

17세기 함경도지역 공물수취체계와 상정법 시행

전상욱 *

- 1. 머리말
- 2. 17세기 초반 지역상황과 공물 분정양상
- 3. 17세기 중반 공물 수취체계와 방납양상
- 4. 17세기 후반 상정법의 시행과 운영방식
- 5. 맺음말

1. 머리말

조선은 국가 운영에 필요한 각종 물품을 지방에서 현물로 수취하는 공납제를 운영하고 있었다. 그러나 공납제는 운영과정에서 공물 분정의 불균(不均), 방납의 문제 등의 문제를 안고 있었다.¹⁾ 이 같은 공납제의 한계를 해결하기 위한 방안으로 다양한 논의가 전개되었고, 이는 대동법 시행으로 귀결되었다. 이로 인해 기준의 민에게 현물 대신 미포를 수취하는 관행이 법적인 공인을 받게 되었다.²⁾ 이러한 대동법 시행을 통해 공물 분정의 불균, 방납의 문제 등 기존 공납제가 가진 문제점이 상당부분 해소될 수 있었다. 이와 더불어, 공납의 규모를 미·포·전 등으로 환산하면서 국가재정에 대한 계량적 파악을 통해 ‘양입위출’이라는 재정원리를 구현할 수 있는 토대가 마련되었다.³⁾

* 고려대학교 한국사학과 박사과정 수료.

1) 田川孝三, 1964 『李朝貢納制の研究』, 東洋文庫.

2) 이정철, 2012 『대동법』, 역사비평사.

대동법에 관한 연구는 다양한 지점에서 진행되었다. 우선 대동법 시행 배경을 주목한 연구가 있다.⁴⁾ 이들 연구에서는 공납제 개혁 논의과정을 분석하거나, 대동법의 선행형태인 사대동 등을 주목하였다. 다음으로 대동사목의 분석을 통해 대동법의 운영방식을 주목한 연구가 있다.⁵⁾ 이 연구에는 대동미의 과세기준, 용도, 대동미의 상납 및 유치 실태 등이 조명되었다. 그리고 대동법의 제도적 한계를 주목한 연구가 있다. 이 연구는 대동법 시행 이후 잡역에 주목하여, 18세기 이후 지방재정 내의 잡역의 위상 증대를 주목하였다.⁶⁾ 이 밖에 상업사 측면에서 대동법 시행 이후 공인의 활동을 주목한 연구,⁷⁾ 중앙에서 대동미포를 관리한 선혜청의 운영방식을 주목한 연구가 있다.⁸⁾ 최근에는 『묵재일기』 등 일기자료를

-
- 3) 송양섭, 2015 『18세기 조선의 공공성과 민본이념』, 태학사.
- 4) 高錫珪, 1985 「16·7세기 貢納制 개혁의 방향」 『韓國史論』 12; 金德珍, 1996 「16~17세기 의 私大同에 대한 一考察」 『全南史學』 10; 池斗煥, 1997 「宣祖·光海君代의 大同法 논의」 『韓國學論叢』 19; 박현순, 1997 「16~17세기 貢納制 운영의 변화」 『韓國史論』 38; 이정철, 2009 「조선시대 貢物分定 방식의 변화와 大同의 語義」 『韓國史學報』 34; 이정철, 2012 『앞의 책』.
- 5) 韓榮國, 1960 「湖西에 實施된 大同法 (上)·(下)」 『歷史學報』 13·14; 韓榮國, 1961 「湖南에 實施된 大同法 (一)·(二)·(三)·(四)」 『歷史學報』 15·20·21·24; 六反田豐, 1989 「『嶺南大同事目』と慶尙道大同法」 『朝鮮學報』 131; 김옥근, 1989 「朝鮮王朝財政史研究」 3, 일조각; 문광균, 2012 「17세기 경상도지역 공물수취체제와 영남대동법의 실시」 『한국사학보』 46.
- 6) 金容燮, 1980 「朝鮮後期의 民庫와 民庫田」 『東方學志』 23·24; 張東杓, 1990 「조선후기 民庫 운영의 성격과 運營權」 『碧史李佑成教授停年退職記念論叢』, 麗江出版社; 金德珍, 1998 「朝鮮後期 地方財政과 雜役稅」, 國학자료원; 김덕진, 2002 「朝鮮後期 經濟史研究」, 선인; 金鉉丘, 2007 「18·9세기 거제부의 海稅運營과 民庫」 『釜大史學』 19; 송양섭, 2011 「18~19세기 公州牧의 재정구조와 民役廳의 운영: 『民役廳節目』·『蠲役廳(追)節目』을 중심으로」 『東方學志』 154.
- 7) 韓祐勳, 1965 「李朝後期 貢人의 身分: 大同法 實施 以後 貢納 請負業者의 基本 性格」 『學術院論文集』 5; 柳承宙, 1976·1978 「朝鮮後期 貢人에 관한 一研究: 三南月課火藥契人の 受價製納實態를 中心으로 (上)·(中)·(下)」 『歷史學報』 71·78·79; 宋贊植, 1974 「三南方物紙貢考 (上)·(下)」 『震檀學報』 37·38; 鄭亨芝, 1983 「李朝 後期의 貢人權」 『梨大史苑』 20; 오미일, 1986 「18·19世紀 貢物政策의 變化와 貢人層의 變動」 『韓國史論』 14; 德成外志子, 1987 「朝鮮後期의 貢物貿納制: 貢人研究의 前提作業으로」 『歷史學報』 113; 김동철, 1993 「朝鮮後期 貢人研究」, 韓國연구원.
- 8) 최주희, 2014 「조선후기 宣惠廳의 운영과 中央財政構造의 变화: 재정기구의 합설과 지출 정비 과정을 중심으로」, 고려대학교 한국사학과 박사학위논문.

활용하여 군현 차원에서 운영되는 공물 분정과 수취방식에 관한 연구도 진행되었다.⁹⁾

이들 연구를 통해 대동법 시행 전반에 걸친 다양한 측면에 규명되었다. 그러나 기존 연구는 공간적으로 삼남지역 위주로 진행되었다. 이는 조선시대 삼남지역이 가지고 있는 재정적 위상이 반영된 결과인 동시에, 대동사목이 현존하는 상황에서 대동법 시행 초기 운영방식의 규명이 상대적으로 용이했기 때문이다. 이처럼 삼남지역에 시행된 대동법을 위주로 접근하다보니, 공납제 개혁과 대동법 시행이라는 제한된 연구경향을 초래하였다. 이로 인해 타도에 시행된 수미법이나 상정법에 관한 연구는 크게 미흡한 상황이다. 이 같은 기존 연구의 한계에서 김옥근의 연구는 주목된다. 김옥근은 대동법 이외에 수미법, 상정법 등 공납제 개혁의 다양한 결과물을 조명하였다. 그러나 김옥근 역시 수미법과 상정법이 삼남지역에 시행된 대동법과 기본성격이 같은 세법(稅法)으로 인식하면서,¹⁰⁾ 수미법과 상정법이 가지고 있는 시행배경, 운영방식, 한계 등을 규명함에 있어서 적지 않은 한계를 가지고 있다.

이러한 측면에서 본 글은 함경도 지역에 시행된 상정법을 주목하고자 한다. 함경도는 공납제 개혁의 결과로 상정법이 처음 시행된 지역으로, 황해도 상정법 시행과정에서 전례(前例)로 참고되었다.¹¹⁾ 이를 고려하면 함경도 상정법은 평안도 수미법, 황해도의 상정법, 그리고 영조 30년(1754) 이후에 상정법이 추행(追行)된 강원도를 연구함에 있어서 하나의 토대가 될 수 있다. 그리고 대동법과 수미법·상정법의 운영방식은 시행 당시 정치적 상황뿐만 아니라, 해당 지역이 처한 사회경제적 상황도 반영되어 있다. 이 같은 상황에서 함경도 지역은 삼남지역에 비해 이질적인 성격이 강한 지역이다.¹²⁾ 이를 통해 함경도 상정법 연구

9) 이성임, 2009 「16세기 지방 군현의 공물분정(貢物分定)과 수취: 경상도 성주(星州)를 대상으로」『역사와 현실』 72; 김동진, 2012 「16세기 성주지방의 부세수취에서 주비와 주빗기」『지방사와 지방문화』 15-1; 이성임, 2013 「16~17세기 ‘공역호(貢役戶)’와 호수(戶數)」『역사연구』 24.

