞의 책), 225~246쪽.

17) 金容燮, 〈朝鮮後期の 麥作技術〉(앞의 책, 1990), 190쪽.

18) 李鎬澈, 〈早田作物과 그 品種〉(《朝鮮前期農業經濟史》, 한길사, 1986), 82~110쪽.

19) 金容燮, 《衿陽雜錄》과 《四時纂要抄》의 農業論(앞의 책, 1988), 86쪽.

구의 종류가 증가하는 동시에 세분화되었다. 건앙법과 결합된 농기구로 시립 번지·토막번지 등의 농기구가 등장하였고, 中耕 제초의 기본적인 도구인 호미도 지역적인 특성이 호미의 기능과 외형상의 형태에 분명하게 반영되었다. 조선 후기 수도작의 확대, 이앙법의 보급과 더불어 토양을 짚어 완전히 뒤집을 수 있는 벧(躑)이 달린 호미가 북쪽으로 전파되었다.<sup>21)</sup>

쟁기의 경우 조선 전기에는 벧이 달리지 않은 보쟁기 즉 無躑犁를 이용하고 있었다. 조선 후기에 田畝 제도가 변화하여 高畝를 작성하게 되면서 쟁기의 구조가 변화하였다. 16세기 중반을 전후하여 初期犁인 無躑犁에서 後期犁인 有躑犁로 발전하였다.<sup>22)</sup> 이후 쟁기의 구조와 형태가 각 지역적인 특성을 감안하여 분화·발전하면서 峽犁와 野犁의 구별, 兩牛犁와 單牛犁의 분화 등이 진전되었다. 이와 같은 쟁기의 형태 분화는 주로 한전에서 사용하는 旱田犁에서 나타난 것이었고 水田에서는 胡犁라는 單牛犁를 사용하고 있었다.

조선시기 대표적인 衣料 작물이었던 목면은 조선 전기에 아직 제한적인 보급 상태에 있었다. 《世宗實錄》지리지에서 면작지역으로 확인되는 지역은 전국 335개 군현 가운데 42개 군현에 불과하였다.<sup>23)</sup> 16세기 말경 삼남지역의 경우는 이미 널리 보급된 상황이었고,<sup>24)</sup> 북방지역의 경우 국가의 면작 확대 정책과 맞물려 정착·확대되는 단계에 들어서 있었다.<sup>25)</sup> 면작 재배의 확대는 기본적으로 일반 백성의 의료작물로서 정착되면서 수요가 확대됨에 따른 것이었다. 면포는 자급적인 농촌 수공업에 의한 자가 생산이 대부분이고, 면작 전업지대가 지역적으로 뚜렷하게 분포하였기 때문에 면포 유통망이 형성되었다.<sup>26)</sup>

면작 재배의 확대에 따라 발달된 면작 기술이 16세기 후반부터 본격적으로 農書에 등재되었다. 15세기 중후반에 편찬된 것으로 추정되는 《四時纂要

20) 李鎬澈, 〈農具 및 水利施設〉(앞의 책), 355쪽.

21) 朱剛玄, 《두레연구》(慶熙大 博士學位論文, 1995), 106쪽.

22) 閔成基, 〈《農家月令》과 16世紀의 農法〉(앞의 책), 216쪽.

23) 李鎬澈, 〈作物栽培範圍〉(앞의 책), 537쪽.

24) 金容燮, 〈《農事直說》과 《四時纂要》의 木綿耕種法 增補〉(앞의 책, 1988), 110쪽.

25) 閔成基, 〈《四時纂要》 種木綿法과 朝鮮棉作法〉(앞의 책), 300~311쪽.

26) 李榮薰, 앞의 글, 225쪽.

抄》에 목화 재배에 관련된 기술이 기록되었고, 종종대로 추정되는 昌平縣開刊本 《農事直說》에서 호남지방의 木綿耕種法으로 파악되는 ‘新增種綿’ 조항이 증보되었다.<sup>27)</sup> 그리고 1590년 慶尙左兵營에서 改刊한 《四時纂要》에는 영남지방의 木綿耕種法을 정리한 ‘種木綿法’이 첨가되었고, 목면 재배법이 이후 편찬되는 농서에 수록되고 있었다.<sup>28)</sup>

16세기 영농 기술의 발달과 관련된 농업 여건의 변화는 수리시설의 측면에서 찾을 수 있다. 수리시설의 축조·관리의 측면과 수리 도구의 보급이라는 측면에서 파악할 수 있다.<sup>29)</sup> 먼저 수리시설의 경우 堤堰은 평지형의 제언(중국의 塘)보다는 山谷型의 제언(중국의 陂)이 대부분이었다. 조선 전기 정부의 집중적인 개발 노력에도 불구하고 15세기 중반 경상도 지역의 제언의 경우를 보면 제언 당 평균 관개 면적이 28.62결, 총 수전에 대한 관개율이 19.8%에 불과하였다. 이에 따라 아직 평야지대의 수전의 대부분이 천수답 상태에 놓여 있었다.<sup>30)</sup> 이런 상황에서 하천수를 관개수로 이용하는 川防을 보급하려는 노력이 경주되었다. 천방 개발은 대체로 재지의 중소지주층과 사림세력, 그리고 지방관을 중심으로 수행되었다. 15세기 관찬 지리지에 제언만 기재되어 있는 반면에 17세기초에 편찬된 지방지에서는 천방이 기재되기 시작하였다.<sup>31)</sup>

임진왜란으로 인하여 상당수의 수리시설이 관리 불능 상태에서 기능을 상실하였고 정부는 제언의 설치와 복구를 위하여 전담 관리기구로서 堤堰司를 복설하고 전담 관리를 임명하였다. 그리고 郎官·宣傳官·御史 등을 파견하여 제언에 대한 감시와 조사 작업을 철저히 하게 수행하려는 노력을 경주하였다. 또한 제언에 水桶이라는 수문을 설치하는 것이 상례화되면서 제언의 결체가 줄어들게 되었다. 하지만 제언 안의 경지를 冒耕하는 것이 성행하면서 제언의 황폐화도 진행되었다. 제언 모경은 토지가 부족한 빈농보다도 지주층의 토지

27) 金容燮, <《農事直說》과 《四時纂要》의 木綿耕種法 增補>(앞의 책, 1988), 103~110쪽.

28) 閔成基, 앞의 책, 264~293쪽.

29) 李光麟, 《李朝水利史研究》(한국연구원, 1964).

30) 李泰鎮, 앞의 글(1994), 1,076쪽.

31) 李泰鎮, <16세기 川防(汜)灌溉의 발달 - 士林勢力 대두의 經濟的 背景 ->(《韓國社會史研究》, 지식산업사, 1986).

집적·확대의 수단으로 성행하였다. 또한 이 시기 궁방이나 아문의 토지 절수가 堤堰까지 미치고 있었다.

현종 3년(1664) 정월에 규정된 〈賑恤廳堤堰事目〉은 대부분의 條目들이 하천 관개에 관한 것이었고, 특히 大川 개발이 제언보다 유리하다는 점을 지적하고 있었다.<sup>32)</sup> 이 사목은 17세기 중엽 이후 여러 개의 천방을 통해 大川을 관개수로 이용하던 상황을 반영한 것이었다. 이후 淤灌漑는 18세기에 팔목할 만한 성과를 거두었고, 특히 호남지역의 경우 하나의 大淤에 여러 개의 淤가 하나의 조합을 이루는 복합보라는 특색을 드러내기도 하였다.<sup>33)</sup>

한편 하천수를 관개수로 이용하는 수리 도구인 水車는 조선 전기에 도입이 추진되다가 실패로 돌아갔다. 수차가 중국의 강남지역에서는 이양법의 보급과 관련된 중요한 수리 도구였지만 조선의 토질에 적합하지 않아 도입이 무산된 것이었다.<sup>34)</sup> 17세기 중반 조선에서 상세한 수리 지식을 축적하면서 水利學의 체계가 세워지고, 龍尾車·玉衡·恒升과 같은 서양식 수차를 보급하자는 논의가 제기되었다. 전통적인 중국식 龍骨車와 일본식 倭水車의 보급 논의와는 차원을 달리하는 것이었지만 결국 실제 농사에 채용되지 못하고 논의의 차원에 그치고 말았다.<sup>35)</sup>

조선 시기 영농기술은 農書를 통해서 정리되었다. 기본적으로 농서의 편찬은 老農이라고 불리는 농사일에 능숙한 농민들이 제공한 당대의 농업 기술에 대한 경험과 지식을 수집·정리하는 작업이었다. 처음에는 중국 농서를 간행하거나 초록하는 형태로 농서 편찬이 이루어졌다. 15세기 전반 태종대에 元代의 농서인 《農桑輯要》를 抄錄하고 吏讀로 번역하여 《農書輯要》를 편찬하였다.<sup>36)</sup> 《농서집요》는 이후 중종 12년 경상감사 金安國이 《農書》, 《蠶書》 등

32) 《備邊司謄錄》 22책, 현종 3년 1월 26일, 賑恤廳堤堰事目(영인본 2권 729~731쪽).

33) 崔元奎, 〈朝鮮後期 수리기구와 경영문제〉(《國史館論叢》 39, 國史編纂委員會, 1992), 223~239쪽.

34) 李泰鎮, 〈조선시대 水牛·水車 보급 시도의 농업사적 의의〉(앞의 책, 1986), 340쪽.

35) 문중양, 《조선후기의 수리학》(서울大 博士學位論文, 1995).

36) 吏讀의 用例로 볼 때 태종대로 비정된다(李承宰, 〈《農書輯要》의 吏讀〉, 《震檀學報》 74, 1992), 194쪽).



을 諺解작업할 때 安東府使 李堉에 의해 新刊되기도 하였다. 이 책은 《농상집요》를 발췌하면서도 조선의 고유한 農法에 따라 명칭 · 기술내용 등을 의역하여 이두로 표기하고 있었다. 하지만 우리의 풍토에 적합한 고유의 농서가 절실하게 요구되었고 그 결과 세종 11년(1429)에 《農事直說》이 편찬되었다.

15세기 후반 姜希孟이 편찬한 《衿陽雜錄》은 衿陽(과천) 지역의 특색있는 농법을 보여주는 농서로 私撰 농서인 동시에 지역성을 담고 있는 지방 농서의 선구적인 업적이었다. 강희맹은 또한 여러 농서에서 우리의 풍토와 실정에 맞는 것을 가려 엮은 독창적인 농서로 《四時纂要抄》를 지었다. 중국 唐代의 韓鄂이 편찬한 월령식 농서인 《四時纂要》를 초록한 정도에 그치지 않고 조선의 현실적인 농법을 수록한 것이었다.<sup>37)</sup>

15세기에 《農事直說》의 편찬으로 일단 정리되었던 조선 농법이 16세기 중후반부터 특히 수전 농법을 중심으로 한 단계 도약하면서 17세기를 전후하여 다시 한번 농서로 정리되고 있었다. 16세기의 농법을 정리한 柳彭老의 《農家說》, 高尚顔의 《農家月令》, 尙州지역의 《渭濱明農記》 등은 지방적인 특색을 보여주는 지방 농서였다. 《농가설》은 전라도 玉果 지역의 농법을, 《농가월령》과 《위빈명농기》는 경상도 尙州 지역의 농법을 반영하는 농서였고, 모두 현실적인 농법의 지역성을 보여주는 것이었다.

16세기 이후 나타난 영농 기술의 발달을 농서로 정리하는 작업은 효종 6년(1655) 공주목사 申澍이 《農家集成》을 편찬하면서 일단락이 지어졌다.<sup>38)</sup> 《농사직설》을 지역별로 改刊하면서 조금씩 증보 · 첩보하던 것과 같은 맥락에서 이때에도 《농사직설》에 대한 증보가 이루어졌는데, 秧基 관리등 移秧法에 대한 증보가 대부분을 차지하였다.<sup>39)</sup> 조선 전기 이후의 농서는 당대의 가장 선진적인 농법을 정리한 것이었고, 점차 지역적인 농법의 특색을 적극적으로

37) 閔成基, 앞의 책, 286~87쪽.

金榮鎮, 〈‘四時纂要抄’와 ‘四時纂要’의 比較研究〉(《農村經濟》 8권 1호, 1985), 89~96쪽.

38) 《農事直說》, 《衿陽雜錄》, 《四時纂要抄》, 朱子の 〈勸農文〉 및 世宗의 〈勸農敎書〉을 합간한 것이었다.

39) 金容燮, 〈《農家集成》의 編纂과 그 農業論〉(앞의 책, 1988), 166~67쪽.

반영하는 성격을 띠게 되었다.

