

16세기 田稅 財政 운영의 재검토

소 순 규 *

- 1. 머리말
- 2. 15~16세기 田稅收入의 추이
- 3. 16세기 전세수입 감소의 재정적 영향
- 4. 중앙 예비재원의 변화 양상
- 5. 맺음말

1. 머리말

현재 연구사에서 16세기 조선의 재정 운영상은 매우 부정적으로 그려진다. 16세기의 종착점에 임진왜란이란 사건이 자리하였고, 왜란의 발발 및 진행 과정에서 국가가 보여준 무능력은 자연히 16세기 국가 운영에서 파생된 것으로 이해되었다. 15세기 갖추어진 국가 제도들이 16세기에 접어들어 과행적으로 운영되면서 재정의 궁핍, 군역의 허소화, 국역 체제의 붕괴 등을 초래하였고, 결국 이러한 문제들이 임진왜란의 경과 과정에서 여과 없이 드러나면서 사실상 왕조가 와해되는 지경에 이르렀다고 본 것이다.¹⁾

* 고려대학교 민족문화연구원 연구교수.

1) 16세기 역사상은 재지 사족의 성장 및 지역사회에서의 영향력 제고, 사회 저변으로의 유교적 가치관 전파, 성리학 이해의 심화와 이에 기반한 사림세력의 정치적 성장 등 다양한 측면을 내포하고 있다. 그러나 적어도 국가의 운영, 국가 재정 및 국역 체제의 운영에 있어서는 앞선 15세기에 수립된 제도들이 점차 문관해지고 있었다는 것에 대다수의 연구자들이 동의하고 있다고 보인다. 16세기의 역사상과 국가 제도 운영상의 문란에 대해서는 강만길, 1992 「16세기사의 변화」『분단시대의 역사인식』, 창작과 비평사 참조.

16세기 재정 운영과 관련하여 항시적으로 언급되는 것 중 하나가 바로 전세의 하향고정화와 이에 따른 米穀 수입의 감소이다. 태종대부터 본격화된 미국 확보 정책은 세종 즉위 당시 수백 만석의 재고를 확보하는 결과를 가져왔고, 세종은 이를 바탕으로 공법을 수립하였으며, 세조~성종대에 이르기까지 전국에 순차적으로 도입되기에 이르렀다. 이에 따라 15세기는 풍부한 재원의 확보를 통해 통 치제도 전반을 확립하고, 국가의 기틀을 다질 수 있었다.²⁾ 반면 16세기에 들어서는 전세의 연분이 점차 下下로 고정되고, 이에 따라 전세수입이 급감하였으며 국가의 재정 운영도 궁핍해졌다고 보았다.³⁾

기존 연구에서는 연분의 하향고정화와 이에 따른 전세수입의 감소 배경을 지 주전호제의 본격적인 전개에서 찾았다. 과전법으로 대표되는 국가의 수조권 지 배체제가 16세기 중반 무렵 종식되었고, 이에 따라 병작반수를 기반으로 하는 지주전호제가 본격적으로 전개되기 시작되었다. 이에 따라 양반 지주층의 이해 관계가 반영되어 국가의 전세 수취도 점차 가벼워지기 시작하였다는 것이다. 요컨대 국가에 의한 농민지배가 아닌, 양반 지주층에 의한 사적 농민지배의 결과가 전세의 하향고정화로 나타났다는 것이다.⁴⁾ 거기에 더해 陳田, 災傷을 인정해 주지 않는 공법 제도 자체의 문제점과 및 量田 시행상의 문제점, 전세 외의 부담을 고려하여 수취량을 낮게 책정할 수밖에 없었다는 점 등도 함께 언급되었다.⁵⁾

그러나 위의 설명들로는 전세 하향고정화 및 전세수입의 감소 문제를 명쾌하게 해명하지 못하고 있다고 보인다. 전세 외에 공물이나 역의 부담이 공존했던

2) 조선 건국 이후 전세수취제도의 변화 과정에 대해서는 박시형, 1941 「이조전세제도의 성립과정」『진단학보』 14; 김태영, 1983 『조선전기토지제도사연구』, 지식산업사; 이경식, 1986 『조선전기토지제도연구: 토지분급제와 농민지배』, 일조각; 강제훈, 2002 『조선초기 전세제도 연구』, 고대민족문화연구원 등의 연구 참조.

3) 16세기 전세의 하향고정화와 이에 따른 재정적 어려움에 대한 내용들은 김태영, 위의 책; 이경식, 1998 『조선전기토지제도사연구 Ⅱ』, 지식산업사; 이재룡, 1988 「16세기 양전과 전 전수세」『손보기박사정년기념 한국사학논총』, 지식산업사; 박종수, 1993 「16·17세기 전세의 정액화 과정」『한국사론』 30; 김성우, 2001 『조선중기 국가와 사족』, 역사비평사 등의 연구 참조.

4) 앞의 각주 3)의 연구들 참조.

5) 김태영, 위의 책, 339-340면; 박종수, 위의 논문, 79-82면.

것은 근대 이전까지 대부분의 시기에 恒時的 문제이며, 量田의 불완전성 문제 역시 15세기 내내 언급되었던 문제들이었다. 아울러 災傷田과 陳荒을 인정해 주지 않는 것은 15세기 공법 시행과정에서도 마찬가지였다.⁶⁾ 더하여 15세기에 비하여 16세기 지주전호제의 전개가 본격화되었다고 볼 만한 실증적 근거가 매우 미약하며,⁷⁾ 설사 그것을 인정한다 하더라도 국가 재정 수입의 심각한 감소에도 불구하고 양반지주층의 이해관계에 따라 전세가 하향고정화 되었다는 설명은 설득력을 가지기 어렵다고 본다.⁸⁾

이러한 점을 고려하면 16세기 전세의 하향고정화와 전세수입의 감소, 그리고 이를 통해 본 16세기의 재정 운영에 대해서 보다 계기적이고 인과적인 설명이 필요하다고 생각된다. 필자가 보기에도 16세기 전세 운영은 이전 시기에 제도화된 전세 수취 및 재정 운영 구조에서 그 원인을 찾아야 할 것으로 생각된다. 즉 공법과 국용전제의 운영, 그리고 공안-횡간을 통한 재정 구조의 정착이 16세기 전

6) 공법을 전후한 시기 양전, 재상전, 진황전 등의 문제에 대해서는 강제훈, 앞의 책 참조.

7) 기존 연구에서 16세기 지주전호제가 본격적으로 발전할 수 있던 계기로 국가에 의한 토지 수조권 분급제가 사실상 종식되었다는 것을 들고 있다. 그러나 15세기 수조권이 분급된 가장 큰 규모의 지목은 과전인데, 과전은 경기 일원에만 분급되었고, 그 규모도 15만경 이하로 전체 토지중 일부에 불과하였다. 따라서 과전제의 형해화가 곧 토지수급제 철폐, 나아가 토지소유권에 근거한 지주전호제의 본격적 발전이란 역사적 변화의 배경이 되었다고 보는 것은 상당히 무리가 있다고 보인다. 16세기 지주전호제의 발전에 대해서는 이경식, 앞의 책: 이재룡, 1999 「조선전기의 토지제도」『조선전기 경제구조연구』, 숭실대학교출판부 참조.

8) 김성우는 전세의 하향고정화로 인한 전세수입이 감소되고 이에 대한 부족분을 공물로 충당하려 하였기에 16세기 공물수취량이 이전 시기에 비하여 증가하였다고 서술하였다(김 성우, 1995 「16세기 국가재정의 위기와 신분제의 변화」『역사와 현실』 16; 1997 「16세기 국가재정 수요의 증대와 국역체제의 해체」『한국사연구』 97). 그러나 조선시대 전세와 공물은 납입 방식과 지출처가 분명히 구분되는 것이었고, 부족분을 상호 호환하여 보충할 수 있는 재정 구조도 갖추지 않고 있었다. 또한 16세기 공물 수취 관행에서 대납·방납이 성행하여 이전 시기에 비하여 민에게 과도한 부담이 된 것은 사실이지만, 중앙 정부가 수취하는 貢額 자체가 증가하였다고 보기는 어렵다(소순규, 2017 『조선초기 공납제 운영과 공안개정』, 고려대학교 박사학위논문, 278-286면). 여타의 세입으로 전세부족분을 해결하지 못한다고 볼 때, 기존 연구의 설명은 양반 지주층의 이해관계 때문에 부족한 재정 운영에도 불구하고 1결당 4두의 하향고정화된 수취구조를 유지하였다고 본 셈이다. 이러한 견해는 16세기 전세의 하향고정화와 전세수입의 감소 양상을 설득력 있게 설명하고 있다고 보이지 않는다.

세 수취와 밀접한 관련이 있고, 그러한 재정 구조의 운영과정에서 수취액이 4두로 하향고정화 되었다고 할 수 있다. 아울러 수취액의 하향고정화가 재정운영에서 어떠한 영향을 미쳤는지 역시 상세한 검토가 필요한 문제라고 생각된다.

본고는 이러한 문제를 해명하기 위하여 기획되었다. 우선 2장에서는 16세기 전세의 하향고정화 현상을 살펴보고, 이에 따라 16세기 전세수입이 얼마나 감소하였는지 구체적으로 파악해 보고자 한다. 3장에서는 이러한 전세수입 감소가 중앙 재정에 어떠한 영향을 미치게 되었는지를 확인해 보고자 한다. 아울러 연분의 하향고정화가 중앙 재정의 구조와 어떠한 상관관계에 있는지도 확인해 보고자 한다. 4장에서는 중앙 예비재원의 증감을 살펴보도록 하겠다. 중앙 전세 재정 구조와 예비재원을 함께 고찰하여 16세기 전세 운영이 과연 기존 연구에서 언급한 것처럼 과행적으로 운영되었는지를 종합적으로 고찰해 볼 것이다. 각 장의 고찰들을 통해 16세기 전세 운영의 거시적인 흐름을 다시금 재검토 해 볼 수 있으리라 기대한다.

2. 15~16세기 田稅收入의 추이

세종대 도입된 공법은 15세기 후반 성종대 이르러 전국에 걸친 貢法 量田을 완료한 이후 전세 수취제도로 기능하기 시작하였다.⁹⁾ 주지하다시피 공법은 결당 최고 수취액을 20두로 하고, 풍흉에 따라 9등급의 연분을 판정하여 수세액을 결정하였다. 다만 연분에 따른 세액의 결정은 필지 단위가 아니라 군현 단위로 이루어졌으며, 단종대 이후에는 면 단위로 연분을 결정하기로 하였다.¹⁰⁾

세종 말년 전라도를 시작으로 도입된 공법은 이후 세조대와 성종대 도 단위로 도입되기 시작하였다. 세조 7년 경기, 세조 8년 충청도와 전라도, 세조 9년 경상도,¹¹⁾ 성종 2년 황해도,¹²⁾ 성종 7년 강원도,¹³⁾ 성종 17년 평안도,¹⁴⁾ 성종 20년 함

9) 앞의 각주 2)의 연구들 참조.

10) 『端宗實錄』 권12, 2년 8월 28일 丁未.

11) 『成宗實錄』 권241, 21년 6월 26일 丁未.

경도¹⁵⁾ 지역에 대한 양전이 실시되었다. 적어도 성종 집권 후반기 무렵에는 공법이 전국적으로 도입된 것이다.

그렇다면 15세기 공법 시행을 전후한 시기 국가의 수세량은 어느 정도나 되었던 것인가. 16세기 전세수입에 대한 객관적 검토를 위해 공법 도입 이전의 전세수입, 공법 도입 이후 15세기까지의 전세수입, 그리고 이후 16세기 전세수입을 나누어 검토해 보고자 한다. 우선 공법 도입 이전까지의 전세 수입량을 추측하는 것에는 다음의 자료가 참고가 된다.