10) 김옥근, 1989 앞의 책, 17-25면.

11) 『승정원일기』 숙종 34년 2월 8일(을유).

12) 徐必遠, 『六谷先生遺稿』 卷2, 「北伯解歸日贈官大受六鎮革摸諸條」“吾儕居官 多在南方 故聞見亦習南方 而及入本道 事事相反 初甚怪駭”

는 공납제 개혁 방향에 있어서 대동법 이외의 다양한 결과물을 규명함에 있어서 유리한 지점이 있다.

본 글은 기존 연구성과를 바탕으로 다음과 같이 서술하고자 한다. 우선 17세기 초반 함경도 지역상황과 공물 분정양상을 주목하였다. 그리고 17세기 중반 함경도 지역의 공물수취방식을 주목하였고, 특히 함경도 지역내에서 발생한 방납 양상을 조명하였다. 마지막으로 함경도 상정법의 시행배경과 운영방식을 주목하였다. 이를 통해 대동법 이외의 공납제 개혁의 결과물인 상정법과 수미법을 연구함에 있어서 도움이 되기를 기대한다.

2. 17세기 초반 지역상황과 공물 분정양상

16세기 후반부터 누르하치는 중국 동북지방 일대에 흘어진 여진족을 통일하여 강력한 세력으로 성장하였다. 조선은 이들의 동향을 예의주시하면서, 침입에 대비한 방어책을 강구해야만 했다. 그러나 변방 방어의 최선전인 함경도 지역민의 중앙정부에 대한 반감은 뿌리 깊었다.¹³⁾ 이러한 지역민의 반감은 임진왜란을 겪으면서 더욱 심화되었다. 임진왜란으로 인해 함경도 지역이 황폐화되었음에도 불구하고, 해당 지역에 대한 정책적 배려는 미흡했기 때문이다. 임진왜란 이후 함경도 지역민의 생활은 비참하였다. 당시 함경도 관찰사였던 장만은 임진왜란과 전염병 발생으로 인해 함경도 지역에서 사망자가 속출하였고, 생존자조차도 유민으로 전락하여 10집 중에 9집은 비어있다고 하였다.¹⁴⁾ 그리고 지역

13) 임진왜란 이전부터 중앙정부의 함경도 지역민에 대한 차별, 중앙에서 파견된 관리의 과도한 수취는 함경도 지역민이 중앙정부에 대한 반감을 초래하였다. 이러한 중앙정부에 대한 반감은 임진왜란 시기에 임해군 일행을 불잡아 가등청정(加藤清正)에게 인계하는 사건의 주된 원인으로 작용하였다(류주희, 2005 「임진왜란을 전후한 윤탁연(尹卓然)의 활동: 『北關日記』를 중심으로」, 『韓國思想과 文化』 28).

14) 『洛西集』 卷2, 疏箚「論北關民瘼 兼陳機務箚」 “六鎮之民 與胡虜雜處 其兇頑之性 實同禽獸 無足怪者 然其積失人心 致有此禍 不獨北民之罪也 其時按獄之官 不分玉石 唯以多殺爲快 連累之輩 脅從之徒 幷皆魚駭而鳥散 十室幾至九空 及于甲午饑疫 死亡又多 其死於倭胡者 死於叛黨者 死於饑疫者 不知其幾千百人 而生存者 又逃逋流移 緒繹於道路 官亦不能盡

민이 구피(拘皮)로 만든 옷으로 겨우 추위를 피하고, 콩과 조의 쭉정이로 끼니를 해결하는 비참한 생활상을 언급하기도 하였다.¹⁵⁾ 이 같은 함경도의 지역상황은 변방 방어책을 모색함에 있어서 우선적으로 고려되어야만 했다.

이 같은 상황에서 중앙정부는 변방 방어를 위해 함경도 지역민에 대한 안민(安民)을 우선순위에 둘 수밖에 없었다. 중앙정부는 안민의 일환으로 함경도 지역에 대한 과도한 부세를 주목하였다.¹⁶⁾ 함경도 지역민의 과도한 부세 부담은 임진왜란 이전부터 이미 지적되었다. 조현은 명나라에 사신으로 다녀오면서, 양계지역의 낙후된 원인을 이들 지역에서 자행되는 무절제한 징수에서 찾았다.¹⁷⁾ 이러한 문제는 임진왜란 이후, 여진족의 침입이 우려되는 상황에서 더욱 심각한 문제로 대두될 수밖에 없었다. 장만 역시 17세기 초반 함경도 지역민의 과도한 부세 부담을 지적하였다. 장만은 육진의 주민이 감·병영에서 분정하는 물품, 본 읍의 대소 관역(官役), 행영(行營)에서 분정한 일용(日用) 시(柴)·마초(馬草)를 부담하고 있다고 하였다. 그리고 행영의 장사 지공미(支供米)의 무납과정에서 비용이 과도하게 발생하는 모습을 지적하였다.¹⁸⁾

禁偏北一隅之民遺存有幾人哉加以各道定配之人乘亂逃還百不一存邊上之空虛至此極矣”

15) 『洛西集』 卷2, 疏箚「論北關民瘼 兼陳機務箚」 “北地荒遠 衣食之資不產 隆冬唯一狗皮衣掩其肢體 朝夕不過菽粟糠粃 充其飢渴 生生之理 不足於仰事俯育”

16) 『선조실록』 38년 6월 8일(신해).

17) 조현은 양계지역이 낙후된 원인을 명과의 비교를 통해 설명하였다. 조현은 명이 발전된 원인을 부세제도에서 찾았다. 당시 명은 부세제도를 정비하여 민에게 과외(科外)의 징수를 방지하였다. 그리고 수령에게도 능료를 은양으로 지급하여 필요한 물품을 시장에서 구매토록 하였고, 민간에서 별도의 징수를 집행하지 못하도록 하였다. 이로 인해 조현은 명에서는 전부(田賦)와 신역(身役) 이외에 잡요(雜徭)가 없다고 지적하였다. 반면에 양계지역의 경우 수령에 의해 8결포, 봉족가, 각종 속포(贖布), 사채(私債) 등의 다양한 명목의 징수가 이루어졌다고 하였다. 특히 함경도 지역은 진상 대포 명목으로 호별로 세포(細布) 21필을 징수하거나, 염호(鹽戶)에게 대백지 4권, 군자(軍資) 명목으로 염분에서 미 1석을 징수하고 있다고 하였다. 이처럼 조현은 이 같은 양계지역의 과도한 부세부담이 양계지역이 낙후된 중요한 원인으로 지적하였다(『重峯集』 卷3, 疏擬上十六條疏 生息之繁).

18) 『洛西集』 卷2, 疏箚「論北關民瘼 兼陳機務箚」 “邊上愚民當該司上納之際被侵於奸濫下罔有紀極 中間煩費之需 三倍於本色 此其弊之巨者 此外監兵營所納及本邑大小官漁侵之患甚為切迫 若不隨事變通 則朝廷雖減貢賦 而民不蒙實惠矣 臣營所納及本官規外侵徵之弊 今方一切蠲除 使之專意防備 而兵使行營所納 有大段病民者一二條 就其中弊之大者言之 日用

이처럼 함경도 지역민이 과도한 부세부담을 지고 있었다. 이 같은 상황에서 중앙정부는 부세 부담을 통해 지역민의 안집(安集)을 도모하고, 이를 통해 변방을 공고히 하고자 하였다.¹⁹⁾ 이 과정에서 육진에서 행영에 납부하는 일용(日用) 시(柴) · 마초(馬草)를 행영에 거주하는 민정(民丁) · 복예(僕隸) 등을 동원하여 채취토록 하였다. 그리고 행영의 지공 역시 남관의 전세를 이송하여 사용토록 하는 등 변방지역의 부세를 경감해주었다.²⁰⁾ 이러한 상황에서 함경도 지역의 공물수취과정에서 발생하는 각종 문제도 함께 제기되었다. 함경도 관찰사를 역임했던 서성은 인삼의 방납 문제를 지적하면서, 상인이 인삼을 선점하여 관에서 인삼 확보가 어렵다고 하였다.²¹⁾ 장만 역시 함경도 지역의 피공(皮貢)이 감면되었음에도 불구하고, 병영의 토피피는 감면되지 않아서 이를 무납하는 과정에서 과도한 비용이 발생한다고 하였다.²²⁾ 요컨대, 17세기 초반 함경도 지역에 대한 변방 방어책이 강구되면서 부세경감의 중요성이 강조되었다. 그리고 이 과정에서 공물 수취과정에서 발생하는 각종 문제점을 인식하게 되었다.