## 2) 농촌경제의 변화

16세기 중반을 고비로 영농기술이 한 단계 발달하면서 농촌경제는 여러 가지 측면에서 변화를 맞이하게 되었다. 우선 토지소유관계의 측면에서 변화가 발생하였다. 16세기 말 職田法이 폐기되면서 수조권이 소멸되고 소유권에 입각한 토지소유관계로 일원화되었다.<sup>40)</sup> 앞서 과전법에서 官人이 보유하였던 收租權은 사적 소유권을 일정하게 제약하는 현실적인 권한이었다. 직전법마저 폐지되면서 토지소유관계는 사적 토지소유에 입각하여 전개되었다. 사적 토지소유는 국가 법제에 의하여 보장되고 있었다. 토지의 취득(매매·개간), 경영, 처분(贈與·分與·典當), 상속 등이 사적으로 자유롭게 이루어질 수 있었다. 결국 토지의 실질적인 지배권을 다른 사람에게 배타적이고 독점적으로 관철시킬 수 있는 성격의 것이었다. 다만 사적 토지소유자가 경작과 이용이라는 전제 조건을 충족시켜야 자신의 권리를 주장할 수 있었다. 15세기말 경 절대적·배타적 지배가 허용되고 자유로운 처분이 가능했던 動産 등에 한정하여 사용하던 소유 개념인 ‘己物’이라는 용어가 토지에까지 확대되어 적용되었다.<sup>41)</sup>

이제 사적 토지소유권을 제약하는 가장 현실적인 요인으로 신분관계가 남게 되었다.<sup>42)</sup> 현실적인 신분 관계속에서 관료들이 직권을 남용하여 토지를 집적하였고, 신분적 차이에 따라 경영 규모의 격차와 農形의 차이를 노정하고 있었다. 양반층은 등급이 좋은 논밭을 우세하게 소유하고 있었고, 특히 논밭이 각각 희소한 지역에서 희소한 논밭을 소유하고 있는 비율이 높았다.<sup>43)</sup> 한편 토지 소유면적의 측면에서도 양반층이 소유하고 있는 농지가 평민층이나 천민층이 소유하고 있는 농지보다 평균적으로 우세하게 나타났다.

40) 李景植, 〈職田制의 施行과 그 推移〉(《朝鮮前期土地制度研究》, 一潮閣, 1986), 265~279쪽.

41) 朴秉濠, 《韓國法制史考》(法文社, 1983).

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

43) 金容燮, 〈量案의 研究〉(《朝鮮後期農業史研究》(I), 一潮閣, 1970), 123~134쪽.

토지소유관계가 사적 토지소유로서 정립되면서 농업경영의 형태도 변화하였다. 조선 전기의 경우 대체적으로 농장제 농업경영이 우세한 상황에서도 자영농민의 농업경영이 활성화되어 있었다. 과전법이 존속하기 위한 바탕으로 自營農이었다.<sup>44)</sup> 당시 조선 정부는 자영농을 보편적인 국역대상자로 확보하기 위하여 이미 전개되고 있던 竝作制를 제한하고 있었다. 하지만 소농민경영의 내부에서 토지를 상실하고 병작 전호농으로 전락하거나 생산수단의 확보를 통한 중농·부농으로 상승하는 계층 분화가 진행되고 있었다. 16세기 이후 소농민경영의 분화는 더욱 촉진되면서, 대토지소유의 확대와 지주경영의 전개가 본격화하였다. 관인층을 전형으로 하는 勢家가 점차 토지를 축적하게 되자 자영농은 그에 예속되는 佃戶로 전락하였고, 신분상으로도 노비로 떨어지는 것이 하나의 대세를 이루게 되었다. 지주들의 농업경영은 16세기까지 노비 노동을 이용하는 직영지 경영, 흔히 농장제라고 일컬어지는 방식을 취하고 있었다.

16세기 후반 지주들은 대토지 농업경영을 농장적인 요소를 띤 노비제적인 경영에서 병작제로 전환하게 되었다.<sup>45)</sup> 이때 양반지주는 自作地에서는 노비의 사역을 통해 구현하는 자작제 경영 형태를 주로 채택하면서도, 일정한 토지를 ‘作介’라 하여 노비의 책임 경작지로 할당하고 노비의 생계를 위해 별도의 ‘私耕’을 지급하는 作介私耕 경영 형태를 채용하였다. 作介制는 양반지주의 직영지 경영이 自作制에서 竝作制로 이행하는 도중의 과도적인 성격의 것으로 파악되고 있다.<sup>46)</sup> 한편 16세기 지주층의 토지 집중은 유통기구의 성장·발달과 밀접하게 관련된 것이었고, 방납 구조나 사행무역 등에 참여하고 국가의 조세 수취과정에 편승하면서 토지를 집적하였다.

17세기로 들어서면 지주의 직영지 경작의 규모는 대폭 축소되고 병작제를 중심으로 지주제가 전개되었다. 병작제의 확대는 소농민의 토지 상실의 진전 속에서 진행된 것이었다. 더욱이 상품화폐경제 발달에 따라 사회적 재부의

44) 金泰永, 앞의 책.

45) 李景植, <16세기 地主層의 動向>(《歷史教育》19, 1976), 139~183쪽.

46) 金建泰, 《16~18世紀 兩班地主層의 農業經營과 農民層의 動向》(成均館大 博士學位論文, 1997).

재분배 과정에서 신분제의 변동과 함께 농업경영·토지소유 등의 측면에서 광범위한 농촌사회의 분화·분해가 나타났다. 농민층 분해의 진전으로 임노동적인 기반 아래 시장성을 고려한 상업적 농업을 영위하는 농민들이 등장하였고,<sup>47)</sup> 신분제의 변동의 영향으로 일반 양인, 노비층 가운데 부농, 지주가 성장하는 경우도 나타났다.

전반적으로 토호층의 토지집적과 그에 따르는 無勢 농민의 영세화, 부세의 가중으로 인한 소농층의 궁핍화, 농민층의 分戶別産의 전개 등에서 기인한 농지소유의 영세화 추세가 뚜렷하게 나타나고 있었다. 광범위하게 존재하는 영세농민은 전호로서 병작하거나, 雇工 등 임노동을 통해 생계를 유지하거나, 상업이나 수공업에 종사하였고 조선시기 말기에 이룰수록 더욱 증가하였다.

조선 후기 농촌사회의 분해과정에서 광범위한 농업 임노동층이 형성되었다. 無田無佃의 농민층은 임노동으로 생계를 의존할 수밖에 없었고, 반면에 경영확대를 이룩한 廣農層은 부족한 노동력을 임노동층에서 충당하게 되었다. 17세기 중반 충청도 公州의 李惟泰 가문은 노비 노동에 기본적으로 의존하면서도 ‘품앗이’, 고용노동에 대한 의존도가 높게 나타나고 있었다.<sup>48)</sup> 양반층의 농업생산은 18세기 이후 본격적으로 단기 雇工 등을 고용하여 농업경영을 수행하는 단계로 나아가고 있었다. 특히 미리 일정한 작업량(대개의 경우 移秧과 除草)을 예약하는 방식으로 노동력의 구매와 판매가 이루어지는 雇只勞動이 등장하였다. 이러한 여러 가지 형태의 고용노동력 동원은 지주층이나 부농층의 농업경영에서 이앙·제초·수확 등에 집중적인 노동력 투하가 요청되었기 때문이었다. 한편 常民들은 17세기 이앙법의 전면적인 보급에 따라 모내기과 김매기에 필요한 노동력을 두레라는 공동 노동조직의 결성으로 해결하였다.<sup>49)</sup> 두레의 확산과 더불어 많은 노동력이 필요한 水稻 乾播재배 지역인 西北지역 일대에서 香徒 조직이 풍물 등을 갖추고 강력한 조직체로 성장하였다.<sup>50)</sup>

47) 金容燮, 〈朝鮮後期の 經營型富農과 商業的農業〉(앞의 책, 1990), 267쪽.

48) 金容燮, 〈朝鮮後期 兩班層의 農業生産〉(위의 책), 247~255쪽.

49) 李泰鎮, 〈17·8세기 香徒組織의 分化와 두레발생〉(《震檀學報》 67, 1988).

50) 朱剛玄, 앞의 책, 28~100쪽.

16세기 이후 농촌경제의 가장 커다란 변화는 상품 유통경제의 진전이었다. 15세기 말 전라도 지역에서 나타나기 시작한 場市는 농민·수공업자를 중심으로 상품을 교역하는 시장의 기능을 수행하였다.<sup>51)</sup> 농민들이 잉여생산물을 확보할 수 있게 됨으로써 상품 화폐를 교역하는 매개체로서 장시가 개설된 것이었다.<sup>52)</sup> 매월 몇 차례 모여서 교역하는 장시는 16세기 초반에 이르면 모든 道에 개설될 정도로 빠르게 확산되었다. 그리하여 16세기 중반 무렵 농촌사회에서 장시를 통하여 활발한 교역이 이루어지면서 私商層들이 성장하기도 하였다.<sup>53)</sup>

장시는 임진왜란을 경과하면서 市廛을 중심으로 물화 유통의 수행되었던 京城 인근의 경기 지방에서도 빈번히 개설되었고, 17세기 이후 邑治의 범위를 벗어나 山谷間까지 확대되었다. 장시의 확산은 기본적으로 상품화폐경제의 발달에 기인한 것이었지만, 농촌의 경제활동이 활성화되면서 촉발된 것이었다. 한편 인접한 장시들은 상호간에 흡수·통합·이설 등의 변화를 겪으면서 장시의 연계망이 형성될 기반이 마련되었다.<sup>54)</sup> 장시를 배경으로 糊口延命하는 자들이 증가하여, 술을 판매하거나 炭幕을 개설하거나 행상으로 전업하여 생업의 변화를 모색하는 민인들이 증가하고 있었다. 한편 船商을 중심으로 하는 貿穀商人들은 곡창지대 주변에 발생한 장시에 모여들어 곡물을 매집하거나, 농가를 직접 편력하면서 不緊之物을 가지고 농민들을 유혹하여 농민이 식량까지도 매집하였다.<sup>55)</sup>

한편 상품화폐 유통관계에서 일반적 등가물로서 물품화폐의 기능을 담당한 것은 米와 綿布였다. 특히 면포는 사용 가치와 교환 가치가 일치하는 물품화폐로서 농민층의 유통경제 참여를 가속화시켰다. 면포는 상품유통을 매

51) 李景植, <16世紀 場市の 成立과 그 基盤>(《韓國史研究》 57, 1987).

52) 李泰鎮, <16세기 東아시아의 歷史的 狀況과 文化>(《韓國社會史研究》, 지식산업사, 1986), 305~311쪽.

53) 白承哲, <朝鮮後期 商業論과 商業政策>(延世大 博士學位論文, 1996).

54) 韓相權, <18세기말~19세기초의 場市發達에 대한 基礎研究>(《韓國史論》 7, 서울대, 1981), 183~186쪽.

55) 崔完基, <朝鮮中期의 貿穀船商-穀物의 買集活動을 중심으로>(《韓國學報》 30, 一志社, 1983), 134~141쪽.

개하는 수단뿐만 아니라 실질적인 가치 척도의 기준이라는 기능도 수행하였다. 특히 거칠고 성기게 짜여진 纈布는 옷감의 용도보다는 소액 화폐의 기능을 수행하는 등가물로 제작된 것이었다.<sup>56)</sup> 면포는 전답 매매에서 토지의 가격을 매기는 단위로 사용되었고, 17세기 후반에 들어서야 비로소 錢文으로 토지의 가격이 매겨졌다.<sup>57)</sup> 아울러 미곡도 물품화폐로 이용되고 있었다. 미곡은 곡물의 상품화가 상품화폐경제의 발달로 촉진되면서 화폐의 기능을 수행하였다.<sup>58)</sup> 물품화폐는 그 자체의 가치가 계절과 풍흉에 따라 유동적이었기 때문에 보다 안정적인 가치 표방을 할 수 있는 금속화폐가 요구되었다. 인조대 鑄錢論이 제기되고 결국 숙종 4년(1678)에 銅錢으로 常平通寶가 주조되어 유통되면서 금속화폐의 유통이 본격화되었다.<sup>59)</sup>

장시에서의 유통이나 곡물 상인과의 교역을 통한 미곡의 상품화가 진전되면서 농업경영의 목표를 시장 생산에 설정하는 경우가 나타났다. 사회적 분업이 진전되면서 상품화폐경제의 발달을 가져오고 곡물을 비롯한 농산물의 상품화가 초래된 것이었다.<sup>60)</sup> 소농층이나 빈농층이라고 하더라도 국가에 내야 할 조세 등을 자가생산하지 못할 경우 농촌시장에서의 농산물 교역에 참여하지 않을 수 없었다. 이 시기의 농산물의 상품화를 본질적으로 특징짓는 것은 바로 시장 유통을 목표로 하는 상업적 농업경영이었다.

상업적 농업은 주로 穀類·織類·蔬菜·藥材·南草 등을 대상으로 영위되었다. 특히 미곡이 주된 상품생산의 대상이었다. 이는 당시 ‘飯稻之風’이 성행하면서 다른 잡곡에 비해 高價로 거래될 수 있었던 미곡에 대한 수요가 급증하고 있었기 때문이었다. 지역적·계절적인 가격차이를 감안하여 보다 나은 시세를 따라 다른 面邑의 장시로 진출하여 팔기도 하고, 서울 근교에서

56) 宋在璇, <16세기 綿布의 貨幣機能>(《邊太燮博士華甲紀念史學論叢》, 1985).

宋贊植, 《李朝의 貨幣》(韓國日報社, 1975).

57) 李在洙, <16세기 田畝買賣의 실태>(《歷史教育論集》 9, 1986), 90~93쪽.

58) 高錫珪, <16·17세기 貢納制 改革의 방향>(《韓國史論》 12, 서울대, 1985), 204~207쪽.

59) 宋贊植, 앞의 책, 16~65쪽.