〈표 1〉 세종 23년 공법 논의 당시 언급된 담협 수세시 최대수세액¹⁶⁾

지역	수세액(石)	도 결총(結)	평균 결당 수세액(斗)	연도
경상도	169,811	301,147	8.5	세종 16년(1434)
전라도	158,184	277,588	8.5	세종 16년(1434)
충청도	90,451	236,300	5.7	세종 20년(1440)
황해도	41,573	104,772	6	세종 20년(1440)
강원도	20,099	65,916	4.6	세종 20년(1440)
5도 계	480,118	985,723	7.3	
경기	37,390	200,347	2.7	세종 16년(1434)
합길도	29,244	130,413	3.4	세종 20년(1440)
평안도	54,746	308,751	2.6	세종 20년(1440)

* 수세액의 石 단위 이하 절삭

위의 〈표 1〉은 세종 재위 기간 중 담협손실법 하에서 道 단위 최대 수세액을 근거로 작성한 것이다. 그러나 위의 기사에서는 도 단위로 최대 수세액만 제시되어 있고, 수세 대상이 되는 토지 결 수는 언급되어 있지 않다. 따라서 세종 14

12) 『成宗實錄』 권18, 3년 5월 6일 壬寅.

13) 『成宗實錄』 권70, 7년 8월 20일 庚寅.

14) 『成宗實錄』 권198, 17년 12월 19일 庚寅.

15) 『成宗實錄』 권224, 20년 1월 11일 庚午.

16) 이 표는 『世宗實錄』 권93, 23년 7월 5일 己亥 기사의 수세액을 근거로, 『世宗實錄』 자리에 제시된 도 단위 결총으로 나누어 1결당 평균 수세액을 구해 본 것이다.

년에 출간된 『팔도지리지』와 같은 내용을 전하고 있는 『世宗實錄』 지리지¹⁷⁾ 상에서 도 단위 토지 결 수를 대입하여 1결당 평균 수세액을 추정해 보았다.

다만 『世宗實錄』 지리지 토지 결 수는 免稅田 여부를 기재하지 않고 모든 토지의 결총을 기재하였으므로, 실제 수세에서 누락된 면세 토지들은 위의 표에 반영되지 않았다. 또 米穀이 아닌 布貨雜物로 전세를 납부하는 田稅貢物 位田이 존재하는데 이 역시 정확한 규모를 알 수 없어 우선 무시하고 계산하였다. 田稅貢物 位田의 경우 국초에는 전체 토지의 약 1/4에 해당할 만큼 규모가 커 있으나 태종대를 거치면서 그 규모가 축소되었으므로,¹⁸⁾ 대략 10만 결 안팎으로 추론해 볼 수 있다.

위의 조건들을 고려해 보면, 실제 <표 1>에서 결당 수세액은 실제보다 낮게 표기되었을 확률이 크다. 그러나 각 도의 수세 최대치가 세종 16년과 세종 20년 두 해에 집중되고 있는 것을 보면, 이 두 해는 여타 다른 해보다 월등히 작황이 좋은 풍년이었을 가능성이 크다. 이러한 요인은 결당 수세액을 평균보다 상향시키는 요인이었을 것으로 보이며, 위에서 언급한 결당 수세액을 낮게 나타낼 수 있는 요인과 서로 상쇄할 정도라고 추정한다면 대체적인 결과 산출엔 큰 문제가 없을 것으로 생각된다.

이러한 점들을 감안하고 위의 <표 1>을 살펴보면, 세종대 답험손실법 하에서 국가의 최대수세량은 대략 48만석 정도였던 것으로 보인다. 경기의 경우, 대다수의 토지가 과전이나 공신전 등 개인에게 수조권이 귀속되는 토지였던 만큼, 이들을 제외하고 결당 수세액을 산정하면 위의 <표 1>보다 훨씬 상향 조정될 것이다. 그러나 경기의 수세미 중 국고로 귀속되는 미곡의 양이 37,000석 정도임은 변함이 없다. 아울러 함경도와 평안도의 경우는 전세가 중앙으로 귀속되지 않고 해당 도에서 軍資穀으로 비축되는 것이 상례였다. 이러한 점들을 고려하면 50만

17) 『世宗實錄』 지리지와 『팔도지리지』의 동일성 여부에 대해서는 정두희, 1976 「조선초기 지리지의 편찬 I · II」 『역사학보』 69·70(정두희, 2010 『왕조의 얼굴: 조선왕조의 전국 사에 대한 새로운 이해』, 서강대학교출판부에 재수록) 참조.

18) 전세위전의 규모에 대해서는 이재룡, 1995 「조선초기 포화전에 대한 일고찰」 『한국사연구』 91; 강제훈, 1998 「조선초기의 전세공물」 『역사학보』 158; 박도식, 2004 「조선전기 전세조공물 연구」 『인문학연구』 8; 소순규, 2017 앞의 논문 등 참조.

석에 다소 미치지 못하는 수준의 전세수입이 있었다고 상정할 수 있다. 아울러 전국적인 1결당 평균 수세액은 대략 7.3두 정도였다.

〈표 2〉 담협손실법의 결당 수세액¹⁹⁾

	10분실	9분실	8분실	7분실	6분실	5분실	4분실	3분실	2분실	1분실
공양왕 3	30斗	27斗	24斗	21斗	18斗	15斗	12斗	9斗	6斗	3斗
태조 2	30斗	30斗	30斗	21斗	18斗	15斗	12斗	9斗	0斗	0斗
태종 이후	30斗	27斗	24斗	21斗	18斗	15斗	12斗	9斗	6斗	3斗

담협손실법에서도 공법과 마찬가지로 연분에 따라 수세액을 차등적으로 적용하였다. 그런데 7.3두는 2분실과 3분실의 사이에 해당하는 수세액에 불과하였다.²⁰⁾ 앞서 언급한 대로 結摠에서 면세전과 전세공물위전을 제외하지 못한 것을 고려해도 1결당 수세액은 9두를 넘지 않았던 것으로 보이며, 위의 〈표 1〉의 수치가 기록적인 풍년임을 고려하면 흥년의 경우에는 3두 수취가 보편적으로 이루어졌을 확률도 매우 높다. 따라서 세종대 담협손실법의 운영에서 대부분의 수취율은 1분실에서 3분실 사이, 즉 3~9두 사이였다고 할 수 있다.

그렇다면 공법이 전국적으로 시행된 이후의 상황에 대해서 살펴보자. 이에 대해서는 자세한 자료가 거의 남아있지 않지만, 다음의 자료가 그나마 참고가 된다.

- A. 대사헌 이극균이 계하였다. “신 등이 계산해 보니, 한 해의 國用이 44만 석이고, 軍需가 50여만 석입니다.(후략)”²¹⁾

위의 기사는 『경국대전』 을사대전이 완성되던 해인 성종 15년의 기사이다. 이

19) 이 표는 강제훈, 앞의 책, 50면 〈표 1〉을 전재하였다.

20) 담협손실법 체제에서 연분 판정 및 전세 수취의 과정에 대해서는 강제훈, 1999 「조선 태종·세종대 전세의 부과와 수취」 『한국사학보』 6; 2000 「담협손실법의 시행과 전품제의 변화」 『한국사학보』 8 참조.

21) 『成宗實錄』 권169, 15년 8월 3일 丁巳 “大司憲李克均啓曰 臣等竊計 一年國用 四十四萬碩 軍需五十餘萬碩”

기사에서 한 해의 국용이 44만석이라고 언급하고 있는데, 기존 연구에서는 이를 일 년의 지출로 파악하였다. 실록 상에서 國用은 일반적으로 세출 전반으로 사용되기도 하고,²²⁾ 녹봉 등을 제외하고 순수 국가의 경상비 지출을²³⁾ 지칭하기도 하였으며, 왕실 비용을 제외한 국가의 비용을 지칭하기도²⁴⁾ 하였다. 때문에 국용 이란 용어의 용례로 보아서는 기존 연구처럼 이를 지출로 파악할 수 있다.

그런데 필자는 이 기사에서 언급하는 ‘國用’은 전세수입을 지칭한다고 생각한다. 그 이유는 첫째, 앞서 <표 1>에서도 보았듯이 세종 재위 32년간 기록적인 풍년의 도별 최대수세액 중 국고로 귀속되는 양을 합하면 대략 48만석이었다. 만일 성종대 역시 비슷한 수세규모, 혹은 그보다 다소 상회하는 수세 규모를 보인다 하더라도, 44만석의 지출은 감당하기 어려운 것이었다.

둘째, 뒷장에서 상술하겠지만 이 기사보다 10년 후인 연산군대 기록에 의하면 ‘횡간에 근거한 1년의 미곡지출량’은 대략 20만석 정도로 언급되고 있다.²⁵⁾ 이보다 후대인 명종대 기록에도 1년의 미곡 지출량은 쌀 12만석, 콩 18만석으로 총 30만석 정도로 거론되고 있다.²⁶⁾ 일반적으로 관료조직은 시간이 지날수록 비대해지기 마련이고 이에 따른 비용 지출도 증가한다고 보는 것이 합리적이다. 따라서 성종대와 연산군, 명종대 사이에 특별한 재정개혁이 없다 한다면, 이와 같은 지출량은 납득하기 어렵다. 게다가 위의 A 기사와 10년 후 연산군대의 기록은 같은 횡간을 근거로 지출을 하고 있다는 점에서, 위의 국용 44만석을 지출로 상정하기 어렵다.

위의 내용을 고려해 본다면, 사료 A에서 언급되는 ‘국용 44만석’은 ‘국용에 충당되는 세입 44만석’, 즉 수입으로 파악해야 한다. 즉, ‘올해 수입은 44만석이고, 현재 중앙의 재고곡은 50만석이다’라고 언급한 것이다.²⁷⁾

22) 『조선왕조실록』 상에 등장하는 대부분의 國用은 추상적인 국가 살림, 지출을 의미하는 용어로 사용되었다. 대표적인 예로는 『定宗實錄』 권4, 2년 3월 8일 癸酉; 『世宗實錄』 권4, 1년 7월 13일 丙辰 등의 기사 참조.

23) 『太祖實錄』 권1, 원년 7월 28일 丁未.

24) 『太宗實錄』 권13, 7년 1월 19일 甲戌.

25) 『燕山君日記』 권35, 5년 10월 26일 壬子.

26) 『明宗實錄』 권2, 즉위년 11월 1일 庚申.

27) 성종 15년을 전후한 시기 서울에 비축된 미곡이 약 50만 석이었음은 아래의 기사들에서

그런데 성종 14년에는 이미 공법이 도입되어 시행되고 있던 시기였다. 그렇다면 44만 석이란 수입은 어느 정도의 연분 판정을 통해 얻어진 수입인지 살펴보도록 하자. 그를 위해서는 성종 15년의 토지 결수가 필요한데, 이에 대해서는 아래의 기사가 참조된다.

B. 지금 경기, 양계를 제외하고 나머지 5도의 토지를 모두 계산하면 1,032,070결입니다.²⁸⁾

위의 기사는 연산군 7년의 기사인데, 당시 경기와 양계를 제외한 토지는 모두 103만결이었다. 다만 위의 통계에서는 경기와 양계를 제외하고 있는데, 경기의 경우 상당량의 토지가 科田 및 功臣田으로 설정되어 있어 대부분의 전세가 국가로 귀속되지 않았고, 양계의 경우 수취된 전세를 본도에 유치시켜 군자곡으로 삼았다. 따라서 위의 삼도의 통계가 누락되어 있다 하여도 전세 세입과 관련된 자료로는 큰 문제가 없을 것으로 보인다.

다만 성종 14년과 연산군 7년 사이에는 충청도와 경상도, 전라도가 새로 양전이 실시되었다. 충청도와 전라도의 경우는 세조 8년, 경상도는 세조 9년 이미 공법에 의거한 양전이 실시된 바 있고,²⁹⁾ 이후 성종 23년에 충청도가,³⁰⁾ 성종 24년에 경상도와 전라도가 양전되었다.³¹⁾ 따라서 연산군 7년의 토지 전결수를 그대로 도입하기에는 다소 무리가 있다. 그러나 성종대 후반 양전 역시 공법에 의거한 양전이기에 토지 전결수의 오차가 크지 않을 것으로 예상된다. 이를 고려하여 연산군 7년의 전결수를 통해 성종 15년의 국가 세입이 어떠한 상황인지를 살펴보도록 하겠다.

도 확인할 수 있다. 『成宗實錄』 권144, 13년 8월 24일 庚申: 『成宗實錄』 권162, 15년 1월 4일 壬辰: 『成宗實錄』 권165, 15년 4월 18일 甲戌: 『成宗實錄』 권197, 17년 11월 10일 辛亥.