그러면 함경도지역의 공물 분정양상은 어떠하였을까? 우선 17세기 초반 함경도지역은 육진과 삼수 · 갑산은 변방 방어의 전념을 위해 각종 역을 면제하였다. 그리고 단천은 세은(稅銀)을 부담한다는 이유로 다른 공물이 면제되어 있었다. 결국 함경도지역 22개 군현 중에서 공물이 분정된 군현은 13개 군현에 불과하였다.²³⁾ 이는 함경도지역내의 일부 군현에만 공물이 편중되어 있었고, 이는 타도에

柴馬草也 舊例分定於六鎮各官 遠官則二日程 近者亦不下三四息地 往來輸納之苦 營軍官及下人刀蹠濫徵之弊 瘦有限極 六鎮民生之疾苦 無大於此者 又有行營六朔將士支供米太 一邑所定 幾至三四十石 大米稀貴之官 貿換以納 瘦費甚多 此是列鎮切弊也”

19) 이 같은 시각은 17세기 초반 조정 전반에 보편화되어 있었다. 임진왜란 이후 중앙정부는 함경도 지역민의 민심 이반을 우려하였다. 그리고 이를 방지하기 위해 일정기간의 부세 경감을 통해 지역민의 안집(安集)을 도모한 이후에 후금을 방어할 수 있다고 하였다. 이에 대해선 한명기, 1992 「柳夢寅의 경세론 연구: 임진왜란 이후 사회경제 재건의 한 방향」『韓國學報』18-2 참고.

20) 『광해군일기』 즉위년 8월 16일(경오).

21) 『선조실록』 37년 2월 28일(기유).

22) 『洛西集』 卷2, 疏箚「論北關民瘼 兼陳機務箚」“第以皮貢雖除 而年限不久 兵營土豹皮之貢猶存 皮張固難辦得 尤不可堪者 邊上愚民 當該司上納之際 被侵於奸濫下人 囗有紀極 中間煩費之需 三倍於本色”

비해 도내의 공물 분정 불균이 심각하였음을 보여준다. 그러면 함경도지역에는 구체적으로 어떠한 공물이 분정되어 있었을까? 17세기 초반 함경도 지역의 공안(貢案)이 남아 있지 않은 상황에서 함경도 지역에 분정된 공물의 구체적인 내역을 파악하기에는 한계가 있다. 그러므로 『신증동국여지승람』의 토산조를 통해 함경도 지역에 분정된 공물 내역을 간접적으로 살펴보도록 하겠다. 다음은 『신증동국여지승람』의 함경도 지역 토산조에 수록된 물품을 정리한 표이다.²⁴⁾

〈표 1〉 『신증동국여지승람』의 함경도 지역 토산 내역

분류	물품 명칭	품목수
해산물	강요주, 고도어, 고리마, 곤포, 과어, 꽈, 광어, 다사마, 대구어, 마어, 무태어, 문어, 방어, 백어, 백합, 복, 석화, 송어, 수어, 쌩어, 여항어, 연어, 은구어, 은어, 임연수어, 자하, 자해, 전어, 즉어, 청어, 필어, 합, 해, 해삼, 홍어, 홍합, 황어	37
광물	녹반, 등석, 백반, 백토, 사색옥, 사철, 석유황, 석지, 수포석, 여석, 연, 연철, 정석, 주석, 철	15
야생동물	냥미, 산달, 수달, 아양록, 영양, 청서, 초, 토피, 해달	9
의류작물	마, 사	2
약재	감초, 구액, 녹용, 모향, 복령, 사향, 섬소, 안식향, 오미자, 인삼, 자초, 홍화, 토삼청	12
과수	배	1
임산물	석심, 송심, 해송자, 화피, 봉밀	5
기타	수유, 염, 죽전, 칠	4

23) 『老峯集』 卷11, 附錄上 「北伯時陳弊狀啓」 “本道二十二邑內六鎮三甲段 以邊地蠲免諸役 端川則以歲貢銀千兩 亦免他役是自乎等以 凡干貢納之事 專責於十三邑爲白如乎”

24) 공물은 토산을 고려하여 분정하는 것이 원칙이지만, 산지(產地)에 과도한 공물 분정을 막기 위해 의도적으로 부산공물을 분정하기도 했기 때문이다. 그리고 토산이 변하더라도, 공물 분정이 이에 맞게 조정되는 경우도 드물었다. 이로 인해 『신증동국여지승람』 토산을 통해 강원도지역의 공물 내역을 파악하는 방식에는 한계가 있다. 다만 『신증동국여지승람』의 토산이 당시 각사공안에 수록된 물종 위주로 기재하였다는 평가를 받기도 하였다[東國輿地志凡例 土產 (중략) 勝覽多首書魚物又多雜亂無次 非其土產而書者亦有之 此則因今各司貢物案以書之故也 貢案本其時率宜分定 多非土產 釐次載之而一從其實云"]. 이를 고려하면 『신증동국여지승람』의 토산을 통해 강원도지역의 공물을 추정하는 방식은 큰 무리는 없을 것으로 생각된다.

〈표 1〉에서 보듯이 『신증동국여지승람』에 가장 많이 수록된 물품이 해산물이다. 이는 함경도지역의 자연환경과 밀접한 관련이 있었다. 함경도지역은 동해안 해안선이 길게 형성되어, 일찍부터 어업이 발달할 수 있는 여건이 마련되었다. 특히 함경도지역이 속하는 동북해는 모래사장이 발달해 있고, 한류와 난류가 교차되어 어족이 풍부하였다.²⁵⁾ 이로 인해 함경도지역에는 각종 어류와 해조류, 조개류 등 다양한 해산물이 수록되어 있었던 것이다. 다음으로 함경도지역에는 15 종의 광물이 수록되어 있었다. 『신증동국여지승람』에 의하면 함경도지역에서 다양한 종류의 광물이 분정된 군현이 단천군이다. 단천군은 사색옥, 석유황, 연철(鉛鐵), 철(鐵)이 분정되어 있었다. 특히 철은 다른 광물에 비해 상대적으로 대규모의 인력과 자원이 필요한 광물이었다. 이로 인해 조선전기부터 단천군은 대표적인 광산지였다. 그리고 『신증동국여지승람』에는 수록되어 있지 않았지만, 단천군은 16세기 말부터 은이 분정되어 있었다. 은(銀)은 금과 함께 대명관계에 사용되는 물품이었으나, 조선은 조공물로 지정되는 것을 우려하여 채굴을 금지하였다. 그러나 임진왜란 이후 명사신 접대에 은이 필요하면서, 단천은광의 채굴이 허용되었다.²⁶⁾ 이 과정에서 단천은 다른 공물을 면제 받는 대신에 공은(貢銀) 1천 냥 만을 부담하기도 하였다.²⁷⁾

그리고 『신증동국여지승람』에는 야생동물 9종이 수록되어 있었다. 이들 야생동물은 모피 확보와 관련이 깊었다. 조선시대 각종 피물류는 방한구의 재료로 사용되었다. 그리고 초서피가 명나라 진현물로 포함되면서, 초서피의 수요는 급증하였다. 이로 인해 중앙정부는 초서피 등 각종 피물류를 삼수, 갑산 등 함경도 산간지역에 분정하였다. 그러나 이들 지역민도 피물 확보가 쉽지 않아서, 여진족과의 교역을 통해 겨우 확보할 수 있었다. 이로 인해 우마(牛馬)와 철(鐵)이 여진족으로 유출되어 국가적인 문제가 되기도 하였다.²⁸⁾

이 외에 12종의 약재가 수록되어 있었다. 함경도지역의 약재 중에서 대표적인

25) 고승희, 2003 『조선후기 함경도 상업 연구』, 국학자료원, 27-32면.