60) 李世永, <18·9세기 穀物市場의 形成과 流通構造의 變動>(《韓國史論》 9, 서울대, 1985), 187쪽.

는 서울까지 올라와서 매매하기도 하였다. 한편 면포가 의생활의 중심적인 위치를 차지하게 되면서 상품유통체계에 편입되어 상품화되었고, 시장 생산하는 상품 작물로 면화를 재배하는 전업적인 綿農이 등장하고 있었다. 면포 이외에 絹織物·麻布·苧布 등도 농가의 부업이나 전업적인 직물 생산업자에 의해 생산되어 장사에서 유통되었다. 직물이 상품화되어 농촌시장에서 유통되면서 농촌경제의 전반적인 유통 구조가 크게 발달하였다. 이밖에 채소 재배나 약재 생산과 같은 상업적 농업이 수행되었다. 특히 채소는 도시 인근 지역에서 상품 작물로 재배되었고, 18세기 이후에는 서울 교외에서 상업적 농업으로 크게 번성하였다. 약재로서는 地黃·紅花 등이 교역 과정에서 커다란 이득을 주자 상품작물로 재배되었다. 특히 인삼은 천연 산삼의 채취에 그치던 것이 18세기 초반에 家蓼 재배가 보급되면서 이에 따른 상품작물로서의 비중도 크게 증대되었다. 인삼은 對中國 무역에서 주요한 결제수단이었기 때문에 당시 공무역과 사무역에서의 수요가 격증하였고,<sup>61)</sup> 이에 대한 반응으로 재배 기술도 발달하고 경작 면적도 증대하였다. 한편 南草도 기호식품으로서 농민들에게 광범한 이득을 준 상품작물로 자리를 잡아 나갔다. 임진왜란 무렵 조선에 전래된 남초는 곧바로 널리 기호품으로 애용되었고,<sup>62)</sup> 《農家月令》에서도 남초를 재배하는 기술을 설명하고 있었다.

농촌경제의 활성화는 사회적 분업의 진전에 따른 수공업 생산의 측면에서도 볼 수 있다. 조선 전기의 관영수공업 체제가 16세기 이래 민간수공업 중심으로 변화하였다. 匠人들은 공물을 생산하여 납부하면서 민을 대상으로 하는 상품생산의 성격을 부여하였다. 게다가 국가에서 필요한 물품을 시장 유통을 통해 조달하는 방식이 등장하면서 수공업 장인들은 일정한 納貢을 완료하면 자신의 생산 활동의 결과물을 유통 기구를 통해 상품화할 수 있었다. 한편 이러한 민간수공업의 활성화와 함께 농민들의 가내수공업도 발전하였다. 농민들은 가내수공업을 통해 마포·면포·모시·명주 등을 직조하거나, 종이를 제조하거나, 돛자리·방식 등을 제작하였다. 농촌을 중심으로 하는

61) 李泰鎮, <16세기 東아시아 경제변동과 정치·사회적 동향> (《朝鮮儒敎社會史論》, 지식산업사, 1989), 96~103쪽.

62) 李永鶴, <18세기 煙草의 生産과 流通> (《韓國史論》 13, 서울대, 1985), 186~191쪽.

수공업은 상업과 교통이 발달함에 따라 지역적인 분업관계를 형성하였다. 점차 농민들이 수공업의 특정한 부문에 종사하게 되었다.

17세기 이후 대동법의 실시는 유통경제의 발달에 대응하는 부세제도의 재편성이었다는 점에서 농촌경제의 변화를 반영한 것이었다. 防納人과 마찬가지로 貢人들은 농촌 시장인 장사에서 상품 유통을 촉진하는 역할을 수행하였다. 공인들은 중앙정부에 상납하기 위한 공물을 京市와 지방 장시를 통해 조달하고 있었다.<sup>63)</sup> 또한 徭役이 無償의 강제 노동이라는 성격에서 17세기 이후 物納稅로 전면 개편되면서 정부는 노동력을 확보하기 위한 방식으로 募立制를 채용하였다. 모립제는 관청에서 각종 역사에 필요한 노동력을 雇立하는 방식이었고, 민의 입장에서서는 부역 노동이 아니라 고용 노동의 성격을 가진 것이었다. 요역제의 변동과 모립제의 성립·발전은 이러한 募軍에 응모할 수 있는 일용노동자층이 존재하고 있다는 것을 말해 주는 것이었다. 17세기 초엽 이래 모군의 雇價는 米布의 현물로 지급하는 것이 일반적이었다.<sup>64)</sup>

〈廉定變〉

## 7. 지주제의 발달과 궁방전·둔전의 확대

### 1) 지주제의 새로운 전개

조선 사회는 16세기에 들면서 과전법 체계가 무너지고 收租權 分給制가 소멸된 뒤 직접 토지를 확보하여 경제 기반을 보장받으려는 추세와 더불어 地主地가 늘어났다.<sup>1)</sup> 이와 더불어 지주제는 새로운 양상을 띠고 전개되었다.

63) 金大吉, 〈朝鮮後期 場市の 社會的 機能〉(《國史館論叢》 32, 國史編纂委員會, 1992), 181~200쪽.

64) 尹用出, 《17·18세기 요역제의 변동과 고립제》(서울大 博士學位論文, 1991), 249~250쪽.

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



조선 후기 지주제의 변화에는 먼저 사적 토지소유구조가 변화하였다. 양반 관료와 토호를 중심으로 한 대부분의 지주들은 토지 買得과 新田 개발을 통해 토지를 넓혀 나갔다.

매득은 토지의 매매, 저당 등 경제적 행위가 늘어나면서 활발하게 진행되었다. 조세를 부담하는 농민층은 그 부담을 이기지 못하게 될 때 마지막으로 토지를 저당하거나 매매를 하는 현상이 늘어났다. 반면 이러한 토지는 私債를 대여하거나 재산을 가진 지주층이 확보하였다. 더구나 당시 지주층은 유통경제에 참여하여 지대를 시장에 투하하여 회전시킴으로써 부를 재생산하였는데 이것이 다시 토지에 투자되기도 하였던 것이다. 이로써 지주제가 한층 촉진되었다. 지방 양반이나 토호층 등 토착세력은 일반 농민의 토지를 고리대라든가 지대를 매개로 하여 착실히 사들였다. 이러한 현상은 유통경제가 서서히 발전함에 따라 두드러졌다.

특히 토지를 둘러싸고 경제적 관계가 형성되면서 토지의 상품화가 활발하였다. 토지의 상품화란 토지가 화폐를 교환수단으로 하여 상품처럼 매매될 수 있게 된 것을 말하는 것으로 토지가 상품처럼 자유롭게 매매되려면 토지가 사유였던 점을 넘어서서 매매쌍방이 상품을 팔고 사듯이 서로 평등한 위치에 놓여야 한다.<sup>2)</sup>

조선 후기 양반과 토호들은 토지소유를 경제적 기반으로 삼게 되고 또한 농업생산력의 발달에 따라 토지이윤이 늘어나자 그것을 확보하려고 토지소유에 힘을 기울이게 되었다. 게다가 상품화폐경제의 발달로 부를 확보한 상인과 부농층인 평민도 그 부를 토지에 투자하였다.

상품화폐경제를 이용하면서 토지 매득을 통해 토지를 검병해가고 있었다. 또한 대동법·균역법 등의 부세제도의 변화 및 상공업의 발달에 따른 상품화폐경제의 발달은 토지 수확물의 매매를 통해 이윤을 확대시킬 수 있는 가능성을 넓혀주었기 때문에 지주들은 토지소유를 통해 이윤을 확대시키는 데 관심을 가지게 되었다. 반면 상품화폐경제가 농촌으로 침투하면서 농민층의 분화를 불러일으키고 많은 농민들은 몰락하여 그들의 토지를 팔지 않을 수

2) 허종호, 《조선토지제도발달사》 2 (과학백과사전종합출판사, 1992), 131쪽.

없게 되었다.

朴趾源이 쓴 〈限民名田議〉에서 보듯이 부호들이 가난한 농민들의 논밭을 강제로 사들이는 것이 아니라 앓아 있기만 해도 땅을 팔려는 사람들이 스스로 토지문서를 들고 찾아온다는 현상이 넓게 일어났던 것이다.<sup>3)</sup>

이처럼 토지가 강제적이 아니라 자유매매가 기본형태로 되었을 뿐 아니라 토지를 구매하는 목적이 이전에는 농민 또는 노비의 인신적 투탁에 의한 노동력의 획득이었다면 이제 토지 그 자체가 치부의 기본수단이 되었으므로 토지가 상품으로 거래되게 되었다.

토지의 상품화는 가장 큰 희생자는 빈농민이었다. 이들은 급히 돈을 쓸 일이 생기거나 빚을 갚기 위하여 토지를 팔았다. 토지가 치부수단으로 된 조선에서 부유한 자들은 가난한 사람들을 희생으로 하여 부를 축적해갔다.

그러나 한편으로 토지 상품화가 되면서 관료지주가 줄어들고 서민지주가 성장하였다. 16세기에 직전제가 해체되어 토지 분급제가 소멸되면서 양반층 내에서도 몰락한 경우에는 토지소유에서 배제되었다. 반대로 서민층으로서도 지주층으로 상승하기도 하였다. 따라서 조선 후기에는 부농층의 대부분이 양반, 토호들이었으나 평민, 천민층 중에서도 양반농가를 능가하는 부농이 있었다.<sup>4)</sup> 그 결과 조선시기 기본적인 토지소유구조인 양반지주와 평민 작인의 관계가 무너져 갔다. 심지어 평민이나 노비의 땅을 경작하는 양반도 나타났다.

다음으로는 개간이 늘어났다. 당시 개간은 공유지인 山林, 川澤이라든가 海澤地를 대상으로 하여 신전을 개간하기도 하였다.<sup>5)</sup> 산림 천택은 본래 ‘與民共之’라 하여 민간에서 공동으로 이용하였으므로 법적으로 특정한 개인이 사사로이 점거하는 행위가 금지되었다.<sup>6)</sup> 그러나 차츰 이를 왕실이나 세가양반들의 새로운 제정기반으로 이용하였다. 그리고 해택지나 山麓 등이 새로운 개간지로 이용되었다. 신전을 개발하는 데는 상당한 돈과 노동력이 필요하였

3) 朴趾源, 《課農少抄》限民名田議.

4) 金容燮, 〈量案의 研究－朝鮮後期の 農家經濟－〉(《史學研究》7·8, 1960, 증보판 《朝鮮後期農業史研究(1)》에 재수록).

5) 宋讚燮, 〈17, 8세기 新田 開墾의 擴大와 經營形態〉(《韓國史論》12, 서울대, 1985).

6) 《經國大典》刑典 禁制.

으므로 지주층이 중심이 될 수밖에 없었다.

이러한 추세에 따라 토지를 둘러싼 소유와 경영형태에서도 변화가 일어났다.

16세기에는 이른바 農莊이라고 불리는 지주지는 여러 가지 형태로 경영되었다.<sup>7)</sup> 먼저 지주 자신 또는 그 대리인이 노비 등 예속인을 동원하여 농장을 직영하는 형태가 있었다. 이는 지주에게 편리하게 주로 지주가 근처를 경영하였으므로 家作經營이라고 하였다. 또한 노비에게 일정한 토지를 분급하고 책임을 지워 경작시키는 방법도 있었다. 이렇게 분급된 토지를 作介地라고 하는데 이는 노비의 身貢의 일환이었다. 따라서 여기서 거둬들인 수확량의 거의 전부가 지주에게 수취되었다. 그러나 노비의 家戶勞動力을 이용한 소경영의 형태라는 점에서 직영과는 차이가 있다.

이들 노비는 노동력을 제공하거나 경영을 맡은 대가로 주인으로부터 私耕地를 대여받기도 하였다. 여기서 거둬들인 수확물은 노비들의 몫이었다. 특히 사경지는 작개지와 짝이 되어 이 시기 농장을 경영하는 중요한 방법이 되었다.

한편 지주와 경작인 사이에 한 토지의 수확물을 반분하는 並作제도 시행되었다. 병작제는 지주와 작인 사이에 신분적 예속관계가 설정되어 있지 않을 때 시행되었다. 병작은 15세기에는 노비와 같은 예속노동력이 부족하거나 지주가 경작할 능력이 없을 때 시행되었으므로 비중이 크지 않았다. 그러나 작개제에서는 노비가 갖는 몫은 주인보다 훨씬 불리하였으므로 16세기에 들어 작개경작에 동원되던 노비들이 작개경작에 대해 저항하기 시작하였다. 작개제 내부의 이런 요인들과 함께 한편으로는 양인농민들이 몰락하면서 병작제가 확대되는 추세였다.

특히 앞에서 보았듯이 사적 소유가 발전하면서 경제외적 강제의 도움 없이도 지대는 원활히 수취될 수 있었으므로 병작제가 활발하였다. 매득지와 같이 소유권이 명확한 곳에서는 거의 병작제를 적용하였다. 이것이 17세기를 거치면서 급속히 진행되었다.

7) 金建泰, 《16~18세기 兩班地主層의 農業經營과 農民層의 動向》(成均館大 博士學位論文, 1997).