28) 『燕山君日記』 권40, 7년 7월 5일 신해 “今除京畿兩界 其餘五道田 都計一百三萬二千七十結”

29) 『成宗實錄』 권241, 21년 6월 26일 丁未.

30) 『成宗實錄』 권275, 24년 3월 20일 乙酉.

31) 『成宗實錄』 권283, 24년 10월 14일 乙亥.

〈표 3〉 성종 14년 연분에 따른 수세 예상액(石)

하하	하중	하상	중하	중중	중상	상하	상중	상상
275,218	412,828	550,437	688,046	825,656	963,265	1,098,741	1,236,084	1,373,426

위의 〈표 3〉을 참조해 보면, 1,030,070결의 토지에서 44만석의 수세를 보인 것은 연분으로 따져 대략 下中년에 해당한다. 또 44만석을 위의 토지 결수로 나누어 구한 결당 수세액은 약 6.4두로, 하중 연분의 수세량인 6두를 다소 상회하는 양이었다. 물론 연분은 전국에 일괄 적용되는 것이 아니고 면 단위로 책정하는 것이었다.³²⁾ 그러나 전국적인 평균 연분이 하중 정도라 했을 때, 전국의 연분은 대부분 하하~하상에 집중되어 있었을 것으로 보인다.

앞서 살펴보면 세종대와 성종대 전세수입 양과 결당 수세액을 종합해보면, 공법 시행 이전과 이후 관계없이 조선에서 토지 1결당 수세액은 대략 6~7두 정도가 평균적이었던 것으로 생각된다. 최대수세액을 근거로 세종대 답험손실법 하에서의 수세액을 확인해 본 결과 결당 평균적 수세액은 7.3두였으며 평년의 경우는 수세액이 이에 미치지 못하였다. 이러한 결당 수세액으로 최대 50만석 정도를 수세할 수 있었다. 공법 도입이 시행된 이후 성종대의 경우 결당 수세액은 대략 6.4두였으며 총 수세량은 대략 44만석 정도였다. 요컨대 공법의 시행 전후 모두 결당수세액은 6~7두, 전체 전세수입은 약 44만석 내외로 잠정적으로 추론해 볼 수 있다.

다만 이 정도 수세액은 공법 시행을 전후한 시기, 즉 세종~성종대의 수입을 추정한 것이고 앞선 태종대에는 전세 수입이 이것보다 훨씬 많았던 것으로 보인다. 태종대 전세수취량을 언급한 자료는 현존하지 않으나, 다음의 자료를 통해 보면 답험시 결당 수세액은 20두 내외였던 것으로 보인다.

- C. 戶曹의 損實都目狀을 참고하건대, 충청도의 금년 起田은 15萬結인데 捐給한 것이 5萬結이므로, 바로 3분의 1을 감면한 것입니다. 안노생이 반드시 많이 거두었다고 보고한 것은 사실이 아닙니다.³³⁾

32) 최초 공법이 도입될 당시 연분 판정 단위는 군현이었으나, 이후 면 단위로 다소 조정되었다. 강제훈, 앞의 책, 294-301면.

위의 기사는 태종 9년의 기사인데, 여기에서 충청도의 수세 대상 토지 중 15만결이 實이고 5만결이 損으로 파악되고 있다. 즉, 충청도 수세 대상 20만결의 전체적인 답협결과는 7분실과 8분실의 사이였던 것이다. 7분실의 결당 수세액은 21두, 8분실의 결당 수세액은 24두임을 고려하면 결당 수세액은 22~23두 가량으로 파악할 수 있다.

문제는 위의 C 기사의 맥락이, 충청도관찰사 안노생이 답협을 너무 백성에게 유리하게 해 주었다는 내용이다. 실제로 안노생은 답협보고로 인하여 처벌까지 받게 되었다.³⁴⁾ 그렇다면 태종대 충청도 지방에서는 평균적으로 결당 23두를 상회하는 액수가 수취되었다고 볼 수 있으며, 액수를 추정하긴 어려우나 여타 지방에서도 역시 7, 8분실을 상회하는 수세가 이루어졌다고 파악된다. 실제로 태종 집권 기간 연평균 50만석 이상의 미곡이 비축되고 있음을 감안해 보면,³⁵⁾ 태종대는 세종~성종대에 비하여 훨씬 많은 전세가 수취되고 있었다고 보인다.

이러한 사실을 통해 15세기 전세 수취량의 추이를 정리해 보면, 태종대에는 7, 8분실 이상의 고율의 수세가 이루어지고 있었고 이를 통해 국가의 비축곡을 급속하게 확보할 수 있었다. 이후 세종대부터는 결당 수세액이 점차 하향하여 6~7두 정도의 수세가 이루어지고 있었고, 이는 공법을 실시한 이후 성종대까지도 비슷하였다.

그렇다면 16세기 이후 전세수입은 어떻게 변화하였을까. 우선 다음 자료를 통하여 16세기 전세수입의 규모를 가늠해 보도록 하겠다.

D-④. 한 해의 조세 수입은 27만여 석입니다.³⁶⁾

D-⑤. 금년 田稅의 소출은 米 108,954 석, 太 151,464 석이다.³⁷⁾

33) 『太宗實錄』 권17, 9년 5월 29일 庚子 “參考戶曹損實都目狀 則忠淸道今歲起田十五萬結 紿損五萬結 卽是寬三分之一也 魯生必取盈焉之報爲不實”

34) 『太宗實錄』 권17, 9년 5월 29일 경자: 『太宗實錄』 권17, 9년 6월 3일 갑진.

35) 소순규, 2017, 앞의 논문, 79-81면.

36) 『中宗實錄』 권55, 20년 11월 15일 경오 “一年收稅 二十七萬餘石”

37) 『明宗實錄』 권2, 즉위년 11월 1일 경신 “今年田稅所出 則米十萬八千九百五十四石 太十五萬一千四百六十四石”

위의 D 기사들을 살펴보면, 16세기 전반기의 전세수입은 대략 27~30만석 수준이었던 것으로 보인다. D-④가 중종 20년(1525), D-⑤가 명종 즉위년(1545)의 현황을 전하고 있으므로, 16세기 전반 무렵은 27~30만석 수준의 전세수입이 꾸준히 유지되었던 것으로 볼 수 있다.

그런데 16세기 후반경 전세수입에 대해서는 직접적인 자료를 찾아보기 힘들다. 기존 연구에서는 명종대, 그리고 임진왜란 이전 선조대의 전세 수입량을 10만석 혹은 7만석 정도로 추정하기도 하였다.³⁸⁾ 16세기 전반기 전세수입이 27~30만 석인 것에 비교하면 급격히 줄어든 수량이었다. 다만 필자가 보기에도 기존 연구에서 위와 같은 전세수입을 상정한 것은 자료의 오독에 근거한 것이 아닌가 생각되는데, 우선 기존 연구에서 언급한 전세 수입 추정 자료들을 검토해 보도록 하자.

E-④. 1년의 調度 중 백관의 祿俸이 14만 석인데, 갑자년부터 미리 당겨 쓴 곡식이 해마다 7만 석에 이르니, 더 비축하지 않은 채 계속 당겨쓰기만 하면 비록 20만 석이라도 10년을 지탱하기 어려울 것이어서 매우 걱정됩니다.³⁹⁾

E-⑤. 1년 경비는 매우 많은데도 지난해의 稅入은 7만 석뿐이니 옛일을 고찰하여 경비를 일체 감축시키고 수입에 따라서 지출해야 합니다 (중략) 가령 내년 세입이 10만 석이 된다 하더라도 4만 석을 끌어 써야 하고 후년에 또 그와 같이 하여 3년이 되면 비축하였던 양곡이 모두 없어질 것입니다.⁴⁰⁾

위의 E 기사들은 각각 명종 21년(1566)과 선조 원년(1567)의 기사이다. 우선 E-④에서 보듯이, 당시 녹봉 지출액은 약 14만 석인데, 해마다 녹봉 지출을 위해 7만 석을 당겨쓰고 있다고 하였으므로, 그 해 수입액은 대략 7만석 정도로 예상된다. E-⑤의 정황 역시 E-④와 부합하는데, 내년에 상황이 좋아 10만 석이 들어온다 하더라도 약 4만 석을 끌어써야 하는 상황을 언급하고 있다. 기존 연

38) 김성우, 2001 『조선중기 국가와 사족』, 역사비평사, 72-78면.

39) 『明宗實錄』 권33, 21년 10월 己巳 “一年調度 百官祿俸 十四萬碩也 自甲子年 引用前穀 歲至七萬 不加備蓄 而引用無已 則雖實二十萬 難支十年 甚可慮也”

40) 『宣祖實錄』 권2, 원년 12월 19일 계사 “一年經費 甚爲浩繁 而前年稅入 只七萬石 經費必考古事 一切減省 量入爲出可也 (중략) 則假說來年稅入 可至十萬石 而引用者四萬石 後年又如此 至於三年 則所儲盡無矣”

구에서는 이를 근거로 명종~선조대 한 해 수입이 7만 석 내지는 10만 석이라 주장하였던 것이다.

그런데 이들 기사에서 나온 액수를 전체 세입으로 보기엔 무리가 따른다. 우선 연산군대와 명종대 1년의 경비 지출로 언급되는 액수는 각각 20만 석~30만 석 정도였다.⁴¹⁾ 따라서 명종~선조대 국가 경비의 지출 역시 그 정도로 예상할 수 있는데, 위의 기사들에서는 녹봉만을 언급하고 있다. 만일 전체 세입이 7만 석 내지 10만 석에 그친다면, 부족분은 4~7만 석이 아니라 10만 석 이상으로 언급되어야 한다.

따라서 위의 D 기사들은 전체 세입 중 米, 즉 녹봉을 지급할 쌀에 관한 기사로 이해해야 한다고 보인다. 즉 녹봉으로 지급되는 14만 석은 대부분 쌀인데 비하여, 명종 21년~선조 원년 기간 동안 한 해 쌀 수입은 대략 7만 석 정도였던 것이다. 다른 시기 자료들에서 쌀 수입이 10만 석内外로 언급되는 것에 비하여 적은 수인데,⁴²⁾ 아마 해당 기간 동안 水田의 작황이 좋지 못하여 연분을 下下로 평가한 것 외에도 상당한 감면이 이루어졌던 것으로 보인다.

다만 이와 같은 쌀 수입의 감소는 16세기 전반에 걸친 것이 아니라, 명종~선조대에 일시적인 현상이었다고 생각된다. 아래의 F 자료를 보면 16세기 후반에도 일상적인 전세수입량은 앞서 살핀 D 자료들과 유사한 상황이었음을 확인할 수 있다.

F. 우리나라의 全盛期 때에도 1년의 稅收가 兩界를 제외한 6도에서 받아들이는 쌀·콩·조가 겨우 23~24만 석이었는데, 그 중 콩과 조를 빼고 나면 쌀은 14만 석이 채 되지 않습니다.⁴³⁾

위의 F 기사는 선조 26년의 기사로 임진왜란 때 명나라 병사들에 대한 급료 지급과 관련된 논의 중에 나온 내용이다. 앞서 본 것처럼 15세기 전세수입은 대

41) 이에 대해서는 본고의 제 3장에서 상술하도록 하겠다.

42) 『明宗實錄』 권2, 즉위년 11월 1일 庚申.

43) 『宣祖實錄』 권41, 26년 8월 10일 辛卯 “我國全盛之時 一年稅入 兩界外 六道米豆粟并 歲僅二十三四萬石 除豆粟外 不滿十四萬石”

략 40만 석을 상회하는 수치였다는 것을 감안하면, 위 기사에서 전성기란 표현은 15세기 실제 米穀 수세가 많았던 시기를 언급하는 것이 아니라, 16세기 임진왜란이 발발하기 이전의 상황을 언급한 것으로 보인다. 즉 전란 이전 조선의 1년 세수는 평균적으로 23~24만 석이었고, 그 중 쌀은 절반 정도, 즉 14만 석에 조금 못 미치는 액수였던 것이다. 14만 석의 쌀은 상당수가 녹봉에 충당되었을 것이다.

이 F 기사를 근거로 앞의 E 기사들을 살펴보면, E에서 언급하는 7~10만 석의 수세액은 쌀에 해당하는 것으로 추론하는 것이 타당하단 것을 확인할 수 있다. 즉 임진왜란 이전 조선의 전세수입은 23~24만 석 정도를 유지하고 있었던 것이며, 16세기 후반 역시 16세기 전반에 비해 크게 수세량이 감소하지 않았던 것을 알 수 있다.