26) 『선조실록』 27년 5월 25일(임인).

27) 『선조실록』 36년 3월 19일(을해).

28) 김순남, 2011 「16세기 조선과 野人 사이의 모피 교역의 전개」 『韓國史研究』 152.

물품이 인삼이다. 함경도 지역민은 인삼 채취를 통해 생계를 유지하였고, 인삼 채취과정에서 월경을 하여 조선후기에 외교문제로 비화되기도 하였다.²⁹⁾ 그리고 마포 등 의류작물이 수록되어 있다. 조선은 세종대부터 함경도 지역에 목면 배양을 장려하였다. 그러나 함경도 지역은 기후와 토양상 목면 배양이 쉽지 않았다. 이로 인해 함경도 지역민은 마포를 생산하여 착용하였다. 그러나 함경도 지역의 혹독한 추위를 마포로 견디기는 쉽지 않았다. 따라서 중앙정부는 목면 배양을 지속적으로 장려하였고, 함경도 지역 남쪽 일부 지역에서는 목면의 재배가 가능하게 되었다.³⁰⁾

『신증동국여지승람』에 수록된 가장 특징적인 물품이 배(梨)이다. 배(梨)는 안변군에 수록되어 있는데, 이는 이성계의 조선 건국과 관련된 물품이다. 함경도는 ‘풍폐지향(豐沛之鄉)’이라는 표현에서 보듯이, 태조 이성계와 그 선조들의 주된 활동지역이었다. 태조의 조상들은 이 지역에서 여러 차례 거처를 옮겼고, 두만강 대안에 거주한 적도 있었으므로 그들의 행적과 관련된 유적이 함경도 각지에 있었다. 이러한 함경도의 왕실사적 중 대표적인 장소 중 한 곳이 안변의 석왕사이다. 석왕사는 태조가 왕업을 이루기 위해 토굴 속에서 기도한 곳으로 무학대사를 만나 왕이 될 것을 예언 받은 꿈을 무학해사가 해몽해준 곳으로 알려져 있다.³¹⁾ 안변 석왕사에는 태조 이성계가 잠저(潛邸) 때에 심은 배나무가 있었고, 배나무에서 수확한 배를 바치는 규정이 있었다.³²⁾ 마지막으로 함경도는 산간지대가 광범위한 상황에서 다양한 임산물이 수록되어 있다. 그리고 지역민의 생계뿐만 아니라, 군량 확보와 여진족과의 중요한 교역품이었던 소금도 수록되어 있다.

요컨대, 17세기 초반 함경도지역의 변방 방어책이 강구되면서, 함경도 지역민의 부세 경감이 강조되었다. 이 과정에서 함경도지역의 공물수취과정에서 발생

29) 金種圓, 1977 「朝鮮後期 對清貿易에 대한 一考察」『震檀學報』43; 吳星, 1988 『朝鮮後期 商人研究』, 일조각; 車守正, 1989 「朝鮮後期 人蔘貿易의 展開科程: 18世紀初 蔘商의 成長과 그 영향을 中心으로」『北岳史論』1; 이철성, 1999 『朝鮮後期 對清貿易史 研究』, 國學資料院.

30) 南美惠, 1998 「朝鮮前期 締業政策과 締布의 生產」『國史館論叢』80.

31) 함경도의 왕실사적과 이에 대한 현창사업에 관한 연구는 강석화, 2002 『조선후기 함경도 와 북방영토의식』, 경세원, 107-117면.

32) 『영조실록』 9년 4월 16일(정묘).

하는 각종 문제가 제기되기 시작하였다. 그리고 함경도지역은 지형·기후·성격상 해산물이 다수 분정되어 있었다. 이 밖에 야생동물, 약재, 의류작물 등이 분정되어 있었다. 특히 이성계의 활동무대였던 함경도지역은 조선 건국과 관련된 배(梨)가 분정되어 있기도 하였다.

3. 17세기 중반 공물 수취체계와 방납양상

공물은 원칙적으로 민호(民戶)에 토산물을 부과·수취하는 것이었다. 그러나 각 군현에서는 이러한 원칙 이외에 노동력을 징발하여 현물을 생산·채취하는 등 다양한 방식으로 공물을 조달하였다. 그러나 16세기에 접어들면서 공물을 전결을 대상으로 부과·수취하는 방식이 확산되었고, 17세기 이후에는 이 같은 공물의 '전결세화'가 보편화되었다. 함경도지역 역시 16세기에는 호가 공물 부과·수취의 중요한 기준이었다.³³⁾ 이와 더불어 부령 이남 군현의 경우 공물의 전결세화가 확대되고 있었고,³⁴⁾ 17세기 이후부터 이 같은 방식이 점차적으로 보편화되었다. 이는 함경도 상정법 시행과정에서 핵심적인 역할을 했던 민정중의 장계에 제시되어 있다.

13개 군현에서 1년에 바치는 공물가(貢物價)를 통틀어 계산하면 사승포로 3백 68 동 남짓 되고, 작지가(作紙價)·인정가(人情價)·역가(役價) 또한 1백여 동에 이릅니다. 북쪽 지방은 원래 목면(木棉)이 나지 않으므로 빈궁한 백성들이 겨울과 여름에 입는 옷은 단지 삼베뿐인데, 삼을 심는 밭은 덧밭처럼 땅이 기름진 곳이 아니면

33) 조현은 명에 사신으로 다녀오면서, 평안·함경도지역의 낙후된 상황을 지적하였다. 이 과정에서 함경도지역의 공물 수취체계를 언급하고 있다. 조현에 의하면 함경도지역은 진상(進上), 대포(岱布)와 대백지 등을 호(戶)를 단위로 분정·수취하고 있었다(『重峯集』卷3, 疏擬上十六條疏 生息之 “咸鏡一道進上所入岱布 歲不至於百疋之多 而使一道之民 不論大小戶 苛食官債者 則例收細布二十一尺 大戶則百計可辦矣”).

34) 『선조실록』 6년 12월 6일(임자) “上曰 賦斂在法典 當以田結否 對曰 唯身役外 一應賦斂 捧之於田結 乃大典之法也 自富寧以南 有進上 故以田結從事 自會寧以北 無進上 故守令以私意 承作俑爲沈痼 苟非自上行移改正 則雖賢守令 不能自改 請命監司改革”

무성하게 재배할 수 없습니다. 그러므로 비록 부유하다고 일컬어지더라도 삼밭을 하루같이[一日耕] 정도 둔 자가 실로 드뭅니다. 하루같이 삼밭에 심은 삼을 수확하여 길쌈해야 겨우 삼베 4, 5필 밖에 못 얻어, 하호(下戶) 8인의 몸을 가릴 옷을 해 입기에도 부족하니 삼밭이 없는 자들이 헐벗는 것은 이미 괴이하게 여길 것도 못 됩니다. 게다가 해마다 5백여 동의 베를 내도록 요구하고, 기타 공사천(公私賤)의 신공(身貢)과 본 고을의 크고 작은 역으로 명목이 없어 해아리기 어려운 비용은 또한 이 안에 포함되어 있지 않으니, 어찌 백성들이 열고 굽주리며 흘어져 떠돌지 않을 수 있겠습니까.³⁵⁾

위에서 보듯이, 함경도 지역은 공물가(貢物價)로 사승포 386동과 공물 납부과정에서 발생하는 각종 잡비(雜費) 명목으로 1백여 동을 포함하여 500여 동을 부담하고 있었다. 이는 17세기 전반에 함경도 지역에서 공물을 현물이 아닌 공물가(貢物價)로 징수하는 방식이 보편화되었음을 보여준다. 그러나 공물가(貢物價)를 포(布)로 징수하면서 의도하지 않은 문제가 발생하였다. 우선 포(布)로 징수되면서 함경도 지역내에 의복재료가 부족한 문제가 발생하였다. 함경도 지역은 방한에 유리한 목면 생산이 남관 일부 지역에서만 생산되었을 뿐이다.³⁶⁾ 이로 인해 17세기 이후에도 중앙정부는 지속적으로 함경도 지역의 목면 재배를 권장하였다.³⁷⁾ 그러나 중앙정부의 목면 재배 권장책은 큰 성과를 이루지 못하였다. 이렇다보니, 중앙정부에서는 사북시의 목화, 호조의 둑은 연분지, 낙폭지 등을 함경도 지역민의 의복재료를 위해 지속적으로 보내주어야만 했다.³⁸⁾ 이처럼 함경도 지역의 의복재료가 부족한 상황에서 포(布)가 공물가(貢物價) 등의 명목으로 징수되면서, 함경도 지역민의 생활을 더욱 어렵게 하였다.