병작제는 지주와 작인 사이에 맺어진 계약에 따라 운영되었다. 따라서 경작에 대한 거부의 의사도 지주의 허락을 받아 농장의 작개제와 달리 작인이 결정할 수 있었다. 현실적으로는 병작지를 둘러싸고 경쟁이 벌어지는 상황이었으므로 작인이 병작을 포기하는 경우가 적더라도 의사에 따라 경작을 그만 둘 수 있다는 것은 상당한 변화였다.

병작제가 시행되면서 영농관행도 상당히 변화하였다. 17세기 후반에서 18세기 후반에 이르는 동안 사례를 통해보면 작인의 선정, 교체를 둘러싼 관행은 이전 시기에 비해 그다지 바뀌지 않았으나 종자와 관련된 관행은 크게 변화하였다. 17세기 후반까지도 적지 않은 밭의 작인들은 그 종자를 부담하는 대신 수확물의 대부분을 차지했으나 그러한 밭에도 병작이 도입됨으로써 지주가 종자를 부담하는 것이 관행으로 되어갔다.

논에서는 시간이 흐름에 따라 種子를 부담하는 주체가 지주에서 작인으로 바뀌었다. 이는 지주가 종자를 부담하는 초기단계를 지나 작인이 종자를 부담하는 단계에까지 이르렀음을 뜻한다. 종자부담에서 논밭의 차이가 있으나 모두 병작제가 발전하는 양상을 보여준다.

한편 18세기 후반에는 병작 전답의 작인들은 종자와 더불어 수확량의 1할 정도에 해당하는 결세도 부담했다. 시간이 흐름에 따라 지주제가 더욱 강화되고 있음을 알 수 있다. 한편 논·밭의 작인들은 종자와 결세를 부담하는 대신 벧짚의 전량을 가졌다.

병작제가 확산되면서 새로운 농업경영형태인 賭地制가 나타났다.<sup>8)</sup> 도지제는 병작제와 마찬가지로 지주와 작인 사이에 계약을 통하여 이루어졌다. 그러나 병작이 定率地代인 반면 도지제는 定額地代로 수취된다는 점에서 차이가 있다. 도지제는 여러 가지 장점이 있어서 이 시기에 활용되었다. 특히 관리가 어려운 먼 곳의 전답에 도지를 적용하면 더 효율적으로 관리할 수 있었다. 그러나 이 시기 도지제의 성격을 살펴보면 대체로 畓의 도지액은 병작반수액 수준이며, 田의 도지액은 병작반수액보다 훨씬 낮은 수준이며, 수취율은 매우 저조하였다.

8) 허종호, 《조선봉건말기의 소작제연구》(사회과학원출판사, 1965).

도지제하에서 작인들은 도지액과 함께 전세를 부담하는 관행이 일찍 형성되었으며, 나아가 대부분의 작인들은 종자를 부담하였다. 이러한 관행에 맞서 작인들은 抗租鬭爭을 하기도 하였다.

이처럼 병작제, 도지제가 전개됨에 따라 토지를 둘러싼 경제외적 관계가 해체되어 나갔다. 조선 전기 농장의 處干이나 竝作 佃戶는 인신적 지배하에서 地代라는 경제적 부담 이외에 인신적 부담 및 노역을 부분적으로 담당하거나 병작반수 이상의 부담을 져야 했다. 그러나 조선 후기에는 신분제가 허물어지면서 인신적 지배를 강요할 수 없었다. 실제로 병작제와 도지제 하에서는 신분구성이 노비, 상민뿐 아니라 양반까지 포함될 정도로 다양하였다.

병작제와 도지제의 시행은 이 같은 신분제의 변동과도 결합하면서 조선 후기 지주제의 발전을 끌어나갔다.

## 2) 내수사전과 궁방전의 확대

### (1) 형성과정

17세기를 기점으로 하여 內需司田과 宮房田이 매우 늘어났다. 내수사는 궁중에서 쓰는 쌀, 배, 잡물과 노비 등에 관한 사무를 맡아보는 관청이며 내수사전은 그러한 궁중 수요를 충당하는 데 쓰는 토지였다. 궁방전은 왕실의 일부인 궁실과 왕실에서 분가 독립한 궁가에 지급하던 토지를 말한다.

본래 조선에서는 왕실에 대하여 科田 또는 職田을 분급하여 경비를 확보하도록 하였다. 세종대의 소위 王子科田法에서 王子·大君은 250결, 일반 君은 200결, 尙公主駙馬는 220결, 나머지 여러 君은 과전에 준하여 토지가 지급되었고<sup>9)</sup> 세종말 職田制에서도 대군 225결, 군 120결씩 직전이 지급되었다.<sup>10)</sup> 양반관료들과 마찬가지로 收租地를 切給받았다. 그러나 직전제와 田租의 官收官給이 시행된 다음 본인에 한하여 보장하는 선에 그쳤고, 성종초부터 분급이 거의 끊어지면서 차츰 어려워졌다. 종실의 수는 늘어나고 직전 전

9) 《世宗實錄》권 91, 세종 22년 10월 갑신.

10) 《經國大典》戶典 諸田 職田.

조를 지속적으로 분급하거나 새로이 절급하는 것은 갈수록 힘들어졌다. 따라서 정부는 軍資米의 일부를 떼어 절급하는 미봉책으로 넘겼다.<sup>11)</sup>

이처럼 제도상의 보장이 사라져가는 사이 왕실에서는 소유지를 만들고 늘여 나가는 방법이 이용되었다. 그것은 국가에서 황무지를 절수해주고 궁방에서는 이를 이용하여 경제적 토대를 마련하였다. 16세기 내수사와 궁방에서 섬과 牧馬場을 절수하거나 바닷가 해택지를 개발하는 것은 그러한 양상이었다.<sup>12)</sup>

그런데 궁방전은 17세기부터 급속도로 늘어났다. 곧 임진왜란을 거치면서 농민들이 흩어지고 토지가 일시적으로 경작되지 않게 되자 이 기회를 통하여 토지를 늘여 나가고자 하였다. 한편 국가에서는 황폐한 농지의 개간을 장려하기 위하여 정해진 기간동안 면세 혜택을 주고 소유권을 인정하였는데 이에 궁방에서는 황무지를 대대적으로 절수받아 개간하였다.

궁방에서 토지를 모으는 방법에는 구입하는 형태와 營·衙門屯田을 이속하거나 沒入屬公地의 賜與 折受, 民田 절수, 민전 投託, 양안상 無主陳荒地, 양안외 가경지의 사여 절수 등이 있었다. 그런데 17세기에는 양안상 주인이 없는 진황지 또는 양안상의 가경지에 대한 사여와 절수가 주된 방법이었다.

절수제가 시작된 것은 대체로 임란을 지난 다음 궁방의 경비 부족을 충당하기 위하여 시작되었다. 물론 이전에도 궁방의 절수가 없었던 것은 아니었으나 이 시기부터 시작으로 잡는 것은 이 당시 궁방에서 재정을 확보하는 가장 중요한 수단이었음을 말한다.

토지 절수는 주인이 없는 땅이나 빈땅으로서 양안이나 수조안에 등재되어 국가에 세를 내는 토지가 아닌 곳을 대상으로 삼는 것이 원칙이었다. 따라서 陳田·蘆田·海澤地·泥生地·山林·廢堤堰 등이 대상이 되었다.

이러한 토지에 대하여 궁방이 절수하는 방법은 두 가지였다. 하나는 궁방에서 無主地를 조사하여 토지가 있는 지방의 관으로부터 立案을 발급받는 방법이었다. 또 하나는 궁방에서 절수 대상지를 內需司에 신고하여 이조·호조를 통하여 折給받는 방법이었다. 앞의 방법은 일반 민인이 무주지를 신고

11) 李景植, 〈職田制의 施行과 그 推移〉(《朝鮮前期土地制度史研究》, 일조각, 1986).

12) 李泰鎮, 〈16세기 沿海地域의 堰田 開發〉(《金哲堉博士華甲紀念史學論叢》, 지식산업사, 1983).

하여 입안받는 경우와 같다면 후자는 중앙 정부 차원에서 절수가 이루어지는 것으로서 이것이 일반적인 형태였다. 숙종 연간의 기록을 보자.

여러 궁가가 절수한 곳은 군읍에서 입안한 것과는 구분이 되니 거론해서는 안된다. 그리고 만일 본관에 서류를 올려서 입안을 받는 것은 일반 민인과 같이 시행하라(《備邊司謄錄》 권 49, 숙종 21년 정월 23일).

이처럼 궁방의 절수는 특별히 취급하였던 것이다. 17세기 중엽을 넘어서면서 양안상 무주지 명목으로 개간지를 절수하는 양상은 더욱 빈번해지고 또 구체적으로 거론되고 있다. 한때 절수 혁파의 논의가 있기도 하였으나 궁방에서 전토가 없으면 모양을 갖출 수가 없다는 이유로 받아들여지지 않았다.

한편 절수는 대부분 면세의 혜택을 받고 있다. 절수는 본래 주인이 없는 토지를 자기 소유지로 획득함을 뜻할 뿐이므로 그 자체가 면세를 포함하는 것은 아니었다.<sup>13)</sup> 그런데도 궁방의 절수지는 오래 면세되었다.

궁방에서 토지를 늘이는 또 하나의 방법은 국왕의 賜牌文書에 따른 賜與가 있는데 그 대상이 되는 토지라든가 이를 손에 넣는 방법이 절수와 다르지 않으므로 넓은 의미의 절수에 포함된다.

그런데 절수는 무주지만이 아니었다. 민간에서 起耕한 토지까지도 포함하는 경우가 많았다. 이는 민전에 대한 침탈이나 민전의 투탁을 통해서였다. 당시 궁방전에는 면세, 면역의 특권이 있었다. 궁방전에서 모집한 사람들이나 둔민들에게는 호에 배당되는 갖가지 잡역이나 군역까지도 불법적으로 면제되었다.

현종 13년(1672)에는 앞으로 舊宮에 대해 절수를 금지한다는 조치가 내려지기도 하였으나 계속되는 궁방의 신설과 수요확대에 따라 절수는 계속되었다. 여기에는 궁방전을 중심으로 하는 경제적 기반을 통하여 왕실의 유지와 권위를 확대하려는 국왕의 지원이 크게 작용하고 있었기 때문이었다.<sup>14)</sup>

또한 궁방에서는 이러한 혜택을 끈으로 하여 민전을 끌어들이었으며 민인들

13) 李景植, <17세기 土地折收制와 職田復舊論>(《東方學誌》 54~56합집, 1987), 457쪽.

14) 朴準成, <17, 18세기 宮房田의 擴大와 所有形態의 變化>(《韓國史論》 11, 서울대, 1984), 198쪽.

도 이러한 특권을 이용하려고 자기의 땅을 궁방에 투탁하였다. 그러나 무주지의 명목으로 민전에 대한 침탈도 적지 않았다. 곧 민인들의 개간지까지도 무주지라는 명목으로 빼앗았는데 이에 대하여 왕실에서는 궁방의 이익을 우선하려고 하였다. 이처럼 궁방에서 민전을 끌어들이는 것이 중요한 사회 폐단이 되었다.

특히 내수사 노비에게 각종 요역을 면제(復戶)한 것이 궁방전을 늘여나가는 데 중요한 계기가 되었다.<sup>15)</sup> 본래 복호에 대해서는 내수사 奴子의 경우 동거 장정이 5명 이하거나 또는 토지를 5결 이하 가졌을 때 進上輸納을 포함한 17개의 戶役을 제외한 나머지 일체 잡역을 면제한다는 것이었다. 이 규정은 내수사 노자에게 일종의 특전을 제공한 것이었다. 그런데 실제로는 이 특전을 초과하여 남용하였다. 내수사 노자들은 이른바 17개의 호역에 대해서 비법적으로 면제받을 뿐 아니라 또 자기가 경작하는 전결에 대하여 면세를 하고 있었으며 자기의 전결이 5결에 차지 못할 경우에는 다른 사람의 토지까지 합쳐서 5결에 해당하는 면세의 특전을 누리는 것이 임란 이후 일반적인 형태로 되어 있었다. 이 현상은 내수사 노자들과 일반 평민들 간의 국가 부담의 차이를 현격하게 하며 결국 일반 평민들이 내수사 노자로 투탁하게끔 자극하였다.

궁방들은 평지에서만 庄土를 확장한 것이 아니라 산림을 대량으로 절수하여 火田을 경작하였다. 1662년 암행어사로 파견되었던 李敏迪은 본래 법으로 엄격하게 금했던 화전이 지금은 궁가들의 축재의 자본으로 되었으며, 이들은 국가 요역을 도피한 유민들을 끌어 모아 화전을 경영한다고 지적하였다.<sup>16)</sup> 이 때문에 산림을 파괴하고 한밭과 홍수의 피해를 늘이는 결과를 빚기도 하였다.

이처럼 궁방전이 늘어나는 것은 곧 면세지가 늘어나고 국가수세지가 줄어들었다. 그에 따라 면세결에 대한 대책이 여러 가지 방식으로 제기되었다. 첫째 궁방전에 대한 세를 매기는 방안, 둘째 면세를 금지하고 재정 지원을

15) 박시형, 《조선토지제도사》 중 (사회과학원출판사, 1964; 1994년 재발간, 신서원), 250쪽.

16) 《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 11월 갑진.



하는 방안, 셋째 면세결을 제한하는 방안 등이었다.