요컨대 공법이 도입되기 직전 전세수입은 약 40~50만 석 수준이었고, 결당 수취량 역시 6~7두 수준이었던 것으로 보인다. 공법이 도입된 이후에도 전세수입량은 45만 석 내외였고, 결당 수취액 역시 공법 도입 이전과 비교하여 현격한 차이가 드러나지 않았다. 그런데 16세기 이후에는 전세수입이 25만 석内外로 감소하기에 이를 것이다. 15세기에 비하여 절반 내지는 2/3 수준으로 감소한 것이다.

이와 같은 전세수입의 감소 원인은 무엇보다 전세 수취의 연분이 下下, 즉 1결당 4두 수취로 하향고정되었기 때문이었다. 이미 기존 연구에서 16세기 연분의 하향고정화는 상세히 언급되었다.⁴⁴⁾ 다만 연분의 하향고정화는 16세기 이전 15세기 후반부터 이미 진행되고 있었던 것으로 생각된다.

G-⑦ 『大典』에 해의 풍년과 흉년을 따져서 9등급으로 나뉘 稟稅를 정하게 되었는데, 우리나라의 토지는 메말라서 상등에 해당되는 해는 얻기가 쉽지 않고 중등에 해당되는 해는 또한 자주 만날 수 있지만, 수령들이 조심해서 살피지 않기 때문에 비록 풍년이 들었더라도 으레 모두 하등으로 판정할 뿐 아니라, 심한 자는 실제로 재앙이 들은 것같이 관찰사에게 轉報하고 관찰사 또한 직접 자세히 살펴서 판단하지 않고 그 보고받은 것을 그대로 임금께 보고합니다.⁴⁵⁾

44) 16세기 전세의 하향고정화에 대한 종합적인 논고로는 박종수, 앞의 논문 참고.

G-④. 守令은 監使가 등급 더할 것을 미리 생각하고, 또 백성들이 자기를 훼방할까 두려워하며 반드시 그 등급을 낮추고, 監使 역시 조정의 의논이 있을 것을 요량해서 또 그 등급을 감한 것입니다. 지금 만일 다시 짐작해서 감한다면 너무 헐해질 듯합니다.⁴⁵⁾

위의 G 기사들은 각각 성종대와 연산군대의 기사인데 일선에서 연분을 판정하는 수령 및 관찰사가 연분을 실제보다 낮게, 주로 하등으로 판정하여 보고하고 있다는 내용이었다. 이는 의정부와 국왕에게 연분을 보고할 때마다 등급이 높아지므로 생겨난 관행이었다. 실제로 성종대까지는 의정부 및 국왕의 의사에 따라 연분이 주로 상향되었던 것으로 보인다. 그런데 연산군대에 들어 일선의 수령과 감사들이 등급이 더해질 것을 미리 생각하여 하등 판정을 보고하는 것이 일반화되었고, 이러한 전세 연분 판정의 관행이 16세기를 경과하면서 중앙에서 연분을 상향결정하는 과정이 생략됨으로써, 下下년으로 점차 고정화되었던 것이다.

그렇다면 15세기 후반부터 16세기에 이르기까지 나타난 전세의 하향고정화 경향은 어떻게 이해할 수 있을까? 이는 15세기 중후반 고착된 조선의 중앙 재정 구조와 긴밀한 상관관계가 있다고 생각되는데, 장을 바꾸어 상세히 살펴보도록 하겠다.

3. 16세기 전세수입 감소의 재정적 영향

앞 장에서 살펴본 전세수입의 감소를 계기적으로 이해하고, 또 줄어든 전세수입과 재정 운영의 상관관계를 살펴보기 위해서는 16세기 중앙의 재정 구조에 대한 이해가 선행되어야 한다. 16세기 전세 재정의 구조를 살피기 위해서는 두 가지 요소, 즉 貢法-國用田制의 도입과 貢案-橫看을 통한 세입, 세출 운영의 구조

45) 『成宗實錄』 권184, 16년 10월 8일 乙酉 “大典以年之豐歉分九等 定租稅 我國土地絲薄 上等之年則不易得也 如中等之年則亦屢矣 而守令不謹驗察 雖年豐 例皆以下等審定 甚者以實爲災轉報觀察使 觀察使亦不親審 從其所報 轉聞于上”

46) 『燕山君日記』 권19, 2년 11월 12일 乙卯 “守令預度監司之加等 又忌民之毀己 必下其等 監司亦料朝廷之議 又減其等”

를 살펴야 한다.

조선은 건국 당시 답험수세제를 통해 전세를 수세하였고, 각 관서에는 位田을 배정하여 해당 위전의 전세수입을 통해 관서운영비를 충당하는 각사위전제가 운영되고 있었다.⁴⁷⁾ 답험수세제에서는 매년 수세 때마다 필지별로 작황을 판단하여 연분을 책정하였고 이 과정에서 막대한 행정 인력이 요구되었다. 또 해마다 관서별 수입량이 일정하게 고정되지 않았다. 답험손실법과 각사위전제에서 발생하는 위와 같은 문제를 해결하기 위해 세종이 추진하였던 것이 바로 공법이었다.

공법은 본래 1결당 수취액을 고정하여 답험 과정을 없애 수세를 간소화하고, 아울러 각사의 수입량을 일정하게 만들기 위한 제도였다. 그러나 공법의 논의 과정에서 세종의 구상은 관료들의 심각한 반대에 직면하게 되었는데, 풍년일 때는 몰라도 흉년의 경우 공법상 수세량을 관철시키면 심각한 민폐를 유발할 수 있다는 것 때문이었다.⁴⁸⁾

결국 관료들의 반대에 부딪친 공법은 토지의 등급을 3등급에서 6등급으로 보다 세분화하였고, 해마다의 소출을 조사하여 세액을 부과하는 답험을 필지 단위가 아닌 군현 단위로 시행하기로 결정하였다. 또 최대 수세액을 결당 30두에서 20두로 하향 조정하였다.⁴⁹⁾ 재정 수입의 항수 확보란 본래 공법의 도입 취지는 달성하지 못하였지만, 위의 조치들을 통하여 민의 부담을 현실화하고, 답험과정에서 동원되는 행정 인원을 대폭 축소함으로서 목표의 일부는 달성할 수 있게 되었던 것이다.

그러나 위와 같은 공법 제도로는 각 관서의 항구적인 수입의 고정이란 취지는 관철시키기 어려웠다. 공법의 취지는 결당 수세액을 고정하면 각 관서가 거두는 수세전의 규모에 따라 세입이 일정해질 것을 예상한 것이었다. 그런데 공법이 정률세제로 정해지면서 위와 같은 정책적 목표는 달성하기 어려워졌다. 그러자 이에 대한 보완책으로 국용전제를 도입하였는데 과거 각 관서가 가지던 수세전

47) 각사위전제의 재정 운영 방식에 대해서는 오정섭, 1992 「고려말 · 조선초 각사위전을 통해 본 중앙재정」 『한국사론』 27 참조.

48) 단일 세액 책정을 통한 공법 제도에 대한 논의에 대해서는 강제훈, 앞의 책, 184-199면 참조.

49) 이상 공법 도입의 맥락과 결정된 공법의 의의에 대해서는 강제훈, 앞의 책, 289-338면 참조.

을 국용전으로 일괄 통합하였던 것이다. 국용전의 세는 모두 호조가 관할하고, 대신 각 관서들은 기존의 경비 지출을 근거로 연간 지출 경비를 고정하고 이를 호조에서 지급해주는 방식으로 변화하였다 것이다. 국가 전체 수입의 고정은 불 가능하였지만, 각 관서의 수입은 항구적으로 고정될 수 있게 된 것이었다.⁵⁰⁾

공법과 국용전제는 각각 세종 26년과 27년에 입안되었으나, 실제 운영된 것은 단종~성종대부터였다. 국용전제의 경우 단종 때부터 도입된 것으로 추론되고, 공법은 세종 말년 전라도에서 기존 양안의 토지 등급을 토대로 시행하였고, 이후 도 단위로 공법에 근거한 양전을 마무리한 이후 도입되었다. 세조 7년 경기, 세조 8년 충청도와 전라도, 세조 9년 경상도,⁵¹⁾ 성종 2년 황해도,⁵²⁾ 성종 7년 강원도,⁵³⁾ 성종 17년 평안도,⁵⁴⁾ 성종 20년 함경도⁵⁵⁾ 지역에 대한 공법 양전을 시행함으로서 전국에 걸쳐 공법이 시행되기에 이르렀다. 이에 따라 성종대 중반 이후부턴 공법에 의거한 전세 수취, 그리고 국용전제에 근거한 재원의 분배가 정착되기에 이르렀다.

이러한 공법-국용전제의 도입과 아울러 15세기 후반부터는 공안-횡간을 통한 재정운영구조가 정착되기에 이르렀다. 공안은 조선 건국 이전부터 존재했던 것으로, 본래는 각 관서에서 수취하는 공물의 종류와 수량을 기록한 공물 수세장 부였다. 태조는 조선을 건국한 지 한 달 만에 공안의 상정을 시행하여 조선 최초의 임신공안을 수립하였으며, 이후 세종대와 세조대, 그리고 성종 초반과 연산군대 공안의 개정이 이루어졌다.⁵⁶⁾

그런데 공안의 개정에서는 단순히 공물의 물종이나 수량뿐 아니라 공안 체제 자체의 변화도 수반되었다. 세종공안의 개정 때에는 진상 중 일부가 공안에 수

50) 국용전제의 시행을 공법 입법에서 재정적 항수 확보 실패로 인한 보완적 조치로서 해석한 것은 강제훈이었다. 강제훈, 앞의 책, 307면.

51) 『成宗實錄』 권241, 21년 6월 26일 丁未.

52) 『成宗實錄』 권18, 3년 5월 6일 壬寅.

53) 『成宗實錄』 권70, 7년 8월 20일 庚寅.

54) 『成宗實錄』 권198, 17년 12월 19일 庚寅.

55) 『成宗實錄』 권224, 20년 1월 11일 庚午.

56) 조선전기 공안 개정의 세부적인 내용에 대해서는 소순규, 2017 앞의 논문 참고.

록되어 운영되기 시작하였고, 군현 뿐 아니라 군사 주둔지에도 공물이 분정되었다. 세조대 을유공안은 이보다 훨씬 변화의 폭이 컸는데, 가장 중요한 것은 이전 까지 공안에 기재되지 않았던 전세와 노비신공이 군현 별로 정액화되어 상납량이 고정되었다.

공법과 국용전제가 도입되기 이전까지는 한 군현에서 수취될 전세의 양, 그리고 그 중에 각 관서로 납입되는 전세의 양을 예측하는 것이 불가능하였다. 공안은 본래 공물 장부였던 만큼, 납입하는 군현과 납입받는 관서 모두 공물의 물종과 정확한 수량을 기재하고 있었다. 앞서 언급한 것처럼 전세가 해마다 변동하는 상황에서는 전세가 공안에 기재되기 어려웠던 것이다.

그런데 공법과 국용전제가 도입되면서 전세가 공안에 기재될 수 있는 여건이 마련되었다. 우선 납입처가 한 곳으로 고정되었고, 한 군현내의 토지는 하나의 연분을 적용받기 때문에 수세량 변동의 경우의 수도 모두 9가지로 줄었던 것이다. 이에 따라 공법이 도입되는 과정에서 전세의 공안 수록이 논의되기 시작하여,⁵⁷⁾ 공법과 국용전제가 도입된 이후인 세조을유공안 상정 당시 전세도 공안에 수록되기에 이르렀다.

다만 을유공안 상에 전세가 기재되는 방식은 공법 기획 당시 구상했던 방안과는 차이가 있었다. 처음 전세의 공안기재가 논의될 때에는 9등급에 따른 전세수세량을 각각 기재하는 방법이었다. 즉 9등급에 따라 한 고을의 수세량을 기재하고, 해당 연도마다 연분 판정 이후 거기에 맞는 세액을 납부하도록 한 것이었다. 그러나 실제 공안에는 연분이 下下年일 경우, 즉 1결당 4두가 수취될 것을 예상하여 중앙 상납액을 고정하였다.