이 밖에 함경도 지역의 공물을 현물이 아닌 포(布)로 징수되면서, 방납이 형

35) 『老峯集』 卷11, 附錄上「北伯時陳弊狀啓」“通計十三邑一年所納貢物價 四升布三百六十八
同零 作紙人情役價 亦至一百餘同爲白齊 北方元無木綿 窮民之冬夏所衣 只是麻布是白乎矣
種麻之田 非家墾土膏處 不能茂盛是白乎等以 雖有以富見稱 而置麻田一日耕者 實罕爲白乎
耕 一日耕所種之麻 收治紡織 莖成四五疋 既不足以衣下戶八人之身 則無田者之赤脫 已無
足怪是白去乙 又從而年年責出五百餘同之布爲白遣 其他公私賤身貢及本邑大小之役 無名
難數之費 又不在此限 則奈之何民不凍餓流散也”

36) 南美惠, 1988 앞의 논문.

37) 『현종실록』 5년 1월 29일(임진); 『현종실록』 5년 8월 8일(정묘).

38) 『현종개수실록』 즉위년 9월 27일(을유).

성되는 토대가 마련되었다. 당시 공물을 현물이 아닌 공물가(貢物價)로 징수되는 관행이 보편화되었지만, 중앙정부의 재정구조는 현물상납을 원칙으로 운영되고 있었다. 이러한 상황에서 공물가(貢物價) 명목으로 징수한 포(布)로 특정 공물을 구매·납부하는 중간단계인 방납과정이 필요할 수밖에 없었다. 그러나 공물이 상품화되어 가격이 형성되는 초기단계에서 유통경제의 미성숙과 사회적 등 가관계의 미비로 인해 부등가거래가 일반적이었다. 그리고 공물의 상납기한이 2월(전세조공물은 6월)로 정해져 있었기 때문에 일시적인 과수요로 인한 물가의 등락 현상도 빈번하였다.³⁹⁾ 게다가 방납가(防納價)는 공물 납부시에 예상되는 점퇴, 각종 인정비, 방납주인의 유통이익이 포함되었기 때문에 산지가격에 비해 높게 책정될 수밖에 없었다.⁴⁰⁾ 이 같이 고가(高價)에 책정된 방납가(防納價)는 민이 감당할 수 없을 정도였고, 이로 인해 16세기 이후부터 방납은 국가적인 문제로 대두되었다. 함경도 지역 역시 공물이 방납을 통해 납부되었고, 이 과정에서 심각한 문제가 발생하였다. 다음은 민정중이 함경도 지역의 공물 방납 양상과 방납과정에서 발생하는 각종 문제점을 지적한 내용이다.

가-①) 황대구어는 단지 경성·명천·길주 세 군현에서만 생산되므로, 이성(利城) 이남의 각군현은 종전에 황대구어가 생산되는 군현에 사람을 보내 구입했는데, 근래에 대구가 점점 씨알이 작아져 치수가 기준에 맞는 것은 구입하기가 극히 어렵습니다. 어부들이 잡은 대구들 중에 씨알이 큰 것들은 반드시 모두 본 고을에 먼저 바치고 그 나머지 씨알이 작은 것들 몇 마리만 다른 군현에 팔도록 허락합니다. 이 때문에 매년 상납할 때마다 퇴짜를 맞는 일이 생기니, 어쩔 수 없이 월리(月利)를 대출하여 경사 주인(京司主人)에게 더 바친 뒤에야 비로소 방납하도록 허락합니다. 그러므로 해마다 본색(本色)과 가포 둘을 경사 주인에게 바치니, 이는 실로 지탱하기 어려운 폐단입니다.⁴¹⁾

39) 이지원, 1990 「16·17세기 전반 貢物防納의 構造와 流通經濟的 성격」『李載龍博士 還曆紀念 韓國史學論叢』, 한울.

40) 김성우, 2001 『조선중기 국가와 사족』, 역사비평사, 61-62면.

41) 『老峯集』 卷11, 附錄上「北伯時陳弊狀啓」“黃大口魚只產於鏡明, 吉三邑是白乎等以利城以南各邑 則從前送人貿得於所產之邑爲白如乎 近來大口漸漸體小 準其尺數者極難得 海夫所捉體大者 必皆先納本邑 以其餘數體小者 許賣於他邑 故每於上納時 見退生事 不得已貸出d月利 添給京司主人 然後方許防納爲白去等 年年以本色及價布兩給於主人爲白臥乎所

가-②) 경성에 책정된 황대구어는 원수(元數)와 대납(代納)하는 수량을 합하여 모두 7백 23마리인데, 사재감(司宰監)과 봉상시(奉常寺)에 나누어 바치고, 의영고(義盈庫)에 바치는 물품은 단지 곤포(昆布)와 다시마(多士麻)뿐입니다. 그런데 세 사(司)의 주인이 인정(人情)이라 평계 대고 황대구어 1천 7백 50마리를 징수하므로 그들이 이를 믿고 방납할 적에, 번번이 다른 군현에서 바치는 물품에 퇴짜를 놓아 이득을 배로 취합니다.⁴²⁾

가-③) 북청(北青) · 길주 · 명천 · 경성에서 바치는 돈서피[獺鼠皮]는 모두 토산품이 아니라서 해마다 경시(京市)에서 사다가 바치니, 그 폐단이 날로 늘어납니다. 청컨대 가포(價布)를 규례로 정하여 직접 바치게 하소서.⁴³⁾

가-①)는 사재감 공물 중 황대구어의 방납과정에 관한 내용이다. 황대구어는 경성·명천·길주에서만 생산되었기 때문에 이성 이남의 군현은 이들 지역에서 무납(貿納)해야만 했다. 그러나 대구어의 품질이 점차 나빠지고, 이마저도 경성·명천·길주에서 선점하면서, 이성군 이남 군현은 품질이 불량한 대구어를 확보할 수밖에 없었다. 이로 인해 사재감에 황대구어를 납부하는 과정에 점퇴가 빈번히 발생하였고, 이성군 이남의 군현은 월리(月利)를 빌려 사주인에게 지급한 후에야 겨우 공물을 납부할 수 있었다. 이처럼 황대구어 이외에 월리를 별도로 부담하게 되면서, 이는 지역민에게 추가적인 부담으로 전가될 수밖에 없었다.

가-②)는 사주인이 공물 방납을 위해 특정 물품을 확보하는 방식에 관한 기사이다. 사주인이 공물을 방납하기 위해선 해당 공물에 대한 확보가 선행되어야만 했다. 이를 위해 사주인은 공물 수취과정에서 인정을 빌미로 특정 물품을 요구하였다. 가-②)에서 보듯이, 경성군은 사재감과 봉상시, 의영고에 공물을 납부하는 과정에 인정 명목으로 황대구어를 사주인에게 별도로 지급하였다. 사주인은

實是難支之弊 鏡 明 吉三邑外 皆請以價布直納於戶曹宣惠廳 自官分給主人 一如兩湖大同之爲 則庶可蒙惠是如爲白齊”

42) 『老峯集』卷11, 附錄上「北伯時陳弊狀啓」“鏡城所定黃大口元數及代納并七百二十三尾 分納於司宰奉常兩司爲白遣 義盈庫所納則只是昆布多士麻是白去乙 三司主人稱以人情 貢徵黃大口一千七百五十尾爲白乎等以 渠輩恃此防納 每每點退他邑所納 而受其倍利是白在果自今鏡城人情 亦皆依他 以布定給 則渠輩雖欲作奸 其勢無憑是白齊”

43) 『老峯集』卷11, 附錄上「北伯時陳弊狀啓」“北青吉州明川鏡城所納獺鼠皮 俱非所產 每年 貿納於京市 其弊日滋 請以價布定式直納爲白齊”