첫째 방안은 법전에 궁방전에 대한 면세 규정이 없으므로 궁방전에서도 稅를 받아들여야 한다는 주장이었다. 그러나 국왕은 유래가 오래되었다거나, 선왕의 일이라고 하면서 면세에 대한 혁파를 반대하였다. 이러한 논란 속에서 宮屯에 대한 면세는 기정사실로 되어갔다.<sup>17)</sup>

둘째의 방안은 면세를 폐지하고 대신 직전을 절급하자는 주장으로 나타났다. 현종초에 제기된 직전 복구안에 따르면 궁가의 경비를 직전 범위 안에서 확보하고 절수는 폐지하고 현재 있는 궁둔은 민전으로 한다는 것이었다.<sup>18)</sup> 그러나 이는 왕실로 봐서는 대단히 손해를 보게 된다. 궁둔이 민전이 될 뿐 아니라 직전은 지급결수가 한정되어 있고 수취액수도 겨우 결당 4두에 지나지 않기 때문이다. 한편으로는 토지 분급제가 조선 전기에 이미 소멸되었기 때문에 현실적으로 직전을 복구하기도 어려웠다. 결국 국왕이 반대하여 관철되지 못하였다.

셋째의 방안은 직전제에서의 직전결수를 근거로 궁방전 면세결을 제한하자는 주장이었다. 법전에 따라 토지를 절급하고 나머지는 수세하자는 내용이었다. 현종 3년(1662)에 일단 궁방전 면세결을 600결로 제한하자는 안을 제시하였으나 大典定例로 시행하자는 강한 반대에 부딪혀 대군·공주는 500결, 왕자·옹주는 350결로 조정을 보았다가 다음해 다시 대군·공주 400결, 왕자·옹주 250결로 조정되었다.<sup>19)</sup>

절수와 면세제는 직전제에 따른 것이었다. 그러나 직전제는 現職者만으로 축소되고 조세를 관에서 거두어서 이들에게 지급하여 수조지의 세습과 직접적인 田租 수취를 박탈한다는 데 초점이 있는데 비하여 절수, 면세제는 법적 소유권은 궁방에 있다는 것에 차이가 있다. 곧 절수-면세제는 수조권이 폐기되고 소유권에 따른 지주전호제로 바뀌면서 최고권력을 매개로 하여 소유를 실현하고자 하는 왕실·궁방에 과도기적 토지 지배의 한 형태였다.<sup>20)</sup>

17) 李景植, 앞의 글(1987), 457~462쪽.

18) 李景植, 위의 글, 496~500쪽.

19) 《顯宗實錄》권 6, 현종 3년 9월 을해 및 현종 4년 4월 경술.

20) 朴準成, 앞의 글, 207쪽.

그러나 그 뒤 다시 절수를 혁파하자는 주장이 나타났다. 그 대안으로 給價買得制와 民結免稅制가 실시되었다. 급가 매득제는 숙종 14년에 시행 규정이 나타났다. 대군·공주에게는 은 5천 냥, 왕자·옹주에게는 은 4천 냥을 지급하여 토지를 사도록 하였다.<sup>21)</sup> 그리고 그 뒤 숙종 21년(1695)에 다시 급가 매득 규정이 확인되었다. 그 내용은 다음과 같다.<sup>22)</sup>

1. 숙종 12년 淑儀房에 전답 200결을 획급하였고, 숙종 20년 崔貴人房과 金貴人房에 역시 각각 200결을 획급하였으나, 지금 여러 궁가의 절수 결수는 明禮·於義·壽進·龍洞 4궁은 논외로 하여도 여러 궁의 절수가 혹은 7천여 결, 혹은 5천여 결에 달하여 정식을 넘는 것이 많으므로 200결 정한 액수 밖에는 모두 혁파하되 200결은 실결로 좋은 곳에서 스스로 택하도록 한다.
2. 新宮에서 200결을 택할 때 잔음으로서 땅이 좁고 민이 적은 곳은 절수가 합당한 곳이라고 획급하지 말고 큰 읍에서 스스로 택하도록 한다.
3. 於義宮은 1688년 이전의 절수처가 매우 적으므로 戊辰(1688년) 이후에 절수한 4천 결 가운데 1천 결을 획급하고 나머지는 혁파한다. 이 1천 결에는 1688년 이전에 절수한 400결은 포함되지 않는다.
4. 수진·명례·어의·용동 4궁과 明善·明惠 두 房은 戊辰년 이전의 절수처는 그대로 두고 이후 절수는 모두 혁파한다.
5. 賜興는 절수에 포함되지 않는다.
6. 新生王子宮과 禧嬪房·崔貴人房·김귀인방에 銀 4천냥을 지급하고 庄土를 갖출 때까지 5년 동안 매년 선혜청에서 미 200석, 軍資監에서 콩 100석을 수송하도록 한다.

이를 ‘乙亥定式’이라고 불렀다. 그런데 여기서 급가매득제 못지 않게 중요한 것은 民結免稅制였다. 곧 위에서 절수 200결을 한정하고 있는데, 이는 호조에 세를 바치고 있던 토지로서 그것이 궁방에 절수되어 세를 궁방에 납부하게 되었던 것이다.

올해정식이 실시된 것은 큰 의의를 가진다. 먼저 급가매득제는 궁방이 비록 호조로부터 매득가를 지급 받아 토지를 확보한다는 점에서 국가로부터 도움을 받고 있지만 토지를 획득하는 과정이 절수와 같은 경제외적 방법에

21) 《備邊司謄錄》 42책, 숙종 14년 12월 5일.

22) 朴準成, 앞의 글, 211쪽.

서 경제적 방법으로 전환하였다. 이로써 궁방이 매득에 의해 토지를 확보하는 경향이 늘어났고, 한편으로 토지 상품화를 자극하는 요인이 되었다. 다음으로 궁방전 내에서 소유권을 확실히 구분할 수 있었다. 매득한 토지는 완전히 궁방의 소유가 되었고 민결면세지는 민전의 소유권을 인정할 수밖에 없었다.<sup>23)</sup>

이처럼 급가매득제와 민결면세제가 실시된 것은 농민들이 사적 소유권을 성장시켜 나가면서 저항한 결과라고 보인다. 곧 급가매득제는 경제외적으로 토지를 획득하는 방법에서 경제적인 방법으로 옮겨간 것이며 민결면세제는 소유권이 농민에게 있는 민전에서 국가 수세분을 궁방이 대신 수취하도록 한 것이다. 이로써 궁방전은 매득지, 절수지, 민결면세지로 구성되었다.

그러나 을해정식이 제대로 시행된 것 같지는 않았다. 급가매득제와 민결면세제가 실시되었다고 하여 절수의 폐단이 해결되었다고 볼 수는 없다. 가령 “사여는 절수에 포함되지 않는다”고 하자 궁방들은 다투어서 절수를 사여로 고치는 방법으로써 종래의 토지를 그냥 확보하였다. 뿐만 아니라 절수가 폐지된 대신에 代受라는 명목으로써 다른 토지를 바꾸어주기도 하였다.<sup>24)</sup> 그러나 무엇보다도 그 뒤로도 절수가 여전히 계속되었다. 숙종 26년(1700)에 따르면 “을해년 이후로도 절수는 그전과 같고 궁가에서 점유하는 전토는 점점 불어나고 있다”고 하였다.<sup>25)</sup> 이러한 절수지는 여전히 대부분 면세되었던 것으로 보인다.

영조 연간에 들어서 다시 면세전의 절수를 정했는데, 수진궁·어의궁·창의궁 등은 1천 결, 명례궁·용동궁 1,500결, 그 밖의 궁방은 800결 등으로 을해정식보다는 훨씬 많았다. 정해진 액수 외에 전토는 모두 전세를 내어 경비에 보충하게 하였다. 또한 각 궁방으로 하여금 두 개의 文簿를 작성하여 하나는 내수사에 보내고 하나는 호조에 보내어 몰래 증가시키는 폐단을 방지하게 하였다.<sup>26)</sup>

23) 朴準成, 위의 글, 219쪽.

24) 박시형, 앞의 책, 254~255쪽.

25) 《肅宗實錄》권 34, 숙종 26년 12월 신미.

26) 《英祖實錄》권 21, 영조 5년 정월 갑진.

## (2) 국방전의 실태

그러면 국방전의 면적을 알아보자. 17세기초인 인조초만 하더라도 국방의 면세결은 모두 수백 결 정도였다고 한다.<sup>27)</sup> 그 뒤 차츰 늘어나서 불과 20년 정도 뒤인 효종초에는 한 국가에 200~500결 정도까지 늘어났다.<sup>28)</sup> 그러다가 현종초에 이르면 한 국가의 면세결만 하더라도 1,400결을 넘어서고 있었다.<sup>29)</sup>

국방은 지역적으로도 전국 각지에 걸쳐 있었는데 그 가운데서도 경기·황해도가 많았다. 특히 황해도는 교통과 운반이 편리하고 토지가 비옥한데다가 蘆田·海澤地가 많아서 일찍부터 국방에서 장토를 설치하여 국방전이 집중되어 있었다. 17세기 중엽 황해도 平山 陰村房에서 내수사는 70리에 달하는 토지를 절수하였다.<sup>30)</sup> 또한 이 당시 황해도에 각 국방과 아문의 둔전 수가 130개라고 하고 장토를 설치한 곳이 92곳이나 된다고 하였으며, 특히 信川과 같이 작은 읍에도 국방의 둔이 12곳이나 되었다고 한다.<sup>31)</sup>

또한 국방전은 거대한 영역을 차지하고 있는 경우가 많았다. 강원도 淮陽에 설치된 金貴人房의 둔전은 길이와 너비가 40리라고 하였다.<sup>32)</sup> 일개 국방으로서 그 규모가 매우 클뿐더러 이러한 국방전의 형태로 인하여 근처의 민전이 침탈당하기 쉬웠다.

국방전의 전체 규모를 18세기 기록을 통하여 정리하면 다음과 같다.<sup>33)</sup>

먼저 정조 즉위년(1776)부터 19세기초까지 호조에 파악된 국방전 면세결수는 약 33,444결에서 37,500결에 이르고 있었다. 이것은 당시 전국 총 토지면적의 약 2.5%정도였으며, 국가에서 세를 받아들이는 토지에 비해서는 약 4~5%에 이르렀다.

27) 《仁祖實錄》 권 3, 인조 원년 11월 정묘.

28) 《承政院日記》 109책, 효종 즉위년 11월 26일.

29) 《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 7월 갑신.

30) 《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 12월 병오.

31) 《顯宗實錄》 권 5, 현종 3년 8월 갑진.

32) 《肅宗實錄》 권 30, 숙종 22년 10월 경자.

33) 朴準成, 앞의 글, 261~268쪽.

그러나 이것은 면세결수였으며 출세결수까지 포함한 자료는 정조 11년(1787)에 작성된 《內需司及各宮房田畝總結與奴婢摠口都案》을 통하여 어느 정도 짐작할 수 있다. 여기에 따르면 無土免稅 21,603결 56부 9속, 有土免稅 8,249결 98부 4속, 그리고 出稅田畝 6,352결 83부 8속 등 모두 36,206결 39부 1속이었다. 그런데 이 자료에는 빠진 궁방이 있어서 이를 비슷한 시기에 만들어진 《度支志》를 통하여 살펴보면 약 3,963결 정도였으므로 이를 합하면 모두 40,735결 정도였다.

이 가운데 용동궁·어의궁·명례궁·수진궁 등 4궁과 私親宮의 합이 22,515결로 절반이 넘었다. 그런데 《속대전》에 의하면 大王私親宮 500결(재위 기간은 1천 결), 4궁은 각 1천 결로 나와있는데(〈호전〉 제전조) 실제로는 이보다 훨씬 많았던 것이다. 이는 《속대전》에 구궁·신궁을 물론하고 王牌가 있어서 특별히 사여하는 것은 정액에 관계없다는 조목을 적용한 것이다.

여기서 궁방 가운데 無土의 비중이 큰 것을 알 수 있다. 그런데 무토에도 절수지에서 전화한 민결면세지와 실결을 민결면세지로 획급한 것 등 두 가지 형태가 있었다. 전자는 무주지라는 명목으로 절수하였으나 민전임을 인정하여 민결면세지로 바뀐 형태였다. 가령 앞의 자료에서 和寧翁主房이 가진 전남 順天의 무토면세는 모두 71결 79부 9속인데, 이는 다른 자료를 보면 절수한 땅임을 알 수 있다.<sup>34)</sup> 따라서 무토 가운데 상당수가 처음에는 절수를 한 토지였다.

또한 유토는 대체로 매득지와 절수지로 이루어졌다. 각각 차지하는 비율을 알아보자. 《內需司及各宮房田畝總結與奴婢摠口都案》에 의하면 용동궁의 경우 이러한 구분이 잘 되어 있는데, 유토 가운데 매득한 땅이 30결 76부 4속이고, 사여와 절수는 1,230결 34부 2속으로서 매득한 땅보다 사여와 절수가 훨씬 많은 것을 알 수 있다. 용동궁은 왕비의 內帑을 관할하는 궁으로 권력이 강한 궁이었으므로 이러한 토지에서는 절수가 궁방전을 늘이는 중요한 방법이었음을 알 수 있다.