공안에 전세가 기재되면서, 결당 4두 수취를 근거로 한 상납액이 정액화 되었다는 것은 가장 흥년의 상황에서도 항구적인 수입 확보가 가능해졌음을 의미한다. 전국의 모든 군현이 하하년의 연분을 받아도 중앙 세입에 해당하는 미곡은 확보할 수 있는 여건이 마련된 것이다. 이러한 형태로 공안에 전세가 기재된 것

57) 『世宗實錄』 권109, 27년 7월 13일 乙酉 “京中各司及外方田稅貢案 其道田品 畢分揀後 以九等年田稅多寡 更加磨勘成籍 今秋等田品導行帳及分類帳三秩 隨卽成籍 分置其官及戶曹監司”

은 공법 및 국용전제와 마찬가지로 재정 수입의 항구성을 기하기 위한 조치였던 것으로 풀이될 수 있다.⁵⁸⁾

전세를 공안에 기재하여 세입의 항구성을 확보한 것과 더불어, 횡간의 작성을 통해 지출도 일정하게 규제되었다. 국초에는 각 관서별로 관례에 따른 지출이 이루어졌고, 이를 중앙에서 효과적으로 통제하기 어려웠다. 이 과정에서 상당량의 재원이 낭비되고 있었고, 이러한 상황에 대해 문제를 인식한 것은 세종대부터였다. 세종대부터 시작된 지출 규칙의 작성은 세조대 이르러 결실을 맺게 되었다. 세조대 을유공안 상정 당시, 공안의 개정뿐 아니라 이에 짹하는 지출 규칙인 횡간이 작성되었던 것이다. 이후 성종공안과 연산군 신유공안의 작성 과정에서도 공안과 연동되어 내용이 변화되었다. 이리하여 세입-공안, 세출-횡간이란 장부를 통해 중앙 재정을 운영하는 체제가 15세기 후반 확립되기에 이른 것이다.

이처럼 16세기는 15세기 추진된 새로운 수세제도인 공법과 재원분배구조인 국용전제, 그리고 세입과 세출에 대한 장부인 공안과 횡간 체제가 확립되어있었다. 그리고 공안에는 각 군현별로 결당 4두 수취가 이루어질 경우를 상정하고, 이에 근거하여 중앙으로 세입을 규정해 놓았다.

그렇다면 공안에 기재된 1년 중앙의 수입은 얼마나 예상할 수 있을까? 이에 대해서는 아래의 <표 4>를 참조해보자.

<표 4> 16세기 전결수와 결당 4두 수세시 수세량⁵⁹⁾

	연산군 7년		중종대		반계수록(임난 이전)	
	전결(結)	수세량(石)	전결(結)	수세량(石)	전결(結)	수세량(石)
경기	—	—	—	—	143,370	38,232
충청	231,995	61,865	—	—	252,503	67,334
경상	295,440	78,784	—	—	315,026	84,006
전라	368,221	98,192	430,788	114,876	442,189	117,917
황해	101,600	27,093	—	—	106,832	28,488
강원	34,814	9,283	33,884	9,035	34,831	9,288

58) 이상 을유공안 성립 당시 전세와 노비신공 등의 공안 수록에 대해서는 소순규, 2017 앞의 논문, 207-234면 참조.

6도계	1,032,070 (경기제외)	275,937 (경기제외)			1,294,751	345,265
평안	—	—	—	—	153,009	
함경	—	—	162,563		63,831	
전국					1,515,591	

위의 <표 4>에서 보듯이 결당 4두 수취가 이루어지는 경우 전세수입은 16세기 전 기간에 걸쳐 약 27~34만 석 수준이었다. 앞서 자료 C의 기사들과 유사한 수준이었음을 알 수 있다. 공안에 전세가 기재될 당시부터 1결당 4두 수취를 상정하고 이에 따라 군현별 상납액을 결정하였는데, 이때 최대로 기재할 수 있는 양은 27만 석을 초과할 수 없었던 것이다.

다만 15세기 후반 공안에 기재된 중앙상납량은 27만 석보다도 적은 20만 석 수준이었던 것으로 보인다. 이에 대해서는 아래의 자료를 참조해 보자.

H. 신 등이 국가의 1년 調度를 보면, 쓰는 것이 上納의 수보다 더합니다. 무오년의 예만을 가지고 말하더라도 상납한 米豆는 205,584석 14두인데 (후략)⁶⁰⁾

위의 기사는 연산군대 기사로, 당시 중앙으로 상납된 米豆가 약 20만 석임을 언급하고 있다. 즉 전체 전결에서 4두 수취가 이루어지는 상황을 가정하고 이보다 적은 수를 상납하여 중앙 재원으로 활용하였던 것이다.

다만 중앙으로 납입되는 전세의 양은 결당 4두 수취를 근거로 고정하였다 하더라도, 이것이 결당 4두 수취를 항구적으로 제도화한 것은 아니었다. 만일 결당 수취가 6두, 8두가 되는 경우가 있다면 수취는 해당 액수대로 진행하였다. 수취액 중 공안에 기재된 수만 중앙으로 납입하고 나머지는 우선 州倉에 보관하도록

59) 이 표는 이재룡, 1988 앞의 논문, <표 5>의 내용을 참고하여 전결 수를 작성하고, 여기에 4두 수세를 가정하여 수세량을 기입한 것이다. 다만 연산군 7년의 충청, 황해, 강원도의 수치는 사료에 직접 제시된 것이 아니라 앞 뒤 시기의 양전 결과를 토대로 이재룡이 추정한 수치란 점을 밝혀둔다.

60) 『燕山君日記』 권35, 5년 10월 26일 壬子 “臣等見國家一年調度 其所用加於上納之數 只舉 戊午年言之 其上納米豆二十萬五千五百八十四碩十四斗”

한 것이다. 보관된 주창의 미곡은 일반적인 경상비가 아닌 저치곡의 용도로 쓰였고, 중앙의 저치곡이 부족할 때는 중앙으로 수송되기도 하였다.

I-③. 세조조에 조석문이 호조판서가 되어 건의하기를 “田稅는 二分은 경창에 납입하고, 一分은 주창에 납입하십시오”라고 하였는데, 京倉에 많이 저치하는 것이 가장 좋습니다.⁶¹⁾

I-④. 호조에서 계하였다. “전라도 潛船에 관한 일입니다. 전에는 貢案에 기록한 1년 恒貢 [貢案付一年恒貢] 외에는 軍資米太에 보태어 반은 군자감에, 반은 州倉에 납입해 두었습니다. 그 뒤에 해마다 잇달아 흥년이 들어 京倉에 저축된 곡식이 적어지자, 의논하여 下三道의 州倉에 받아들여 둔 곡식도 모두 潛轉하게 하였습니다. (중략) 田稅는 貢案에 의거하고, 州倉에 저장하는 곡식은 조운하지 않도록 하면 私船의 폐단이 거의 없어질 수 있을 것입니다.”⁶²⁾

위의 I 자료에서 보듯이, 중앙으로 상납한 외의 전세는 경창과 주창에 나누어 저치하였다. 저치 방식은 시기에 따라 달랐던 것으로 보이는데, 세조대에는 약 2/3를 경창으로 수송하여 저치하고 나머지는 주창에 납입하였다. 한편 중종대에는 절반 정도를 군자감에, 절반은 주창에 납입해 두고, 서울의 저치가 부족할 때마다 주창에 있는 미곡을 서울로 수송하도록 관리하였던 것이다.

이상의 재정 구조를 통해 보면, 16세기 전세의 하향고정화 경향에 대한 해답을 얻을 수 있다. 우선 가장 중요한 것은 15세기와 16세기 결당 전세 수취량은 급격하게 감소한 것이 아니었다. 15세기에는 평균적으로 6~7두 정도가 수세가 관철되고 있던 반면, 16세기는 점차 전국적으로 결당 4두 수취가 보편화 되어가

61) 『成宗實錄』 권240, 21년 5월 27일 戊寅 “世祖朝 曺錫文爲戶曹判書建議 田稅二分納京倉 一分納州倉 京倉多積最好 上曰 可依所啓”

62) 『中宗實錄』 권65, 24년 4월 6일 辛未 “戶曹啓曰 全羅道漕船事 前者貢案付一年恒貢外 補軍資米太 一半軍資監 一半州倉納置矣 其後連年凶歉 京倉儲穀數少 議令下三道州倉納置穀食 亦并漕轉穀食之數 視古尤多 漕船之數 則如舊 又於庚午年 兵船革罷 以作輕快 船隻之數 益爲不多 至於丁亥 則又有兩界移轉之事 故不得已私船抄發載之也 司中非不知私船之有弊 計一年經費之事 則穀食之數甚多 故全羅左右道兵船 并令載之 然且不足 因以私船載之也 司中亦每欲啓之 未果也 若革罷兵船 依大典如數造作 田稅亦依貢案 而勿令州倉儲穀漕運 則私船之弊 庶可無矣 而兵船之事 兵曹當爲處置矣 傳曰 革罷兵船 當還造作事 前者典艦司提調沈貞啓之也 然安可遽造於一朝乎 漕轉已迫 今不可一時造作 雖有其弊 不得已以私船漕運也”

고 있었던 것이다. 공법은 최대수세량 20두를 규정하고 있었지만, 실상에서는 공법 도입 이후 15세기와 16세기의 1결당 수취액의 차이는 1~3두 정도로, 급격한 감소는 아니었다.⁶³⁾

그리고 그 시기 전세의 감소는 어느 정도 국가의 기획 속에서 이루어진 것이다. 중앙수입을 항구적으로 고정 시킨 이후, 여타의 전세 수취곡은 경창과 주창에 저치하는 구조가 정착되었다. 다만 저치곡은 말 그대로 국가의 비상적인 상황에서 쓰이는 것이었고, 일반적인 경상비로 사용되는 것이 아니었다. 즉, 전세 수취를 4두 이상 유지할 필요성은 절박하지 않았던 것이다.

거기에 더하여 경창으로의 납입은 수송과 보관의 문제를 야기하였다. 米穀은 경제적 가치 대비 수송이 어려운 물품이고 더욱이 보관 역시 용이하지 않았다.⁶⁴⁾ 이리하여 전세의 2/3를 경창으로 납입하던 세조대에는 미곡을 저치할 창고 건축이 몇 차례 이루어졌다.⁶⁵⁾ 또 태종대 정착된 조운 제도에 대한 재건도 함께 이루어졌다. 이는 성종대에도 마찬가지여서 사선에 의한 조운 운영이 활발히 논의되기에 이르렀다.⁶⁶⁾

63) 16세기 결당 수취액이 1~3두 감소한 것은 당시 수세액인 4두를 기준으로 해서는 25%~75%에 이르는 양이므로 담세자의 입장에서는 결코 감소폭이 적다고 말할 수 없다. 다만 필자가 여기에서 ‘급격한 감소는 아니었다’라고 이야기한 것은 기준 연구에서 빚어지는 일종의 ‘착시효과’를 보정하기 위한 것이다. 기준 연구에서는 16세기 전세의 하향고정화를 언급할 때 15세기 실제 결당 수세량에 대한 검토를 통해 감소량을 언급한 것이 아니라, 15세기 담힘손실법 및 공법의 제도적인 결당 수취액의 최대치와 16세기 결당 4두 수취를 단순 제시하였다. 이리하여 최대 20두 내지 30두 수취가 가능했던 상황에서 결당 4두로 하향된 것처럼 묘사된 부분이 있다고 생각된다. 이러한 기준 연구에서 보여주는 ‘이미지’에 비해 실제 16세기 결당 수취액의 감소분은 1~3두 정도였다는 것을 강조하고자 하였다.

64) 저치된 미곡을 썩지 않도록 창고를 관리하고, 비축 미곡을 신곡으로 改色하는 작업 등은 상당한 행정력을 요하는 것이었다. 저치곡의 보관 문제에 대해서는 강제훈, 1998 「朝鮮初期 國庫穀의 還上 운용」『한국사학보』 5 참조.

65) 『世祖實錄』 권28, 8년 7월 29일 壬戌: 『世祖實錄』 권29, 8년 8월 1일 癸亥: 『世祖實錄』 권30, 9년 1월 20일 庚戌: 『世祖實錄』 권36, 11년 7월 23일 戊辰.