이렇게 확보된 황대구어를 다른 군현의 공물 납부과정에 사용하였던 것이다. 이처럼 인정을 빌미로 특정 물품을 확보하여 이를 다른 군현의 공물 납부과정에 사용하는 방식은 안변군의 장원서 공물인 생리(生梨) 납부과정에서도 사용되었다. 사주인은 생리(生梨)의 부폐를 대비한다는 명목으로 추가적으로 생리를 요구하였고, 이렇게 확보된 생리를 다른 군현의 공물 납부과정에 사용하였던 것이다.⁴⁴⁾

가-③)은 상의원 공물인 돈서피의 방납에 관한 기사이다. 돈서피의 함경도 지역에서의 생산량이 급감하자, 함경도 지역민의 여진족과의 교역을 통해 이를 확보하였다. 그러나 청의 건국 이후 여진족이 중국 대륙으로 이전함에 따라 함경도 지역민은 여진족과의 교역을 통해 돈서피를 확보할 수 없게 되었다. 이로 인해 함경도 지역민은 경시(京市)에서 돈서피를 고가(高價)에 구매할 수밖에 없었고, 이는 함경도 지역민에게 과도한 부담이 될 수밖에 없었다.

위에서 보듯이, 함경도 지역에 분정된 각종 공물은 방납을 통해 납부되었다. 그리고 방납을 주도한 자들은 사주인으로 지칭되고 있었다. 사주인은 공리(貢吏)의 공물 납부과정에 숙식을 제공하거나, 공물 납부를 중개매매하는 자들이었다. 그러나 16세기 이후 각 군현으로부터 공물가(貢物價)를 받고, 공물을 대납하는 청부상인으로 성장하였다. 이들은 사주인이 공물 방납을 통해 막대한 경제적 이익을 얻게 되자, 궁방이 직접 방납에 간여하기도 하였다. 능원대군 이보는 함경도 지역에 분정된 진상마(進上馬)의 방납에 간여하고 있었다. 당시 함경도 지역의 각군현은 공리(貢吏)가 경중에서 진상마(進上馬)를 구매하여 납부하고 있었다. 이 과정에서 경제적 이익이 발생하자, 능원대군 이보는 색리(色吏)와 경주인을 궁내(宮內)에 감금·협박하여 자신 소유의 말을 구매할 것을 강요하였다. 이 과정에서 본가(本價)인 포(布) 3동 이외에 추가로 포(布) 5동을 강요하였고, 공리(貢吏)는 다른 역(役)에 납부할 포(布)로 지급하고 나서야 풀려날 수 있었다.⁴⁵⁾

44) 『老峯集』 卷11, 附錄上「北伯時陳弊狀啓」“安邊所納掌苑署生梨九百三十四箇是白遣 作紙人情役價段置 亦皆以布磨鍊以給爲白去乙 貢物主人稱以過冬凍傷是如 私徵一千箇於人情之外爲白平等以 特此防納 點退他邑所納之弊 一如鏡城之黃大口而反有甚焉爲白去乎 不可不立法痛禁是白乎旣 此梨皆出於民役 而稱以果園結實年年添數 令差使員成冊上送爲白乎 所 正所謂虛文實弊 似當一定其數 以爲限式是白齊”

이처럼 공물 수취과정에서 각종 문제가 발생하게 되자, 이에 대한 대책이 강구되었다. 우선 중앙정부에서는 공물작미를 시행하였다.⁴⁶⁾ 함경도 지역은 17세기 초반 여진족의 침입이 우려되는 상황에서 군량 확보를 위한 공물작미가 시행되었다.⁴⁷⁾ 그리고 인조 5년(1626)에는 제용감 공물 중 인삼의 현물상납을 중지하고, 오승포로 대납(代納)토록 하였다.⁴⁸⁾ 당시 함경도 지역은 인삼이 분정되어 있

45) 『전객사일기』 권4, 인조 27년 3월 22일 “咸鏡監司啓本內 正朝方物進上馬防納 綾原大君濫
捧價本緣由查覈事據 曹啓目粘連啓下是白有亦 觀此狀啓 則宮家所爲 極爲寒心爲白置 定平
色吏 依本道本府之令 載布三同而來 既得有馬處 與之相約賣買 若無中間侵撓之事 則自當
無弊上納矣 緣宮家捉致色吏及京主人 囚於宮內 恤取陳省 乃納自己馬 而本價三同之外 又
督捧五同 色吏不得已以他役所納之布 充納其五同之布 當受徵於民間 民間疊役之苦 極爲可
憫考不喻”

46) 공물 수취과정에서 각종 문제가 발생하게 되자, 지방 군현에서도 각종 대책을 강구하였다. 이러한 대책 중에서 대표적인 것이 사대동의 시행이다. 사대동은 전결에 분정되었던 공물을 읍규(邑規)에 의해 미포(米布)로 징수하여, 관청에서 공물의 무·방납을 주관하는 제도였다(김덕진, 1996 앞의 논문). 함경도지역 역시 일부 군현에서 사대동 시행의 흔적이 보여진다. 고원군은 양천사(梁泉寺)의 위전(位田)을 계해반정 직후에 대동(大同)에 속하도록 하여 민역(民役)에 보태도록 하였다(『文谷集』 卷16, 啓「北道掌試時民瘼書啓」“高原郡 梁泉寺位田七十餘卜 曾於癸亥反正初 依裁省廳事目 許屬大同以補民役 而自上年
內需司直發移文 其田所出使之作布上送云 雖未知其曲折如何 而四十餘年大同所屬之田 一朝見奪於內司 則事理誠極不當 且本郡素是至殘之邑 不可不還給以補其萬一 請令該曹查出稟處”). 그리고 인조 17년(1639)에 고원군수가 춘추 대동포를 타 군현에 비해 감봉(減
捧)하기도 하였다[『승정원일기』 인조 17년 8월 23일(무신) “咸鏡道暗行御使臣鄭致和書
啓 臣承命馳往 出缺數字訪高原郡守張自好 謹慎居官 自奉甚簡 政尚仁慈 刑杖不濫 莅任以來
絕無科外徵斂之事 凡大小京上納之物 如可不煩民力 則或自官廳拮据備送 春秋例捧大同
之布 亦比他邑減捧 田結出役 與前頓歇 民多蒙惠 一境稱頌 大概瓜滿之後 至於納粟願留
而朝廷只許一年仍任 今以不久將遞 皆有缺然之望 民情所在 此亦可見”]. 이는 고원군을 포함한 함경도지역의 일부 군현에서 사대동이 시행되었음을 보여준다. 이 밖에 함경도 관찰사 시절 김세령은 대동법을 시행하여 과외징수를 방지하였다(『東溟集』 附錄 「資憲大夫戶曹判書兼弘文館提學 世子左副賓客 贈謚文康公金公行狀」“陞授咸鏡道觀察使 辭不許
遂就任 北路地遠而重 在祖宗世 法條甚嚴 自國政弛廢 守多貪虐 賦役無節 民不自聊 至生
子棄不舉 俗雜胡韜 略文學而事頑悍 以惠則梗不率 欲威則民已殘 公一遵條禁 汚吏無所容 行
關道內 申明大同法 令大同科輸外 一無所斂”). 비록 김세령이 시행한 대동법의 구체적인 운영방식이 불분명하지만, 관찰사가 주도하여 시행한 사대동과 유사한 형태로 추정된다.

47) 『광해군일기』 2년 11월 9일(경술).