이상 유토, 무토의 구분만으로 확실한 토지의 내역을 알기 어렵다. 그러나 이로써 본다면 임란이 지난 뒤 절수를 통하여 궁방전이 매우 늘어났으며 이

34) 《內需司庄土文續》11책(奎 19307).

시기 특징적인 토지제도였다고 할 수 있다.

### (3) 궁방전의 소유구조와 경영형태

이처럼 17세기말 궁방전의 급가매득제와 민결면세제를 실시한 뒤 궁방전은 크게 折受地, 買得地, 民結免稅地의 세 유형으로 구분되고 있다. 절수지와 매득지는 함께 永作宮屯으로 불리기도 하였다. 절수지는 혁파되지 않는 한 궁둔이며 궁방의 소유지임은 사실이지만 그 소유구조나 궁방전의 성립 방법에서 매득지와 차이가 있었다. 따라서 절수와 매득지는 달리 구분하였다. 그리고 절수지와 민결면세지도 역시 다르게 파악하였다. 절수지 가운데서도 혁파되면 민간에게 돌아갈 것이 있어 일부 절수지와 민결면세지는 혼동될 소지가 있으면서도 구분하였다. 이와 같이 궁방전의 절수지·매득지·민결면세지는 각각 다르게 파악되고 있었는데 이는 궁방전의 성립방법, 소유권의 귀속 여부, 소유구조 등이 서로 달랐기 때문이었다.

궁방에서 시가로 구입한 매득지는 궁방소유지로서 궁방(지주)－직접경작자(전호)라는 구조로 이루어지고 있었다. 따라서 그곳에서 거두어들이는 지대도 일반 민전과 별로 다를 바가 없었다. 다만 언답과 같이 개간지의 경우 농민들을 정착시키려고 종자를 지급하는 등 조건을 부여하였다. 가령 황해도 安岳 安谷坊에 있는 龍洞宮 언답에 대하여 “이 궁의 언답은 본래 作畝하여 수세한 곳이 아니므로 종자를 지급하여 타작하는 곳이다”고 하였다.<sup>35)</sup> 아무튼 궁방전 가운데 소유권의 귀속이 분명한 곳은 타작제나 도조제로 운영되었던 장토였다.

다음으로 절수지의 경우는 소유구조와 지대량, 지대형태가 달랐다. 절수지가 매득지와 함께 영작궁둔으로도 파악되고는 있었지만 지대와 내부구조에서 차이가 나타난다. 곧 권력을 매개로 한 궁방의 명목적 소유권과 개간자의 사실상 소유권이 겹쳐 있었다. 이러한 토지에서는 궁방은 끊임없이 사적소유지로 만들려고 하였고, 개간농민들은 민전으로 만들어 나가려고 궁방에 저항하였다. 따라서 궁방에서는 일반 민전과 같은 수준의 지대를 관철시킬 수 없

35) 《承政院日記》545책, 경종 2년 9월 10일.

었으며 전면적인 소유권을 확보할 수 없었다. 상호간에 타협하는 선에서 궁방의 수취액이 결정되었다. 그 대표적인 유형이 1결당 租 200두와 100두를 수취하는 것이었다. 가령 창원에 있는 용동궁둔의 예에 따라 만들어진 永作宮屯에 대한 법적 수취 규정인 결당 조 200두를 부과하는 것은 절수지를 대상으로 삼은 궁방과 개간 농민 사이의 타협액이었다.<sup>36)</sup>

조 200두 가운데 100두는 지대이고 100두는 면세분에 해당되었다. 면세분 조 100두는 조선 후기에 1결당 국가에서 받아들이는 정규세와 정규부가세, 규정 밖의 부가세를 모두 포함한 액수였다. 그렇기 때문에 1결당 조 100두를 수취하는 절수지는 궁방전이기는 하지만 토지에 부과되는 모든 세를 수취할 수 있는 권리를 국가로부터 위임받은 수세지라고 볼 수 있으며 민결 면세지와 다를 바 없었다. 결당 조 100~200두를 거두는 궁방전에서 궁방은 권력의 매개 없이는 토지 지배를 할 수 없거나 결당 조 100두 정도밖에 토지 소유를 실현하지 못하였다.

조 200두는 생산량의 약 1/2~1/3 정도 수준이라고 보인다. 그러나 농민들은 자기들이 개간한 땅에 대하여 이러한 수준의 지대를 쉽게 인정하지 않았다. 따라서 이 정도의 지대도 받아들이지 못하는 경우가 적지 않았다.

본래 주인이 없는 빈 땅에 대한 개간은 여러 가지 방법으로 이루어졌는데 이 경우 절수받은 궁방과 개간자 사이에는 투자한 물력과 노동력에 따라 권리가 나누어졌다. 곧 “結은 宮結이지만 땅은 농민의 사적인 토지이다”<sup>37)</sup>와 같이 세금을 받는 결의 주인과 토지에 대한 주인이 다르다는 인식이었다. 따라서 절수에 따라 조 200두를 거두는 궁방전에서는 궁방이 지닌 권리와 농민들이 지닌 권리가 중첩적으로 되어있는 소유구조가 이루어져 나가게 되었던 것이다. 경우에 따라서는 토지를 분할하거나 導掌權을 주거나 免稅, 免役의 특권과 함께 경작권을 주기도 하였다. 물론 경작권을 바탕으로 개간자들은 궁방전 내에서 어느 정도 소유권을 성장시켜 中畝主가 되기도 하였으나 경작자가 바로 중답주가 된 것은 아니었다.

36) 《續大典》戶典 諸田.

37) 《前整理所指令諸案》慶尙道 昌原郡 居民 訴狀(奎 21937).

이처럼 궁방전 절수지에서 궁방에서 수취하는 지대량이 결당 조 100~200두 정도밖에 이르지 못하였던 원인은 궁방이 지닌 명목적 소유권과 농민들의 실질적 소유권이 함께 포함되어 있는 중층적 구조에서 비롯되었다. 그러한 구조는 주로 이미 개간하여 “起耕한 자가 주인이 된다”는 조항에 근거하여 사실상의 소유주가 있던 땅을 무주지라는 명목으로 절수하였거나, 절수한 무주지를 농민들의 비용과 노동력을 투입하여 주도적으로 개간한 궁방전에서 발생하고 있었다. 그리고 그러한 권리를 바탕으로 궁방전 내에서 소유권을 성장시켜 나가고 있던 민인들의 끊임없는 싸움의 결과를 반영하고 있다. 이러한 궁방전은 宮房(地主)－직접 경작자(起主·作人), 또는 궁방(지주)－기주(지주)－직접경작자(작인)라는 구조를 이루고 있었다. 그렇기 때문에 결당 조 100두 또는 200두라는 궁방전 지대는 직접 생산자의 잉여생산물의 일부였으며, 그 가운데는 국가에 대한 면세조 조 100두가 포함되어 있었기 때문에 권력의 매개 없이는 이러한 궁방전에서 궁방은 토지 소유를 전혀 실현시킬 수 없거나 조 100두 정도밖에 실현하지 못하게 되었다. 그러나 절수지의 토지 소유구조나 궁방 수취액이 한결같지는 않았으며 사례에 따라 차이가 있었다.

다음은 민결면세지에 대하여 살펴보자. 민결면세지는 소유권은 농민에게 있으면서 그들이 국가에 납부할 세액을 대신 궁방에 바치는 토지였다. 궁방의 수취액은 국가로부터 양도받은 면세분이었다. 그렇기 때문에 민결면세지는 궁방(수조자)－민전(지주～전호)관계로 이루어지고 있었다. 그리고 세액은 호조에서 정해진 액수를 거두는 것이 원칙이었다. 그러나 궁방에 속하는 사정에 따라서 수취액수가 달랐다.

가령 숙종 20년(1694) 어의궁에서 전라도 茂長·靈光·長城 등 여러 고을에서 인조대 甲戌量田 때 주인이 없는 것으로 등록된 토지를 절수하였다.<sup>38)</sup> 그러나 이 토지는 절수 당시 이미 민인들이 개간, 경작하여 소유주가 있었다. 그 가운데는 자손에게 상속하거나 다른 사람에게 매매한 토지가 있었다. 이는 관에 납세하고 있던 완전한 민전이었다. 따라서 어의궁에서는 호조에서

38) 《肅宗實錄》 권 27, 숙종 20년 7월 갑신.



수세하던 액수인 20두의 배에 해당되는 40두를 거두었다. 민전이었으나 궁방에서 침탈하는 형태였기 때문에 액수가 높았던 것이다. 반면 궁방에 투탁하는 경우에는 비교적 세액이 낮았던 것으로 보인다.

### 3) 둔전의 확대

#### (1) 둔전의 형성과정

임란 이후 屯田制에 중요한 양상이 나타났다. 營·衙門屯田이 발생한 것이다. 본래 둔전의 설치 목적은 크게 두 가지로 나뉘어진다. 軍資에 충당하여 쓰려는 것과 지방관아의 경비에 쓰려는 것이다. 조선 초기에는 고려말기 둔전 문제를 해결하려고 일단 전국 둔토를 폐지하였다. 과전법에서는 소위 公廩田이라는 명목으로 중앙의 각 관청들이 각자의 수세지를 가지기로 되어 있었으나 세종 27년(1445) 田稅를 개정하면서 모두 國用田으로 통일되었다.

그러나 단종 이후 둔토의 필요성이 다시 일어나면서 마침내 그 부활을 보게 되었다. 《경국대전》에 의하면 관둔전은 自耕無稅의 토지이며, 국둔전은 소재지 고을의 鎭戍軍으로 하여금 이를 경작하여 그 수확을 軍資에 채워 쓰도록 한다고 하였다.<sup>39)</sup>

그 뒤 둔전의 경작을 군졸과 노비만이 아니라 민간의 노동력을 이용하였으며 심지어 둔전을 경작하기 위하여 민간에서 소를 끌어 활용하였다. 그러나 그 경우 민간에게도 일정한 수확을 분배하였다. 이를테면 논은 3분의 1, 전은 2분의 1, 밭은 3분의 2를 군량으로 쓰고 밭의 경우는 分半하는 방식이었다.

선조대에 들면 북쪽 변방의 수비 때문에 평안도, 함경도 등지에 둔전을 설치하였다. 그러나 둔전이 크게 문제가 된 것은 임진왜란 뒤의 일이었다. 전국의 토지가 황폐하게 되고 유망민이 늘게 되자 정부에서는 황무지를 개간하고 농민을 安集시켜 농업생산을 늘일 수 있는 방안을 구상하였는데 대체로 둔전을 설치하는 것을 해결책이라고 생각하였다. 특히 둔전은 당시 전 시상황에서 다양한 의미를 지니고 있었다. 당시 비변사의 계에 따르면 둔전

39) 《經國大典》戶典 諸田.

의 이익을 첫째 인민을 단합시키고, 둘째 험지에 응거해 要害地를 지키고, 셋째 농사를 권장해 곡식을 비축하고, 넷째 농사일의 여가에 將帥를 정해 조련하면 精兵을 만들 수 있다고 하였다.<sup>40)</sup>

이에 비어있는 牧場·섬·堤堰 등의 토지에 둔전을 두기로 하였다. 특히 훈련도감이 설치되면서 군량을 위하여 둔전을 활용하였다. 훈련도감은 임란이 진행되던 선조 26년(1593) 새로운 군대 편제법과 훈련법을 도입하면서 군대를 강화하려고 설치된 군영이었다. 특히 훈련도감은 처음에는 국가 경비에 책정되어 있지 않기 때문에 둔전을 개설할 수밖에 없었다. 따라서 조정에서는 훈련도감에 전국의 진황지 등을 부속시키고 流民을 모집하여 둔민으로 하고 그들에게는 烟戶雜役을 면제하는 한편 農牛와 農糧을 분급하여 이를 개간, 경작하게 하고 그 수익으로써 군자를 충당하게 하였다.

그러나 초기에는 군사, 농량뿐 아니라 적절한 지역을 찾기 힘들어서 둔전이 많이 설치되지는 못하였다. 선조 31년 경상도는 水田 400여 석, 旱田 231日耕, 충청도는 水田 300여 석, 旱田 219日耕 정도였다.<sup>41)</sup> 이것으로 전국적인 상황은 알 수 없지만 아직까지는 상당히 적은 규모였던 것으로 보인다.

그 뒤 훈련도감뿐 아니라 다른 군문들이 계속 늘어나고 이들이 모두 둔전을 가지게 되었다. 이러한 둔전을 營門屯田이라고 하였다. 이 같은 영문둔전은 그 뒤로도 계속 설치되었고 이어서 이 영문둔전을 본딴 각종 아문에서도 둔전이 설치되기에 이르렀다. 이를 아문둔전이라고 하였다. 또 그 뒤에는 군량과는 전혀 관계없이 순전히 일반 행정적 성질을 띤 관청들도 둔전을 가지고 늘어나갔다. 이들도 둔전을 가지는 구실은 역시 임란 뒤에 국고 수입이 줄어들어서 관청 재정을 조달하기 곤란하다는 데에 있었다.

이로써 군영과 중앙 관청들이 국고의 통일적인 수세 체계로부터 독립한 자신의 수세지와 또 직접 점유지를 가지기 시작하였다. 또한 각도 감영, 병영, 수영에서도 차츰 자의적으로 둔전을 가지기에 급급하였다.

한편 평안도지역은 중국과 관련하여 둔전이 있었다. 병자호란 전에 淸의

40) 《宣祖實錄》권 64, 선조 28년 6월 을묘.