66) 조선시대 조운제도 및 성종대 사선 조운에 대해서는 최완기, 1976 「조선전기 조운시고: 그 운영형태의 변천과정을 중심으로」『白山學報』 20: 1979 「조선전기의 穀物任運考」『史叢』 23: 六反田豊, 1987 「李朝初期の田稅輸送体制: 各道單位にみたその整備・変遷過程」『朝鮮學報』 123: 菅野修一, 2003 「朝鮮初期 賑恤穀 운송 문제: 朝鮮王朝의 國家的 再分

서울에 적정한 수준의 미곡이 확보되어 있다고 가정할 경우, 계속적인 경창 상납을 통해 재고곡을 늘리는 것은 국가의 입장에서 수송과 보관에 있어 큰 부담으로 작용하는 것이었다. 이에 따라 점차 경창의 상납은 적정 수준으로 줄어거나 최소화하고 주창에 유치분을 늘리게 되었으며, 이후에는 점차 수취량을 4 두로 고정시켜 여유분을 최소화 하는 방향으로 운영되었던 것으로 추론된다.

그렇다면 과연 20만 석을 다소 상회하는 수준으로 중앙 재정운영이 무리 없이 운영될 수 있는지를 검토해 보도록 하겠다. 이를 위해서는 횡간에 기록된 지출량을 파악할 필요가 있는데, 이에 대해서는 아래의 자료들이 참고된다.

J-Ⓐ. 臣等이 국가의 일 년 調度를 보건대, 사용한 것이 상납의 수보다 더합니다.

무오년[연산군 4년]을 들어 밀해보면, 上納米豆는 205,584석 14두, 사용한 것은 208,522석 1두입니다. 그 중 橫看에 기록된 것은 197,938석 13두, 別例로 사용한 것은 10,583석 3두입니다.⁶⁷⁾

J-Ⓑ. 1년의 지출은 米 126,208石, 太 183,660석이다.⁶⁸⁾

위의 두 기사는 각각 연산군 4년(1498)과 명종 즉위년(1545)의 기사인데, 1년 지출량을 언급하고 있다. 특히 J-Ⓐ에서는 횡간에 기록된 지출을 약 20만 석으로 언급하고 있어, 당시 국가에서 횡간으로 지출하는 규모를 비교적 정확하게 파악할 수 있다. 15세기 말, 16세기 초의 횡간 상 규정된 국가의 지출량은 약 20만 석이었던 것이다.

그런데 16세기 중반 무렵인 명종 즉위에는 1년의 미곡 지출량을 쌀 12만 5천

配 기능에 대한 考察』『고문서연구』22: 소순규, 2014 「조선초기 왜료 규모의 증가와 제도적 대응」『조선시대사학보』69: 한정훈, 2014 「조선 건국기 조운체제의 정비와 그 의미」『진단학보』120: 문경호, 2014 「여말선초 조운제도의 연속과 변화」『지방사와 지방문화』17-1 등 참조.

67) 『燕山君日記』 권35, 5년 10월 26일 壬子 “議政府啓 臣等見國家一年調度 其所用加於上納之數 只舉戊午年言之 其上納米豆二十萬五千五百八十四碩十四斗 其所用則二十萬八千五百二十二碩一斗也 其中橫看付者十九萬七千九百三十八碩十三斗也 別例所用者一萬五百八十三石三斗也”

68) 『明宗實錄』 권2, 즉위년 11월 1일 庚申 “一年支用 米十二萬六千二百八石 太十八萬三千六百六十石”

석, 콩 18만 3천석으로 언급하여 합쳐서 대략 30만석 정도를 지출하였다. 이때 당시 횡간에 기재된 1년 지출량과 J-④의 실제 지출량 사이에 얼마나 차이가 발생하는지는 명확하지 않다. 명종대 당시에도 각종 지출의 근거로 횡간이 활용되고 있었으나,⁶⁹⁾ 앞선 시기에 비하여 횡간에 근거하지 않은 지출이 매우 많아진 상황이었다.⁷⁰⁾ 따라서 실제 횡간상의 지출량은 30만 석에 미치지 않는 수였을 것으로 보인다.

한 가지 고려할 점은 J-④와 J-⑤ 시기에 통용되던 공안이 달랐다는 점이다. J-④의 경우, 신유공안의 작성 전의 상황으로 당시는 성종대 초반 상정된 성종 공안이 통용되고 있었다. 반면 J-⑤의 시기에는 연산군 7년(1501)에 상정된 신유공안이 적용되고 있던 시점이었다. 신유공안은 연산군대 작성되었던 이유로 중종반정 이후 한동안 사용되지 않았으나, 공안개정 내용이 비교적 합리적으로 이루어졌고 당시 재정 상황을 잘 반영한 공안이었기 때문에 중종 2년 이후부터는 정식으로 활용되기 시작하였다.⁷¹⁾ 세조대 을유공안 이후부터는 세입장부인 공안과 세출장부인 횡간은 개정 때마다 연동되어 내용이 변화하였으므로,⁷²⁾ 위 두 기사 시기의 1년 지출에 대한 횡간 규정 역시 달랐을 것으로 생각된다.

그런데 연산군대 신유공안 작성 당시 중요한 쟁점이 바로 貢額의 현실화였다. 세조 을유공안은 당시 매우 과격적으로 공액을 감소시키고, 국가의 지출 규제 역시 상당히 엄격해졌는데, 성종공안은 을유공안에 비하여 절반 정도 더 공액을 감축시켰다.⁷³⁾ 따라서 국가의 경비 지출 역시 앞서보다 더욱 줄어들었고, 이는 정상적인 국가 운영에 여러 장애를 가져올 정도였다.⁷⁴⁾ 연산군대 신유공안의 개

69) 『明宗實錄』 권6, 2년 12월 7일 甲寅; 『明宗實錄』 권11, 6년 6월 23일 庚辰; 『明宗實錄』 권14, 8년 1월 21일 戊戌; 『明宗實錄』 권16, 9년 6월 18일 丁亥; 『明宗實錄』 권17, 9년 11월 16일 癸丑; 『明宗實錄』 권19, 10년 8월 23일 乙酉; 『明宗實錄』 권23, 12년 8월 16일 丙申; 『明宗實錄』 권33, 21년 9월 24일 辛亥.

70) 『明宗實錄』 권33, 21년 10월 12일 己巳 “先王之朝 量入爲出 今則橫看之外 加出之數甚多 國家儻或有事 將無以應需 優游度日 終至竭乏矣”

71) 『中宗實錄』 권3, 2년 8월 13일 甲申.

72) 소순규, 2017 앞의 논문, 250-253면 참조.

73) 『燕山君日記』 권28, 3년 10월 20일 戊子 “世宗朝詳定貢案 至世祖朝三分減其一 然亦有餘 而又減其半”

정 원인 역시 이러한 성종공안의 무리한 공액 감축 때문이었다.⁷⁵⁾ 요컨대, J-ⓐ에서 언급한 지출량은 매우 급격히 감축된 형태의 지출이었고, J-ⓑ는 그에 비하여 지출량을 늘렸던 횡간이 통용되고 있었던 것이다.

이러한 점을 고려하면 16세기 중간인 명종 즉위년(1545) 당시에도 횡간에 근거한 지출은 대략 27~28만 석 정도로 추정된다. 즉 16세기 기간 동안 가장 감축된 시기의 지출량이 약 20만 석, 증가된 지출 규식은 27~28만 석 정도였고, 규정외 지출까지 고려하면 21만 석에서 30만 석 수준의 지출이 이루어졌던 것이다.

그런데 이러한 지출량을 앞서 <표 3>에서 확인한 전세수입량과 비교해 보면 수입이 지출을 다소 상회하거나 혹은 대략 비슷한 수치임을 확인할 수 있다. 즉 성종공안이 통용되던 시점에서는 중앙으로 세납되는 액수가 21만 석 내외, 지출 액수는 약 20만 석이었고, 신유공안이 통용되던 시점에서 세입은 약 27~30만 석, 횡간의 지출규정액은 27~28만 석으로 추정되며, 실제 지출량은 30만 석内外였다.

요컨대, 15세기 후반 공안과 횡간으로 재정을 운영하기 시작하면서 전세 역시 고정된 중앙상납량이 정해지게 되었고, 지출 역시 그보다 적은 양으로 규제되었다. 결당 4두 수취에 근거한 중앙상납량은 성종공안 당시에는 전국적인 결당 4두 수취에 못 미치는 20만 석 수준으로 정해졌지만, 이후 신유공안 개정으로 현실화되어 대략 27~28만 석 규모로 만들어진 것으로 보인다. 이리하여 결당 4두를 수취한 전세는 여유분 없이 대부분 중앙으로 상납되었던 것으로 보인다.

이를 통해 보건대, 16세기 전세 재정의 운영양상은 심각한 재정적 위기를 불러올 만한 상황은 아니었다. 15세기 후반 확립된 공안-횡간 체제에 근거하여 비교적 안정적으로 운영되고 있었으며, 때때로 지출이 수입을 초과하는 상황이 발생하긴 하였으나 대체로 수입과 지출이 비슷한 규모로 균형을 이루고 있었다. 따라서 기존 연구에서 이야기하는 16세기 전세수입 감소가 곧 재정 위기로 이어졌다는 통설은 실상과 다르다고 하겠다. 16세기 전세수입 감소는 15세기 후반경부터 정착된 재정 구조에서 파생된 것이며, 전세 감소가 곧 재정 위기로 이어진

74) 『成宗實錄』 권67, 7년 5월 15일 丁巳: 『成宗實錄』 권113, 11년 1월 21일 壬寅.

75) 『燕山君日記』 권29, 4년 2월 24일 庚寅: 『燕山君日記』 권32, 5년 3월 27일 丙戌.

것도 아니었다. 16세기 전세 재정의 운영 구조는 15세기 후반 제도 기획 취지에 크게 벗어나지 않게 운영되고 있었다고 볼 수 있다.

4. 중앙 예비재원의 변화 양상

앞의 두 장에서는 16세기 전세의 감소분의 실제, 그리고 전세수입 감소가 재정 운영과 어떻게 관련되는지 살펴보았다. 이를 통해 기존 통설과 달리 16세기 전세 운영은 상당히 안정적으로 운영되었고, 심각한 재정 위기를 초래한 것도 아님을 확인하였다.

그러나 15세기에 비하여 전세수입이 감소한 것은 사실이었다. 예산과 지출이 균형을 이루는 구조가 정착되면서 연례적인 지출 및 이를 통한 중앙 재정의 운영에서는 심각한 문제가 발생하지 않았으나, 예비재원 즉 국가의 비축곡 확보는 15세기에 비하여 난항을 겪을 수 있는 조건이었다.

그렇다면 실제 15세기부터 16세기에 이르는 기간 동안 국가의 비축곡 현황은 어떠한지 살펴보도록 하겠다. 우선 공법 및 국용전제가 본격적으로 시행되기 이전 상황에 대하여 아래의 기사들을 참조해 보자.

K-②. (태종 9년) 지금 京外 잡곡 회계의 수를 상고해보면, 京中은 251,694석, 外方은 1,229,163석입니다.⁷⁶⁾

K-④. (태종 13년) 이제 中外에 穀粟의 수가 3,568,700석이니, 저축한 것이 가히 많지 않다고 이를 수는 없습니다.⁷⁷⁾

K-⑤. (태종 17년) 右代言 河演이 5道 창고에 저축한 쌀과 곡식의 수를 올렸다. 총합계가 모두 4,155,401석 2두인데, 그 중 還上로 나누어 준 쌀이 19,330석 1두이고, 잡곡이 808,148석 10두였다.⁷⁸⁾

76) 『太宗實錄』 권17, 9년 1월 18일 辛酉 “今考京外雜穀會計之數 京中則二十五萬二千六百九十四石 外方則一百二十二萬九千一百六十三石”

77) 『太宗實錄』 권26, 13년 8월 6일 壬子 “今中外穀粟之數 三百五十六萬八千七百石 蕩積不可謂不多也”

78) 『太宗實錄』 권34, 17년 7월 20일 癸酉 “右代言河演上五道倉庫所儲米穀之數 都計凡四百十

K-④. (세종 27년) 도승지 이승손이 계하였다. “신이 임인년간(세종 4년:필자)에 처음 벼슬을 하였는데, 그때 듣기로 국가의 축적이 56만여 석에 이르렀습니다. 지금 군자감에 19만여 석, 풍저창에 11만여 석으로 축적의 수가 옛날에 비하여 심히 적습니다.”⁷⁹⁾

위의 K 기사들은 태종대부터 세종 27년까지 국가의 비축곡 규모를 알 수 있는 기사이다. 한 가지 유념할 사항은 실록 등의 자료에서 국가의 비축곡 혹은 재고곡을 언급할 때 전국적인 상황과 중앙, 즉 서울의 비축곡을 구분해야 한다는 점이다. 사료의 맥락에 따라 국가의 비축곡이라 언급하면서 서울의 비축만을 언급하는 경우가 있고, 지방까지 모두 통계하는 경우가 있기 때문이다. 필자는 이 장에서 비교적 장기간 시계열을 확보할 수 있으며, 중앙 재정과 직접적인 관계를 갖는 중앙의 비축곡을 기준으로 논지를 전개하고자 한다.