48) 『老峯集』 卷11, 附錄上「北伯時陳弊狀啓」“道內十二邑所納濟用監人蓼 乃是巨役是白在果
本道元不產蓼 所謂北蓼 皆是越採所得是白乎矣 品甚不好 從前上納之際 紿價防納於京中爲

음에도 불구하고, 인삼이 절종되어 채취가 쉽지 않았다. 게다가 삼상(蓼商)이 함경도 삼을 매점하여, 각 군현에서는 삼상(蓼商)에게 인삼을 고가(高價)에 구매할 수밖에 없었다.⁴⁹⁾ 이처럼 함경도 지역의 인삼 납부과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 삼포(蓼布) 명목으로 인삼가(人蓼價)를 정수하여, 호조에서 주관하여 구매토록 하였다.⁵⁰⁾

요컨대, 16세기 함경도지역은 다양한 방식을 통해 공물이 수취되었다. 이후 16세기 후반부터 공물의 전결세화가 확산되기 시작하여 17세기 이후에는 보편화되었다. 공물의 전결세화로 인해 공물은 전결을 대상으로 공물가(貢物價)를 정수하여, 이를 통해 공물을 무·방납하게 되었다. 그러나 사주인이 과도한 방납가(防納價)를 요구하면서, 방납은 국가적인 문제로 대두되었다. 이에 대한 대책으로 공물작미 등이 시행되기도 하였다.

4. 17세기 후반 상정법의 시행과 운영방식

17세기 초반 불안한 변경상황으로 인해 함경도지역의 공납제 개혁은 현실적으로 어려웠다. 그러나 병자호란 이후 30여 년이 지난 현종대부터 함경도 지역 공납제 개혁의 필요성이 제기되었다. 이는 충청·전라도에 시행된 대동법이 일정한 성과를 거두고 있는 상황과 상대적으로 전쟁의 위협이 감소된 결과였다.

함경도지역의 공납제 개혁은 현종 5년(1664) 민정중이 관찰사로 부임하면서 본격화되었다. 민정중은 토산(土產)에 근거하여 공물 분정을 개정토록 하였다. 이는 공물 분정의 임토작공을 구현함으로써 토산공물(土產貢物)의 현물상납체계를 유지한 것이다. 반면에 도내(道內)에서 생산되지 않는 공물은 충청·전라도 대동법을 모방하여, 호조가 주관하여 공물을 조달토록 하였다.⁵¹⁾ 이는 민정중이

白如可 往在丁卯年間 因本道陳弊 始令蓼一斤 代以五升布五十疋定價上納爲白平旤”

49) 『선조실록』 37년 2월 28일(기유).

50) 『만기요람』 재용편 2, 삼포 “咸鏡道安邊等十二邑 安邊 高原 咸興 利原 德源 永興 洪原 吉州 文川 定平 北青 明川 所納貢蓼一百十斤 革罷 其代 以五升正布七十五疋四十疋每年定數上納于戶曹 名曰蓼布”

함경도지역 공납제 개혁을 위해 대동법 시행을 염두에 두고 있었음을 보여준다.⁵²⁾ 그러나 중앙정부는 민정중의 제안에 대해 부정적인 입장을 보였다. 중앙정부는 일부 공물의 경작공과 대납을 청하는 민정중의 제안을 불허하였다.⁵³⁾ 게다가 현종 7년(1666)에는 대동법이 아닌 상정법 시행을 결정하였다.⁵⁴⁾ 상정법은 상정세를 징수하여 경외의 수용(需用)에 사용한다는 측면에서 대동법과 동일한 성격의 세법(稅法)으로 평가되어 왔다.⁵⁵⁾ 함경도 상정법 역시 대동법을 모방한 제도였다.⁵⁶⁾ 이처럼 상정법이 대동법과 유사한 성격을 가진 제도였지만, 운영방식에 있어서 일정부분 차이가 있었다. 다음은 숙종 34년(1708)에 황해도 상정법 시행과정에서 대동과 상정의 차이를 언급한 내용이다.

- 나) 영의정 최석정이 아뢰기를 “해서(海西)에 대동(大同)의 일을 논의한지 오래 되었습니다. 요즘에는 두가지 의론이 있습니다. 그 하나의 의론은 해서(海西)는 요역(徭役)의 고혈(苦歇)이 같지 않고, 각읍(各邑)에는 사대동(私大同)이 있으나 혈(歇)한 곳은 지나치게 혈하고, 고생스러운 곳은 지나치게 고생스러우니, 변통하지 않을 수 없습니다. 나-①) 만약 1결에 12두를 정하면 균역(均役)이 되어 진실로 좋지만, 전결(田結)이 이미 적어 형세로 보아 지용(支用)하기 어렵습니다. 함경도의 예대로 우선 상정법을 시행하여, 비록 읍(邑)마다 각각 다르게 하지 못하지만 3~4등으로 나누어 각읍(各邑)의 민역(民役)의 고혈(苦歇)을 참작하여 감해주면 민은 실제 은혜를 입게 되고 또한 폐단을 구제하는 방법이 될 것입니다. 요역(徭役)이 번중한 곳에는 1결에 거의 백두에 이르게 되니, 15, 16두로 정해도 민은 편리하게 될 것이니, 나-②) 분등(分

51) 『老峯集』 卷11, 附錄上 「北伯時陳弊狀啓」 “今欲救得一分之弊 宜先隨土產改分定之後 其元非道內所產者 則以布立價分定於無物產之邑 使之輸納價布於戶曹 戶曹又分給貢物主人 若兩湖大同之爲 則於公無損而民實蒙惠 此乃一道民情所甚望是白在果”

52) 삼남지역에 시행된 대동법 역시 일부 공물의 현물상납체계가 유지되었다. 또한 강원도 대동법 시행 초기 호조가 공물가(貢物價)를 총괄토록 하였다. 이는 민정중의 제안이 기존의 대동법과 큰 차이가 없었음을 보여준다.

53) 『승정원일기』 현종 5년 11월 23일.

54) 『증보문헌비고』 권152, 전부고12 대동 “命行詳定法於咸鏡道 咸鏡監司閔鼎重 以各邑之賦於民者 隨時增價 全無限量狀稟後 定爲詳定”

55) 김옥근, 1989 앞의 책, 17-25면.

56) 『숙종실록』 20년 11월 6일(경오) “咸鏡一道 自故相閔鼎重爲監司 始爲詳定 做大同法而爲之者 民皆便之”

等)하여 마련하는 것을 상정(詳定)이라 합니다. 영관수(營官需) 지용(支用) 등의 일은 대동사목(大同事目)에 따라 정식으로 하면 좋겠습니다. 상정법은 대동법과 다르니 우선 이를 분부하여 연사(年事)가 조금 풍년이 됨을 기다려 균전(均田)을 실시한 후 바야흐로 대동법을 사용함이 좋을 것입니다. 나-③) 한 가지 의론은 한 도(道)를 균역(均役)한 이후에야 조정의 처치가 타당하여 민의 원망이 없다고 합니다. 조정의 의론은 갑과 을인데, 대동이 1/3이고, 상정이 2/3입니다.”⁵⁷⁾

나-②)에서 보듯이 상정은 분등(分等)하여 마련하는 것이었다. 반면에 대동은 나-③)에 보듯이 균역(均役)이 초점이었다. 이는 상정은 대동과 달리 상정세가 도 전체가 통일되지 않고, 차등하여 책정되었음을 보여준다. 그러면 상정세를 차등하여 책정한 이유는 무엇일까? 이는 나-①)에 제시되어 있다. 나-①)에 의하면, 황해도지역은 전결이 부족하였기 때문에 결당징수액을 12두로 통일하면 각종 지용(支用)을 감당하기 힘든 실정이었다. 대동법과 상정법 모두 각종 공물을 전결을 대상으로 수취하는 제도였다. 이로 인해 전결수는 해당지역의 담세력을 반영하는 것으로, 대동법과 상정법 운영에 있어서 핵심적인 요소였다. 이 같은 상황에서 황해도지역 전결수를 고려하면 대동법 시행을 통해 결당징수액을 통일하는 방식이 부적절하였다. 이로 인해 함경도 상정법의 사례를 참고하였다. 당시 함경도 상정법은 결당징수액이 군현별로 책정되어 있었다. 이러한 방식을 참고하여 황해도 상정법은 결당징수액을 군현별로 3~4등을 구분하여 책정하게 되었다. 이처럼 상정법은 대동법과 달리 각 군현의 전결수로 상정되는 담세능력 등 지역상황을 고려하여 상정세를 차등 책정한 제도였다. 그러면 전국에서 상정법의 형태로 처음 시행된 함경도 상정법은 어떠한 방식으로 운영되었을까? 현재

57) 『승정원일기』 숙종 34년 2월 8일(을유) “領議政崔錫鼎所啓 海西大同事 議之久矣 卽今有兩議 一議則以爲 海西徭役 苦歇不同 各邑有私大同 而歇處則偏歇 苦處則偏苦 不可無變通 若定以一結十二斗 則可爲均役誠好 而田結既少 勢難支用 依咸鏡道例 姑行詳定法 雖不可邑邑各異 分三四等 就其各邑民役之苦歇 參酌裁減 則民蒙實惠 亦可爲救弊之道矣 稚役煩重處 一結幾至百斗米 雖定以十五六斗 民以爲便 分等磨鍊 名之曰詳定 其營官需支用等事 依大同事目定式則好矣 詳定 異於大同 姑以此分付 待年事稍穩均田後 方用大同爲宜 一議則以爲 通一道均役然後 朝廷處置得當 而可無民怨云 朝議甲乙 右大同者三分居一 右詳定者三分居二”

함경도 상정법의 운영방식을 규명할 수 있는 사목이 전하지 않고 있다. 이로 인해 함경도 상정법의 운영방식을 규명함에 있어서 한계가 있다. 다만 다음과 같이 『증보문헌비고』에는 함경도 상정법의 운영방식을 일부 추정할 수 있는 내용이 수록되어 있다.