41) 《宣祖實錄》권 97, 선조 31년 2월 신유.

審陽이나 명의 장수 毛文龍이 주둔하였던 椴島로 군량을 운송하는 것이 매우 많아서 둔전을 설치하였던 것이다.<sup>42)</sup>

둔전을 형성하는 방법을 알아보자. 처음에는 훈련도감에서 보듯이 황무지를 얻어서 개간하는 것으로부터 시작하였다. 그런데 직접 개간을 하는 것이 아니라 단순히 절수의 방법으로 둔전을 만드는 경우도 많았다. 본래 절수는 양안에 등재되어 있지 않는 토지에만 시행되어야 한다. 그러나 당시 양안에 등록되지 않은 민전이나 개간한 땅이면서 立案 절차를 밟지 않은 민전이 많았는데 이를 절수하는 경우가 많았다.

곧 조선 중기 이후 閑曠地의 개간은 정부가 아닌 농민들에 의해 주도되고 있었는데, 농민들은 그 개간에 드는 비용과 노동력을 모두 부담하여 실질적으로 그 토지의 주인이 되고 있었던 것이다. 이때 각 영문이나 아문에서는 이 토지를 주인 없는 陳田이라는 명목으로 자기 관하에 부속시키고 둔전이라는 이름으로 屯稅를 거두기도 하였다. 그러나 이때의 둔세는 다른 토지와 비교하여 대체로 헐한 편이었으므로 농민들은 둔세를 납부하고 대신에 屯民으로서 다른 잡역 등으로부터 벗어나는 길을 택하였다.

이를테면 선조 33년(1600) 獻納 崔相重에 의하면 당시 훈련도감에 속한 둔전 가운데 둔전의 본래 규정에 따라 유리한 농민들을 황무지에 모집하여 농량, 종자, 농구 등을 대여하여 방조하는 방식으로서 경작된 것이 아닌 경우가 많다고 하였다. 곧 상당수의 둔전은 감독관인 監官들이 가을에 들로 나가서 곡식이 잘된 일반 농민들의 토지를 자의로 둔전이라고 지정한다는 것이다.<sup>43)</sup> 이 경우 둔전에 소속되면 전세와 부역을 면제받기 때문에 田主도 쉽게 응하였다.

둔전 경영은 원래 전쟁으로 발생한 이재민들을 모집하여 국가가 농량, 농구를 대여하고 국가토지인 황무지 둔전을 극히 곤란한 조건 아래서 경작시키는 것이기 때문에 그 경작자들에 대해서는 수확의 반을 국가에 납부시키는 것 이외에는 일체 조세와 徭役들을 면제하기로 되어 있었다. 이러한 규정이 있기 때문에 일부 부유한 농민들은 자기 경작지를 둔전에 편입시킴으로써

42) 《備邊司謄錄》 104책, 영조 14년 9월 20일.

43) 《宣祖實錄》 권 127, 선조 33년 7월 병인.

자기의 국가적 부담을 가볍게 할 수 있었으며 관청이나 아문에서는 그 소출을 사사로이 이용할 수 있었다.

이는 토지를 절수하는 것이 아니라 다만 민결의 징세권만을 지급하는 경우였다. 이는 흔히 ‘無土屯田’이라고 불리는 것으로 ‘有土屯田’과는 구분되는 것이었다. 그러나 토지의 배타적인 소유권이 아직 확립되어 있지 못했던 당시 상황에서 이 유토, 무토의 구분은 애매한 채로 당시 농민이 부담하는 명목은 모두 屯稅라고 일컬어졌고, 따라서 이 무토는 가끔 유토로 오인되기도 하였다.

이와 같이 일반 민전을 둔전이라고 지정하고 조세와 요역을 감면받고 둔전에 편입하는 경우를 虛僞屯田이라고 하였다. 이러한 허위둔전은 일시적으로 자기 부담이 줄어들게 되지만 그 토지가 둔전토지로서 탈취되는 위험성도 있었다.

또 이 같은 자진 편입 외에도 처음부터 관청에서 황무지를 개간하는 것이 아니라 일반 농민들의 기경지를 강제로 둔전이라는 명목으로 강탈하는 경우도 있었다. 가령 한 지역에 둔전이 어느 정도 형성되자 그 주변의 민전을 잠식해 들어가는 방식을 쓰기도 하였다.<sup>44)</sup>

이렇게 둔전이 늘어나자 둔전의 운영을 통제하려는 주장이 많이 제기되었다. 그것은 첫째 둔전이 늘어나면서 결수가 축소되어 세금이 줄어들기 때문이다. 나아가 아문에서 거둬들이는 수취액이 제대로 쓰이지 않는 경우도 많았다. 대부분 급료 등으로 활용되고 실제로 관청 수입은 매우 적었다. 둘째 둔전의 설치를 구실로 사적으로 백성들의 토지에 대한 약탈이 일어나는 일이 빈번하였다. 대체적인 둔전의 규모로 본다면 이러한 약탈이 마을단위로 일어나기 때문에 이에 따라 마을단위로 소요가 일어나는 원인이 되었다.

인조대에 여러 차례 대신들이 둔전 혁파 등 개혁을 요구하였으나 받아들여지지 않다가 인조 23년에 들어서 인조 15년(1637)을 기점으로 잡아서 그 뒤 신설한 것에 대해서는 혁파하라는 명을 하였다.<sup>45)</sup> 그러나 그 뒤로도 대부

44) 《孝宗實錄》권 12, 효종 4년 6월 계유.

45) 《仁祖實錄》권 46, 인조 23년 10월 무신.

분의 둔전은 혁파되지 않았던 것으로 보인다.

현종 11년(1670)에도 대신들이 訓練都監·守禦廳·摠戎廳 등 둔전 몇 곳을 혁파하여 본읍에 소속시키기를 청하였으나 혁파한 곳은 몇 곳에 불과하여 형식만 갖추는 정도였다고 한다.<sup>46)</sup> 왕의 입장으로는 찬성하면서도 실제로 적극적으로 시행하지는 않았던 것이다.

숙종대에도 둔전에 대한 혁파 논의가 계속 일어났다. 그 결과 임자년(1672) 이후에 설치한 것은 혁파하도록 하였다.<sup>47)</sup> 그러나 실제로 모든 둔전은 그 이전에 설치되었기 때문에 실효는 거의 없었다. 오히려 둔전을 혁파하면 이것을 궁방에서 절수하여 혁파한 의미가 없게 되는 일도 일어났으며 한편으로는 둔전을 폐지하면 민이 흠어질지 모른다는 주장도 나왔다.

또 하나의 대책으로는 이처럼 실제로 혁파하기 어렵기 때문에 수세의 책임을 호조로 돌리는 방안이 나왔다. 곧 호조에서 직접 세를 거두어 들어서 정해진 액수를 아문에 옮겨주자는 것이다. 이럴 경우 둔전의 導掌을 혁파하여 모두 수령에게 맡기자는 주장도 자연스럽게 나올 수 있다. 나아가 진휼정책과 맞물려 읍에서 賑恤廳에 위임하여 주관하게 하고 여기서 본 아문의 경비를 대고 나머지는 진휼에 쓰도록 하자는 주장도 나왔다.

영조 5년(1729)에는 새로운 대책으로서 아문둔전으로서 전세를 면제받은 경우는 모두 전세를 내게 하였다. 그리고 그 해에 다시 아문전답의 면세토지를 정하였는데, 成均館·宗親府·忠勳府·司僕寺·司圃署·掌苑署栗園·內農圃·繕工監·尙衣院·內醫院·惠民院·司饗院·司畜署·耆老所·各陵位田·敦寧府·訓練都監 등 22,600결 정도에 대해서는 면세를 하고, 이를 넘어가는 액수와 다른 아문의 토지에 대해서는 세를 내도록 하였다. 다만 황해도와 管餉屯·禁衛營·御營廳·守禦廳·摠戎廳·經理廳 등에 대해서는 稅米만을 받도록 하였다.<sup>48)</sup>

둔전의 또 다른 폐단으로서 부역을 피하는 수단이 된 점에 대한 비판도 많이 제기되었다. 둔전으로 군역을 피하는 현상이 늘어나면서 良丁이 줄어들

46) 《顯宗改修實錄》 권 22, 현종 11년 7월 임오.

47) 《肅宗實錄》 권 6, 숙종 3년 5월 계묘.

48) 《備邊司謄錄》 86책, 영조 5년 12월 13일.

었기 때문이었다. 영조 즉위년 正言 金浩는 둔전에서 牙兵·屯軍 등을 모아  
서 투숙하는 일이 늘어났기 때문에 각 읍에서 군정을 뽑기 어렵고, 백골정포  
와 같은 현상이 일어날 정도였다고 하면서 이를 금지시키도록 하였다.<sup>49)</sup>

또 한편 임란 뒤 지방에서는 군량 조달의 목적과는 달리 해당 관리들이  
사적인 수탈을 하고자 설치하는 경우도 많았다. 선조 34년(1601) 사간원에서  
올린 장계를 보면 각도 관찰사들의 사설 둔전의 수입이 모두 군관들의 횡령  
으로 들어가 관의 수입은 없고 또 여기에 부세나 역을 어기고 도망한 자들  
이 모여들어서 폐단이 컸음을 알 수 있다.<sup>50)</sup>

그러나 한편 토지에 관해서는 아문도 국방에 비해서는 상대적으로 열세였  
다. 아문의 둔전이 국방으로 절수되는 경우도 자주 보인다. 특히 숙종 37년  
(1711)에 의하면 군문의 둔전에서 궁가로 넘어간 것이 절반이나 되었다고 하  
는 것으로 보아<sup>51)</sup> 상당히 심각함을 짐작할 수 있다. 이 시기는 국방전에 대  
한 절수 혁파의 내용을 담고있는 乙亥定式이 시행된 지 고작 몇 년이 지나  
지 않는 상황인데도 국왕이 이러한 실태를 오히려 두둔하였다. 영조대에는  
평안도 永柔의 德池筒, 金海의 大山屯, 康津의 古今島, 靑山島 등 4대 둔전으  
로 불리었던 토지도 궁가에 빼앗겼다.<sup>52)</sup> 이러한 현상이 자주 드러나는 것은  
국왕은 아문보다 왕실에 대한 사적인 우위를 두었기 때문으로 파악된다.

## (2) 둔전의 실태

다음은 둔전의 종류와 면적에 대해 살펴보자. 아문둔전은 임란 뒤에도 청  
국의 침략에 대비하여 수어청·어영청·충융청 등 새 군문들이 계속 창설되  
면서 둔전이 늘어났다. 정묘호란 직전인 인조 4년(1626)의 경우 각 아문의 면  
세전을 조사하니 2,090여 결이었다고 한다.<sup>53)</sup> 그 뒤 실제로 정묘·병자호란  
을 겪으면서 군량을 축적할 필요성이 더욱 강조되어 둔전은 더욱 늘어났다.

49) 《備邊司謄錄》 76책, 영조 즉위년 10월 21일.

50) 《宣祖實錄》 권 138, 선조 34년 6월 기묘.

51) 《肅宗實錄》 권 50, 숙종 37년 7월 을묘.

52) 《備邊司謄錄》 75책, 경종 4년 6월 24일.

53) 《仁祖實錄》 권 12, 인조 4년 3월 기미.

그 가운데서도 훈련도감의 둔전이 가장 많았다고 한다.

그 뒤 효종대에는 이른바 북벌계획의 구실로서 둔전이 확대되었다. 이로써 조선 전기 《經國大典》에 규정된 各 鎭, 各 府, 各 郡의 둔전의 수치는 그 의미를 잃어버리게 되었다.

각 군문과 아문들에 의해 둔전을 비롯한 漁場·鹽盆·漁箭 등의 독점이 계속 늘어나자 농민들의 반대투쟁을 일으켰을 뿐 아니라 봉건정부 자체의 중앙 집권적 통치와 재정운영에 막대한 지장을 주어서 일부 관료들도 둔전에 대해 반대하였다. 따라서 일시 둔전을 폐지하라는 명령이 내리기도 하였다.

그러나 둔전의 팽창은 계속되었다. 효종이 죽은 뒤 북벌계획이 폐지되고 숙종초에는 군문의 군대 수를 상당히 축소하였으나 둔전은 별로 줄어들지 않았다. 숙종초에 산간의 둔전 몇 개가 혁파되었을 뿐 그 뒤에도 계속 팽창되었다.<sup>54)</sup>

둔전은 ‘산과 들을 둘러쌀 정도’라고 비유하여 여말선초 농장에 비견될 정도로 넓은 지역을 확보하였다. 가령 17세기 중반에 경기도 陽智縣의 4개 면 가운데 2개 면이 모두 각 아문의 둔전이 되었다고 한다. 여기서는 단순히 토지만을 소유하고 있는 것이 아니라 군역을 피해 도망 온 자들을 끌어 모아 지배하고 있었다.<sup>55)</sup>

이처럼 군문의 둔전은 나라 안의 비옥한 토지를 상당수 차지하였고, 특히 조선 후기 많이 나타나는 해변의 개간지를 많이 차지하였다. 또한 한 營門이나 아문은 주로 여러 지역에 둔전을 지니고 있었다. 수어청의 경우 廣州를 비롯하여 전국에 걸쳐 29개의 둔전이 있었다.