K-⑤~⑧ 기사는 태종대와 세종대 국가 비축곡의 증감 추이를 알려주는 것들이다. 태종 9년의 경우 중앙의 재고곡은 25만 석, 전국적으로는 122만 석이었다. 태종 13년의 기사는 전국 합계만, 태종 17년은 5도의 재고곡 합계만 제시되어 있다. 다만 앞서 태종 9년의 비율을 참조해보면, 중앙의 미곡이 전국 재고곡의 약 1/5에 해당하므로 태종 13년의 중앙비축곡은 대략 60만석 정도로 추정해 볼 수 있다. 태종 17년은 전국 통계가 아닌 평안도, 함경도, 경기를 제외한 수치이므로 전국적으로는 500만석 이상으로 추정되고, 이에 따라 중앙의 재고곡 역시 100만 석을 상회하는 것으로 추론해 볼 수 있다.

K-⑨는 세종대의 비축곡의 현황인데, 앞선 태종대에 비하여 대폭 감소한 재고 현황을 보여주고 있다. 우선 세종 4년은 비축곡이 56만 석이라고 언급하고 있는데, 이는 중앙의 비축곡을 말한 것이다. 이에 비하여 세종 27년 당시에는 군자감과 풍저창의 합계가 30만 석으로 23년 만에 절반 정도로 줄어든 것을 확인할 수 있다. 태종대 비하여 세종대 군자곡 비축이 줄어든 것은 태종대 과도한 미곡 확보를 위한 연분의 상향 운영,⁸⁰⁾ 세종대 상대적인 연분의 하향 운영,⁸¹⁾ 세종 중반

五萬五千四百一石二斗內 以還上分給 米一萬九千三百三十石一斗 穀八十萬八千一百四十八石十斗”

79) 『世宗實錄』 권107, 27년 3월 18일 신묘 “都承旨李承孫啓 臣筮仕於壬寅年間 其時聞國家畜積至五六十餘萬石 今軍資監十九餘萬石 豊儲倉十一餘萬石 畜積之數 視古甚少”

극심한 기근과 이에 대응한 수 백 만석의 진휼곡 투입⁸²⁾ 등이 원인이었던 것으로 보인다.

그렇다면 공법이 시행된 이후 15세기 후반까지 비축곡의 현황은 어떠하였을까.

L-Ⓐ. (성종 12년) 지금 나라의 저축한 쌀이 100만 석입니다.⁸³⁾

L-Ⓑ. (성종 15년) 세조조에 군자곡을 100만 석을 채우고자 하였으나, 말년에 겨우 90여만 석에 그쳤습니다. 지금 군자감과 풍저창에 저치되어 있는 것을 아울러 계산해도 겨우 50만여 석입니다.⁸⁴⁾

L-Ⓒ. (연산군 8년) 世宗의 재위한 30년 동안에 군자창 저축이 30만 석이 넘었는데, 근래에는 개국한 지가 거의 백 년이나 되었는데도 100만 석도 차지 못하니 생각하건대 용도를 절약하는 방법이 아직 미진해서 그런 것입니다.⁸⁵⁾

우선 L-Ⓒ의 기사부터 살펴보면, 세조 재위 기간에 비축곡은 100만 석에 거의 유탁했던 것으로 보인다. 그리고 100만 석 정도의 비축곡이 성종 재위 기간에도 유지되었던 것으로 보이는데, 성종 13년의 현황을 전하는 L-Ⓐ 기사 역시 비축곡을 100만 석 정도로 언급하고 있다. 그런데 2년 후인 성종 15년 당시 중앙의 비축곡은 50여 만석으로 감소되어 있었다. 이것은 성종 12~13년 수십만 석의 진휼곡 배포⁸⁶⁾ 때문이었다. 다만 50만 석 수준의 비축곡은 이후 점차 상황이 개

80) 태종대 전세 운영에서 국가의 미곡확보 의지로 인하여 실질보다 연분이 높게 평가되었다는 사실은 강제훈, 1998 앞의 논문 및 소순규, 2017 앞의 논문, 66-67면 참조.

81) 본고의 2장 참조. 세종대 당시 가장 풍년이 든 해도 결당 수취액이 전국 평균 7.3두에 그친 반면 태종대에는 어지간한 상황이 아니면 연분이 중년 이하로 내려가지 않았다. 『太宗實錄』 권13, 7년 1월 5일 庚申.

82) 세종대 진휼곡의 분급 상황에 대해서는 김훈식, 1993 『조선초기 의창제도연구』, 서울대학교 박사학위논문 참조.

83) 『成宗實錄』 권132, 12년 8월 26일 戊辰 “今國家儲米 可百萬石”

84) 『成宗實錄』 권162, 15년 1월 4일 壬辰 “在世祖朝 軍資欲滿百萬碩 末年纔及九十餘萬碩而止 今并計軍資豐儲所儲 纔五十萬碩”

85) 『燕山君日記』 권42, 8년 1월 24일 丁酉 “世宗三十年之間 軍資積畜 餘三十萬碩 邇來開國幾百年 而未滿百萬碩 意者節用之道 未盡而然也”

86) 『成宗實錄』 권128, 12년 4월 25일 己巳; 『成宗實錄』 권138, 13년 2월 18일 丁巳; 『成宗實錄』 권139, 13년 3월 5일 癸酉; 『成宗實錄』 권142, 13년 6월 12일 己酉; 『成宗實錄』 권142, 13년 6월 30일 丁卯; 『成宗實錄』 권143, 13년 7월 1일 戊辰; 『成宗實錄』 권149, 13년

선되어 L-④에서 보듯이 연산군대 중반에 이르면 100만 석에 가까운 비축곡을 회복한 것으로 생각된다.

이상과 같이 15세기 비축곡의 현황을 개관해 보았다. 본격적인 미곡확보에 착수한 태종 재위 기간 동안 중앙의 비축곡은 125만 석에 이르렀다. 그러나 세종 대 이후 비축곡의 수량은 30만 석까지 내려갔다가, 세조대 이후 다시금 100만 석 가까이 증가하였다. 성종대 중반 진휼미로 인해 일시적으로 50여 만석까지 비축곡의 수량이 감소하였으나, 연산군 재위 기간까지 다시금 비축곡이 증가하여 16세기로 넘어갈 무렵에는 100만 석에 근접하였던 것으로 보인다.

이러한 비축곡 현황은 16세기 중반까지 재위했던 중종대에도 비슷하였다. 아래의 자료들을 참조해 보자.

M-①. (중종 20년) 祖宗들께서 여러 대를 저축했으나 1백만 석이 되지 못했는데, 罷朝 때에 이르러 用度를 절제 없이 하였기에 겨우 50만 석이 있었습니다.⁸⁷⁾

M-②. (중종 23년) 경창의 군량미 元數가 688,000여 석인데, 이전에는 저축된 수량이 100만여 석이다가 지금은 또한 70만여 석이 됐습니다.⁸⁸⁾

M-③. (중종 25년) 國穀의 숫자는 本監【軍資監】에 15만 석, 分監에 28만 석, 江監에 30만 석으로 통틀어 70여 만 석입니다. 그렇지만 이 가운데 耗損된 것이 또한 많아서 숫자에는 들어 있으나 썩어서 쓸 수 없는 곡식이 3분의 1이나 되므로, 실제의 숫자를 계산해 보면 겨우 50여 만 석뿐입니다.⁸⁹⁾

M-④. (중종 37년) 국가가 믿는 곡식은 軍資穀뿐인데, 나라의 저축이 모자랍니다. 저축 元額은 70만 석이나, 公債를 나누어주었기 때문에 이제는 60만 석이 있을 뿐입니다.⁹⁰⁾

12월 6일 庚午.

87) 『中宗實錄』 권54, 20년 7월 22일 己卯 “祖宗累朝積儲 不滿百萬石 至廢朝 用度無節 僅有五十萬石”

88) 『中宗實錄』 권61, 23년 5월 20일 庚寅 “然京倉軍資米元數 六十八萬八千餘石 而古則儲在之數 百萬餘石 今則亦不滿七十萬餘石”

89) 『中宗實錄』 권67, 25년 1월 19일 庚戌 “國穀之數 本監【軍資監】則十五萬石 分監則二十八萬石 江監則三十萬石 會計之則乃七十餘萬石 而所耗者亦多 雖有其數 陳腐不實者 亦可三分之一 計其實數 則僅五十餘萬石也”

90) 『中宗實錄』 권98, 37년 4월 11일 辛酉 “國家所恃之穀 但一軍資 而國儲不敷 元儲七十萬石 而以分給公債之故 今則只有六十萬石 以六十萬石之穀”

우선 M-⑨ 기사를 보면, 연산군의 폐위될 당시 중앙의 비축곡 규모는 약 50만 석이었던 것으로 보인다. 앞서 L-⑩ 기사에서 연산군 8년경 중앙의 비축곡이 100만석에 미치지 못한다고 언급한 것에 비하여 폐위될 당시에는 약 50만 석으로 줄어있던 것이다. 연산군의 폐정이 본격화되었던 시점은 연산군 10년 갑자사화 이후부터였는데, 불과 5년 정도의 시간에 약 30~40만 석의 비축곡이 소모되었던 것이다.

중종반정 이후 비축곡은 다소 상황이 호전되어 60~70만 석이 꾸준히 유지되었던 것으로 보인다. 중종 23년과 25년의 기사에는 대략 70만 석 정도를, 중종 재위 말년인 37년에는 약 60만 석 정도의 중앙 비축곡이 확보되었던 것이다. 물론 15세기 비축곡이 100만 석에 가까웠던 상황에는 미치지 못하였지만, 중종 재위 기간 동안은 50만 석을 상회하는 수준은 유지되었던 것이다.

이러한 비축곡의 규모는 16세기 후반경부터 다소 변화하기 시작하였다. 특히 변화의 시점은 주로 명종 집권 기간이었던 것으로 보이는데, 아래의 기사들을 참조해 보자.

N-⑩. (명종 6년) 前者에는 軍資倉의 저축된 양곡이 1백만여 석이었는데, 지금은 겨우 50만 석인데다가 일찍이 백성에게 흘어준 곡식이 거의 2만 5천 석이나 되고 남아 있는 것은 거의 다 陳腐한 것이어서 國用에 적합하지 않습니다.⁹¹⁾

N-⑪. (명종 21년) 소신의 아비 【俞汝霖】가 中廟朝에 本職【戶曹判書】에 있을 때에는 3監의 곡식 중 1監의 저장이 30~40만 석에 달하였었는데 지금은 3감의 곡식을 통틀어 합산해도 겨우 26만 석뿐이니, 몰래 훔쳐가 결손된 것이 어찌 10만 석에 그치겠습니까.⁹²⁾

N-⑫. (선조 원년) 국초 아래로 저축한 것이 28만 석이었습니다.⁹³⁾

N-⑬. (광해군 6년) 군자감에는 평시에 30만 석을 보유한다. 그런 까닭에 계사년 (1593년 : 필자)에 왜적이 물려간 뒤에도 오히려 4,5만석이 남아 있었다.⁹⁴⁾

91) 『明宗實錄』 권11, 6년 4월 29일 丁亥 “前者軍資倉所儲百餘萬石 今僅五十萬石 而曾散之穀幾二萬五千石矣 其遺在者 亦皆陳腐 不合於國用”

92) 『明宗實錄』 권33, 21년 10월 12일 己巳 “小臣之父【汝霖】曾於中廟朝 爲本職【戶曹判書】時 則三監之穀 一監所儲 至於三四十萬矣 今則通三監會計 只有二十六萬”

93) 『宣祖實錄』 권2, 원년 12월 19일 癸巳 “國初以來 所儲二十八萬餘石”

94) 『芝峯類說』 권3, 君道部 制度(경인문화사 영인본 48면) “軍資監平時有三十萬石 故癸巳倭

N-⑦는 명종 6년의 기사인데, 당시까지 비축곡은 50만석 수준을 유지하고 있었다. 그런데 명종 21년의 내용을 전하는 N-④의 기사에 의하면, 당시의 국가 비축곡은 약 26만 석 정도였다. 약 15년간 비축곡의 수가 절반에 이르게 된 것이다. N-④에서는 중종대와 비교할 때 당시의 비축액이 매우 적다고 언급하고 있었다. 유여림이 중종대 호조판서에 재직한 시점은 중종 33년경인데,⁹⁵⁾ 앞서 제시한 M-④ 기사의 시점과 유사하다. M-④에서는 군자감 소속 창고 중 江監에 비축곡이 30만 석으로 언급하고 있는데, 위의 N-④에서 1감의 저장이 30~40만 석에 이른다는 정황과 유사함을 알 수 있다.

명종대 감소한 비축은 이후 회복되지 않았다. N-④는 선조 원년의 기사인데, 국초 아래로 저축한 것이 28만 석이라 언급하고 있다. 이는 선조 즉위 당시의 비축액을 언급하는 것으로 보인다. 한편 N-④에서는 임진왜란 이전 선조 재위 기간 중 평상시 군자감 보유액을 30만 석으로 언급하고 있어 위의 기사들과 유사한 내용을 전하고 있다. 즉 명종대에서 선조대에 이르는 기간 중앙의 비축곡은 약 25~30만석으로 축소된 것이다.

이상 다소 장황한 과정을 거쳐 공법 시행 이전, 시행 이후 15세기 후반, 중종 재위 기간인 16세기 전반, 그리고 명종~선조대에 이르는 16세기 후반 중앙의 비축곡 추이를 대체적으로 개관해 보았다. 세종 즉위 직전 125만 석을 상회하였던 중앙의 비축곡은 이후 세종대를 거치며 30만석 수준으로 축소되었다. 그러나 세조 집권 기간 다시 비축곡은 100만 석에 육박하게 되었으며 성종대 일시적으로 50만석 수준까지 축소된 적이 있었으나, 15세기 마지막에는 100만석 가까운 수준을 회복할 수 있었다.

賊退去後 尚餘四五萬石”

95) 유여림은 중종대 두 차례 호조판서에 임명되었다. 처음 중종 26년 10월에 호조판서에 임명되었으나, 임명된 지 3일 만에 옥에 들어가 조사를 받게 되었고 결국 고신을 빼앗겼다(『中宗實錄』 권71, 26년 10월 23일 癸卯; 『中宗實錄』 권71, 26년 10월 28일 戊申). 이후 중종 33년 5월에 호조판서로 다시 임명되었고, 같은 해 7월에 예조판서로 임명되었다(『中宗實錄』 권87, 33년 5월 7일 己卯; 『中宗實錄』 권87, 33년 7월 25일 丙申). 따라서 L-④에서 말하는 ‘유여림이 호조판서일 때’는 중종 33년 5월~7월 사이를 말하는 것으로 보인다.

16세기 연산군의 재위 기간 비축곡 규모는 50만석 수준까지 퇴보하였으나 이 후 중종 집권 기간에는 60~70만석 수준으로 향상되었다. 명종이 집권할 당시 약 50만석 수준을 유지하고 있었던 비축곡 수량은 명종 재위 기간 동안 감소하여 약 26만석 수준까지 줄어들게 되었다. 이후 임진왜란 이전 선조대 역시 25~30만석 정도의 비축곡을 확보하였던 것으로 보인다.

이러한 국가비축곡의 추이를 보면 두 가지 중요한 사항을 지적할 수 있다. 첫째로는 공안-횡간 체제의 도입과 그로 인한 연분의 하향고정화 경향이 중앙의 비축곡 확보에는 상당한 영향을 미쳤다는 것이다. 특히 16세기 후반경부터 그러한 경향이 두드러지게 나타난 것으로 보이는데, 중앙납입액이 고정된 반면 횡간 외의 지출이 많아진 재정 운영의 결과로 생각된다. 결국 부족분은 비축곡으로 충당하는 상황이 빈번하게 발생하는 한편, 줄어든 연분 평가로 인하여 전세수입으로는 부족분을 메우기 어려워진 상황이 반복되었기 때문이다.

둘째로는 이러한 비축곡의 확보에도 불구하고 국가는 임진왜란 이전까지 여전히 30만 석의 비축곡을 확보하고 있었다는 사실이다. 이는 반대로 이야기하면 16세기 연분의 하향고정화가 일상적인 재정운영, 즉 경상비 지출에서 심각한 위협을 초래하지 않았다는 사실을 의미한다. 16세기 결당 4두 수취로 줄어든 상황에서도 16세기 초엽 50만 석의 비축곡은 오히려 16세기 초중반에는 70만석 수준 까지 향상되기도 하였다. 아울러 1세기 가량의 연분하향고정화에 의한 전세 수취가 이루어지고 있었음에도 30만석 수준의 비축곡 확보는 유지될 수 있었다. 이러한 결과를 통해 보았을 때 전세의 결당 4두 수취의 고정화는 16세기 재정에 심각한 영향을 미친 것이 아니었고, 반대로 15세기 중후반 공안-횡간 체제의 기획 의도가 16세기 기간 동안 비교적 잘 유지되었던 것으로 볼 수 있을 것이다.

요컨대 15~16세기 기간 동안 국가의 비축곡은 점차 줄어들었으나, 이는 일상적 재정 운영에 심각한 영향을 미친 것은 아니었다. 15세기~16세기 전반까지는 50~100만 석의 수준을 오르내리며 중앙 비축곡을 확보하고 있었던 것이, 16세기 명종 재위 기간을 기점으로 30만석内外의 수준으로 하락하였다. 그러나 앞장에서 살핀 것처럼 해당 기간 경상비 운용은 비교적 정상적으로 이루어지고 있

었다. 즉 적어도 전세 운용을 통해 본 16세기 조선의 재정은 심각한 위기였다고 평가하기 어렵다 하겠다.

5. 맷음말

이상으로 16세기 전세 운영에 대해 검토해 보았다. 본문의 내용을 요약하고, 기준 연구의 파악과는 다른 필자의 의견을 정리하는 것으로 맷음말을 대신하고자 한다.

첫째, 16세기 전세수취량은 15세기에 비하여 급격하게 줄어든 것이 아니었다. 국가의 전체 전세수입량이 절반 내지는 2/3 수준으로 감소한 것은 사실이었으나, 결당 수취액을 통해 보면 기존 6~7두 수준의 수취가 결당 4두로 다소 하향하였다. 따라서 15세기에 비하여 16세기 수세액이 대폭 감소한 것으로 파악하기는 어렵다.

둘째, 이러한 수세액 감소는 15세기 확립된 재정 구조에서 파생된 측면이 크다. 세조대 공안-횡간에 의한 재정 구조가 확립된 이후 중앙으로 상납되는 미곡을 일정하게 고정하고자 하였으며, 고정액은 흥년 상황에서도 유지 가능한 수준으로 책정하였다. 따라서 공법의 1결당 최하 수취액인 4두를 전체로 중앙의 상납액을 고정하였던 것이다. 물론 중앙상납액의 고정이 곧바로 결당 수취액의 하향고정화를 가져온 것은 아니지만, 결당 하향고정화 경향을 촉진시킨 것은 사실이라고 보인다. 고정적인 수입이 확보되는 이상, 수송과 미곡의 보관에 막대한 행정력을 투입하면서 4두 이상의 수세액을 유지해야 할 필요성이 현저히 사라졌던 것이다.

셋째, 16세기 전세 운영 상황을 살펴보면 15세기 후반 기획한 재정 구조가 안정적으로 운영되고 있었다고 보이며, 전세의 하향고정화로 심각한 재정 위기가 발생하지 않았다. 물론 예비재원인 비축곡은 16세기 전반기까지는 50만 석으로 유지되다가, 16세기 후반기에 이르면 25~30만 석 수준으로 줄어든 것은 사실이었다. 그러나 예비재원은 국가의 경상비 운영에 큰 영향을 미친 것은 아니었으

며, 15세기 초~16세기 전반까지 전세 운영에서도 기근 등의 원인으로 국가비축곡이 30만석 수준으로 내려간 경우도 빈번하였다. 따라서 이를 근거로 16세기 전세 운영, 나아가 국가 재정이 위기에 봉착하였다고 보는 기준 연구는 재고되어야 하지 않을까 생각된다.

주제어 : 전세, 공안, 횡간, 전세 하향고정화, 재정 구조

투고일(2018. 5. 3), 심사시작일(2018. 5. 24), 심사완료일(2018. 6. 1)

〈Abstract〉

Reconsideration of the 16th century Jeonse(田稅) Jaeyeong(財政) Operation

So Sun-kyu *

In the recent research on history, financial operation during the 16th century of Joseon Dynasty is described very negatively. One of the point significantly mentioned in such financial operation is downward fixation of Jeonse and decrease of Migok(米穀) income accordingly. During the 15th century, overall government system was established and the foundation of the nation was strengthened through abundant finance securement. On the contrary, in the 16th century, Younbun(年分) of Jeonse was gradually fixed downward(下下), and Jeonse income rapidly decreased accordingly, and national financial operation became poor.

However, such explanation cannot fully explain downward fixation of Jeonse in the 16th century. Above all, such questions as, was Jeonse of the 16 century actually fixed downward? If so, how much did Jeonse receipt amount decrease? How did such decrease of Jeonse receipt influence the central financial operation? What was the cause of such change?, etc. were not clearly determined or no solution based on causal relation was suggested.

According to the researcher's review, national Jeonse income around the 15th century Gongbeob was 44~48Manseok(萬石), almost 50Manseok(萬石). During the 16th century, Jeonse receipt amount decreased to around 27Manseok(萬石). Receipt amount per 1 Gyeol also decreased from 6~7Du(斗) during mid and late 15th century to 4Du(斗) in the 16th century. Such decrease of Jeonse receipt amount was due to the national financial structure of mid 15th century. Financial structure based on Gongan(貢案)-Hwenggan(橫看), established during King Sejo's reign, it was regulated to reduce expense rationally, also, pay(納入) tax to the central government with only necessary

* Research professor, Research Institute of Korean studies, Korea University.

amount. Accordingly, tax pay to the central government was also minimized, and the amount of central tax payment was regulated based on the assumption of 4Du receipt per 1Gyeol, the poorest tax receipt condition.

Establishment of such financial structure noticeably reduced the necessity to maintain receipt per 1Gyeol over 4Du(斗). Accordingly, Jeonse receipt in each province was fixed to 4Du(斗) per 1Gyeol. However, since the financial source paid to the central government through 4Du(斗) receipt per 1Gyeol was favorable, therefore, downward fixation of Jeonse in the 16th century did not directly influence the central finance.

Nevertheless, downward fixation of Jeonse in the 16th century reduced the preliminary finances, that is, the reduction of Bichukgok. In case of Bichukgok of Seoul as an example, central Bichukgok, which had exceeded 1 million Seok during King Taejong, decreased to 50Manseok(萬石) during King Sejong. Later, during the late 15th century, it increased to around 1 million Seok(萬石), then decreased to 50~70Manseok(萬石) in the 16th century. National Bichukgok during King Myungjong's reign in mid 16 rapidly decreased to 30Manseok(萬石), which value seemed to have been maintained until the outbreak of Japanese invasions of Korea.

This way, downward fixation of Jeonse in the 16th century was derived out of the financial structure of the late 15th century, which did not directly influence central finance operation. However, national Bichukgok(備蓄穀) decreased to 30Manseok. Considering such result, the researcher thinks that current research on history, which describes financial operation of the 16th century negatively, should be reconsidered.

Key Words : Jeonse(田稅), Gongan(貢案), Hwenggan(橫看), downward fixation of Jeonse, financial structure