18세기에서 19세기초의 기록을 통하여 둔전이 설치된 아문을 조사하면 다음과 같다.<sup>56)</sup> 곧 議政府·宗親府·敦寧府·忠勳府·耆老所·均役廳·訓練都監·禁衛營·御營廳·摠戎廳·守禦廳·成均館·四學·司僕寺·奉常寺·司饗

54) 《肅宗實錄》 권 6, 숙종 3년 6월 정사.

55) 《顯宗實錄》 권 9, 현종 5년 11월 경인.

56) 《備邊司謄錄》 86책, 영조 5년 12월 13일.

《度支志》 外篇 권 5, 版籍司 田制部 屯田.

《萬機要覽》 財用編 2.

院・司圃署・內醫院・尙衣院・內膳寺・繕工監・氷庫・掌苑署・典牲署・司畜署・惠民院・內農圃・官餉屯・經理廳・糧餉廳・奎章閣・義禁府屯・戶曹屯・賑恤廳屯・常平廳屯・儀賓府屯・活人署屯・承政院屯・龍虎營屯・管理營屯・總理營屯・鎮撫營屯・統制使營屯・各監營屯・各兵營屯・各水營屯・防禦營屯 등이 있다. 이를 모두 합친다면 아문둔전은 5만 결을 조금 넘은 수준으로서 전국 농지의 약 4% 정도라고 보인다.<sup>57)</sup>

이러한 자료를 통해 대체적인 둔전의 규모를 살펴보면 군역청 23,000결, 사복시 11,687결, 양향청 6,736결, 훈련도감 3,330결의 순으로 많았다.

군역청은 군역법의 실시에 따라 전국적으로 찾아낸 은여결이 많았다. 사복시는 여기서는 왕실의 마필과 목장 등을 관할하는 기관으로서 면세지를 통해 유지 확장을 위한 비용에 충당되었다. 사복시의 목장과 둔전은 없는 곳이 없다고 할 정도로 전국에 걸쳐 설치되었다. 훈련도감은 본래 아문둔전이 훈련도감 둔전으로부터 시작되었기 때문에 여전히 많은 양을 차지하고 있었다.

### (3) 둔전의 경영형태

둔전은 본래 무상으로 동원되는 부역노동으로 직접 경영하였다. 그러나 17・18세기 아문둔전이 급격히 팽창하면서 소유구조나 경영형태도 변하였다. 따라서 여러 가지 형태로 운영되었다. 곧 竝作半收・賭租・民結收稅 등이 대표적이었다. 가령 충훈부 둔전의 경우를 보면 분반타작하는 곳, 作人의 원에 따라 賭租로도 永定되어 있는 곳, 그리고 實負에 따라 수세하는 곳 등으로 구성되어 있었다.<sup>58)</sup>

직접 병졸들을 동원하여 황무지를 경작하는 방법은 임진왜란 진행과정에서 일부 시행되었다. 선조 27년(1594) 서울 부근의 살곳이・鄭金院坪 등 주인없는 빈 땅을 훈련도감 각 부대에 배정하고 농우와 농기구들을 분급하여 둔전을 경영하라고 명령하였다.<sup>59)</sup> 훈련도감군 2천 명 가운데 대부분이 둔전경영으로

57) 鄭昌烈, 〈李朝後期の 屯田에 대하여〉(《李海南博士華甲紀念史學論叢》, 一潮閣, 1970).

58) 《忠勳府謄錄》영조 27년 8월, 均役廳郎廳了(奎 15048의 1).

59) 《宣祖實錄》권 55, 선조 27년 9월 정유.



나갔기 때문에 서울에 남아있는 숫자가 얼마 되지 않을 정도였다. 그러나 이런 형태의 둔전은 많지 않았다고 보인다. 더구나 둔전군을 부리기 위해서는 먼저 농량이 상당히 필요하였으므로 이 때문에 둔전이 성공하기 어려웠다.

앞에서 보았듯이 둔전은 임란 후 민간의 못쓰게 된 경지들을 국가가 점령하고 유민들을 모아 국가의 농량과 농기구를 대여하여 경작시킨 것으로부터 시작하였다. 이 경우는 매득한 경우와 함께 아문이 하나의 사적지주와 마찬가지로 병작반수를 하는 형태였다.

먼저 유리한 농민들을 모아서 경작하는 둔전은 임란 때부터 전국 각지에 상당히 많이 운영되었다. 기록에 의하면 충청도 40여 사찰의 위전을 훈련도감에 속하게 하고 유민들을 모집하여 경작하게 하였고, 그밖에 水原 禿城 근방, 高陽에서 延安에 이르는 길, 황해도 蘆田지대, 江華 목장, 尙州, 金海, 鳥嶺 일대 등 큰 면적의 황무지 등 여러 지역에 두었다. 이러한 종류의 둔전에서는 경작하는 농민들에 대하여 정부로부터 일정한 농량·종자·농기구·농우 등을 대여받았다. 정부에서는 이러한 것을 마련하기 위하여 空名告身을 팔기도 하였다. 가령 선조 32년(1599) 자료에 의하면 이러한 방법을 통하여 경기와 지방의 각종 둔전에 농우 700~800마리를 나누어주었다고 한다.<sup>60)</sup>

이처럼 군사를 활용하거나 유민 경작을 하게 되면 농량·종자·耕牛가 필요하므로, 이것이 원활하지 않을 때는 농민들에게 병작을 시켰다. 병작의 경우에도 대체로 종자는 지급하였다. 곧 관아에 비축되어 있는 곡식을 모집한 농민들에게 지급하여 무주지를 개간하여 그 수확을 관과 농민이 반분하는 것이었다.

그러나 개간지일 경우 병작이라고 하더라도 생산력이나 민인의 처지에 비해 부담이 심하였다. 따라서 선조대 載寧·鳳山の 둔전의 경우를 보면 주변의 백성들에게 강제로 병작하게 하였으며, 종자를 충분히 지급하지 않아서 제방에 가까이 사는 백성은 흩어지고 그 피해가 멀리있는 마을까지 강제로 병작하게 하였다고 한다.<sup>61)</sup>

60) 《宣祖實錄》권 117, 선조 32년 9월 무신.

61) 《宣祖修正實錄》권 24, 선조 23년 4월 임신.

따라서 병작이라도 일반 지주지와 달리 반분보다 낮을 수 있었다. 가령 정조대 황해도 봉산에 있는 장용영 둔답에서는 지대가 1/3 수준이었다고 한다.<sup>62)</sup> 그러나 개간지라는 토지 성격과 그밖에 水稅와 種子는 작인으로 하여금 부담하도록 하였기 때문에 전체 부담은 적지 않았다.

그러나 개간지 가운데서도 민인들이 물력을 들여 기간한 곳은 병작제와 부담을 달리하기도 하였다. 숙종 33년(1707) 江華 船頭浦屯田의 경우 이 지역 농민들에게 토지를 나누어주었는데 大戶에게는 2석락지, 中·小戶에게는 1석락지, 殘戶에게는 10두락지씩 지급하기로 하였다. 개간지인 만큼 3년간 수세하지 않고, 기경을 하게 되면 종자를 주어 병작제를 실시하기로 되었다. 그런데 관에서 종자를 지급하면 병작제로 반분하고 민인들이 스스로 개간한 곳은 3년이 지난 뒤 土品을 살펴서 매두락당 세액을 정하였는데, 그 액수는 1斗落당 상답은 4두, 중답은 3두, 하답은 2두씩이었다.<sup>63)</sup> 결당 액수를 정확히 환산하기는 어려우나 200두의 수준을 넘어가지는 않는다고 보인다. 몇몇 군 문둔전의 사례를 찾아보면 수어청둔이 결당 穀 200두, 충융청둔이 150두, 훈국둔이 70두로 운영되었다고 한다.<sup>64)</sup> 이 또한 결당 200두를 밑돈다.

200두의 의미는 국방에서도 보이듯이 일반 민전의 세액이 1결당 100두 정도였으므로 절반은 아문에서 미리 개간권을 가지고 있었기 때문에 이에 따른 세액이라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 토지는 민간의 개간에 따른 권리도 어느 정도 인정되었고, 이러한 권리가 매때까지 가능하였다. 그러나 농민이 이 토지에 대하여 완전히 소유하는 것은 아니었다. 가령 숙종 때 江華의 吉祥面을 비롯한 3개면의 목장을 혁파하고 이를 농민에게 개간하여 토지를 만들었다. 그러나 계속 경작되지 않고 진황이 되자 조정에서는 이 토지를 10부당 목 2필을 받고 농민에게 매매하여 완전히 私田으로 만들자는 논의가 있었다.<sup>65)</sup> 곧 관청과 농민 사이에 이 토지를 둘러싼 권리가 나누어져 있기 때문에 어느 한 쪽에서 이

62) 《正宗實錄》 권 48, 정조 22년 3월 임오.

63) 李景植, 앞의 글(1987), 471쪽.

64) 《備邊司謄錄》 69책, 숙종 42년 12월 28일.

65) 《備邊司謄錄》 64책, 숙종 38년 6월 4일.

를 완전히 가지려면 매득해야 하였던 것이다. 그러나 이 경우에도 아문에서는 주인처럼 행사하는 경우가 많았다.

이와 같이 自耕의 원칙으로 경영되던 국가 공전으로서의 관둔은 借耕에 의해 경영되는 지주지로 변화되고 있었다. 특히 매득한 경우는 아문이 명실상부한 지주였으므로 당연히 지주제로 운영하였다. 그러나 수취액수나 도지, 병작의 규례는 당연히 각 읍마다 달랐다.

한편 민전으로서 투탁하거나 침탈된 토지도 적지 않았다. 인조대 훈련도감의 둔전 가운데서도 靈光·德山·龍仁·陰竹 등지는 민전으로 세를 거두고 있다고 한다.<sup>66)</sup> 각 군문의 둔전은 모두 민전에서 수세하는 것이라고 할 정도로 둔전 가운데 이러한 형태가 보편화되었다.

이러한 토지는 부담이 훨씬 낮을 수밖에 없었다. 가령 경종대에 의하면 훈련도감의 募入民田의 경우 부담이 1부에 皮穀 6~7승에 지나지 않았고 다른 부세는 면제되었다고 한다.<sup>67)</sup> 따라서 전체 부담은 일반 토지보다 훨씬 낮았고 농민들은 이를 기꺼이 따랐다고 한다.

그러나 대체로 민전을 둔전으로 만든 경우 이런 토지는 호조의 수세와 같은 양을 징수하는 것이 원칙이었다. 인조 조에 아문둔전에 끼여 들어갔던 민전의 소유자들이 이 토지를 다시 호조에 귀속시켜 줄 것을 요구하였다. 이때 왕의 답변이 “아문에 세를 내거나 관가에 세를 내거나 마찬가지로”고 거부하였다.<sup>68)</sup>

그러나 민전이라도 일단 둔전에 투속되면 비록 민결의 예에 따라 수세된다고 하더라도 일반 사유지와 처지가 같지는 않았다. 둔전이라는 딱지를 떼기 어려웠다. 효종초 司僕寺에 속하던 강화목장을 혁파하고 민간으로 하여금 개간하도록 하였을 때 이곳의 수세를 사복시와 호조 어디에서 구관하게 할 것인지를 논란한 적이 있었다. 처음에는 호조에서 수세하였다가 2년 뒤 다시 사복시로 속하게 하였는데, 이때 이유가 호조에서 수세하면 사전이 되어버린다는 것이다.<sup>69)</sup> 본래 목장토였던 만큼 수세액에 관계없이 호조에 속하면 사

66) 《顯宗實錄》권 9, 현종 5년 11월 경술.

67) 《備邊司謄錄》74책, 경종 3년 11월 20일.

68) 《仁祖實錄》권 46, 인조 23년 10월 무신.

69) 《備邊司謄錄》권 15, 효종 3년 3월 10일.

전이 되고 사복시에 속하면 사복시 둔전이 된다는 것이다. 따라서 둔전은 수세의 양과 관계없이 둔전으로서 범위를 벗어나기 어려웠다.

둔전이 이런 성격을 지녔기 때문에 아문에서는 이를 이용하여 자의적으로 세를 올리기가 쉬웠다. 심지어 募入된 민전까지 매득한 민전과 같을 정도로 올려서 농민들이 경작을 꺼려 토지가 진폐되기도 하였다. 이는 민전의 본래 소유권을 인정하지 않음을 의미한다.

이처럼 둔전은 궁방전과 함께 조선 후기 토지제도에서 중요한 역할을 하였다. 특히 국가의 통제에서 벗어남으로 인하여 土質과 結卜 등의 파악이 제대로 되지 않고 마구 면세되어 토지제도의 문란을 일으켰다. 또한 원칙적으로 둔전은 형성되는 과정의 차이에 따라 여러 가지 형태로 운영되었다. 그리고 그 차이에 따라 부담의 양이 달랐는데, 이를 둘러싸고 아문과 농민 사이에 갈등이 생기기도 하였다. 상호간의 힘에 따라 과정의 차이와 달리 부담이 매겨지기도 하였다. 또한 그 양상은 단순히 수취분쟁에서 나아가 소유권분쟁으로 전개되었다.<sup>70)</sup>

〈宋讚變〉

70) 李景植, 앞의 글(1987), 487쪽.