다-①) 함경도는 정전(正田)과 속전(續田)에 마포(麻布)와 전미(田米)를 부과하고, 다-②) 이로써 경사(京司)의 공물가(貢物價)와 진상물(進上物)을 무역하는 값으로 하고[모든 쇄마가와 공용잡비(公用雜費)도 이에 포함되어 있다]. 공물가(貢物價)를 각사(各司)에 상납하는 경우 모두 마포(麻布)로 하여야 한다. 다-③) 또 정전(正田)에 미(米)·두(豆)·잡물(雜物)을 부과하여 영읍(營邑)의 공수(公需)로 한다.⁵⁸⁾

다-①)은 과세방식에 관한 규정이다. 삼남지역에 시행된 대동법은 시기결에서 각종 복호결을 제외한 대동실결에서 대동세를 징수하였다. 이로 인해 속전은 대동세의 과세대상에 포함되지 않았다. 그러나 함경도 상정법은 속전에서 마포(麻布)·전미(田米) 등 상정세를 부과하고 있었다. 이는 속전의 경우 수기수세(隨起收稅)하는 원칙을 고려하면 상당히 이례적인 방식이다. 이처럼 속전에 상정세를 징수한 방식은 함경도의 지역상황과 밀접한 관련이 있었다. 함경도지역은 조선전기부터 북방개척의 일환으로 집중적으로 개발되었음에도 불구하고,⁵⁹⁾ 17세기 이후에도 농업환경은 열악한 수준을 벗어나지 못하였다.⁶⁰⁾ 이 같은 상황에서 상정세의 부과대상을 정전에만 국한하게 되면, 함경도지역의 각종 공물의 안정적인 조달이 쉽지 않았다. 이러한 측면을 고려하여 함경도 상정법은 속전에 대해서도 상정세를 징수한 것으로 여겨진다.⁶¹⁾ 다만 속전의 척박한 토지상황을 고

58) 『증보문헌비고』 권152, 전부고12 대동.

59) 이경식, 1992 「조선초기 북방개척과 농업개발」 『역사교육』 52.

60) 조선후기 함경도지역의 농업환경에 대해선 이욱, 2005 「17~18세기 犯越사건을 통해 본 함경도 주민의 경제생활」 『韓國史學報』 20을 참고.

61) 속전에 상정세를 부과하는 방식은 강원도지역에서도 보여진다. 강원도지역은 영조 30년 (1754)에 상정법을 추행(追行)함으로써 기존의 대동법 운영방식을 재편하였다. 이 과정에서 강원도지역은 원전 이외에 속전 등 각종 지목(地目)을 대상으로 상정세뿐만 아니라, 대동세로 부과하였다(『萬機要覽』 財用編 3 大同作貢 各道應捧 “續田及火田衛祿公須”).

려하여 정전(正田)은 공물가(貢物價) 이외에 영읍(營邑) 수용(需用)을 부과한 것과 달리 공물가(貢物價)만을 징수하였다.⁶²⁾

다-②)는 상납분의 운영 방식에 관한 내용이다. 삼남지역은 대동법 시행 이후 선혜청에서 대동미포를 총괄하였다. 그러나 함경도 상정법은 공물가(貢物價)를 각사에서 직접 수납하는 ‘각사분납제(各司分納制)’가 시행되었다. 이 같은 함경도 상정법의 운영방식은 읍지(邑誌)의 공물 기재방식에도 반영되었다. 다음은 『북관지』 중에서 경성군과 대동법 시행 전후 순천군의 공물 내역 중 일부를 정리한 표이다.

〈표 2〉 『북관지』와 『승평지』의 공물 내역의 비교를 통한 함경도 상정법과 전라도 대동법의 운영방식 차이

북관지(1693)		승평지(1618)		신증승평지(1729)
납입처	공물 명칭	납입처	공물 명칭	
사재감	황대구어, 문어	내섬시	소두	
봉상시	황대구어	제용감	8승백저포	
의영고	곤포, 탑사마	풍저창	차초주지	
상의원	초피, 서피, 토피, 양모, 홍화	광홍창	정포	대동법 이후 공물은 모두 감해짐(自有大同法貢物皆減)
감영	홍화, 사향	의영고	조과, 분과, 해의	
선공감	숙마	장원서	석류, 유자	
혜민서	사향	장홍고	9장부유둔, 6장부유둔, 4장부유둔, 저주지, 공상지, 진현유둔	

割給本道 補用於民役及蓼價 而不收田稅矣 詳定行後 幷收田大同詳定 而就其中定數割送補蓼庫 其餘留作詳定). 이렇게 확정된 상정세와 대동세 내역은 『江原廳事例』收租에 군현 별로 수록되어 있다. 이 같은 측면은 속전의 수기수세 원칙이 세목(稅目)과 지역에 따라 신중히 적용해야 함을 보여준다.

62) 『숙종실록』 43년 9월 28일(기요) “咸鏡監司李坦狀言 本道以量內量外 爲元田續田之別 元田則既在量內 故逐年徵其常稅 又捧其貢物 又責其本官所需雜物二十餘種 繼田則無此等雜役 而只納若干麻布 而隨起收稅 輕重苦樂不同 民皆避苦趨樂 故元田日蕪 而續田歲闊 加以己未年道臣啓聞 以量內久陳之還起者 付於續田 遂成謬規 今至元續結數 幾於相等”

병영	사향	군기시	향각궁, 적마전, 장전, 창, 환도, 철갑, 철주,
선혜청	우황	선공감	소을정, 삼갑소
호조	세폐포	사복시	마의, 삼갑소, 던다갈
제용감	표피	혜민서	천문동, 맥문동, 백견우 자, 반하, 지황, 석류근 피, 고삼,

위 〈표 2〉에서 보듯이 경성군은 상정법 시행 이후에도 공물가(貢物價)를 각사(各司)에 납입하였다. 예를 들어, 봉상시 공물인 황대구어는 상정법 시행 이후에는 해당 공물가(貢物價)를 봉상시에 납입했던 것이다. 반면에 순천군은 대동법 시행 이전에는 경성군과 유사하게 공물을 각사에 납입하였다. 그러나 대동법 시행 이후에는 ‘대동법이 있는 후부터 공물은 모두 감해짐(自有大同法貢物皆減)’라는 표현만 있을 뿐이다. 이는 전라도 대동법 시행 이후 순천군의 공물가(貢物價)를 선혜청에 납입하는 상황에서, 특정 공물의 납입처를 옵지에 기재할 필요가 없었기 때문이다. 반면에 함경도 상정법은 ‘각사분납제’가 시행되었기 때문에, 옵지에 공물의 납입처를 기재할 필요성이 지속되었다. 이로 인해 『북관지』에는 해당 공물의 납입처를 기재되었던 것이다.

이 같은 함경도 상정법의 ‘각사분납제’ 방식은 민정중의 공납제 개혁안과 가장 큰 차이가 있는 지점이다. 민정중은 함경도 상정법 시행 이후 공물가(貢物價)를 호조가 총괄하는 방식을 제안하였다. 이는 선혜청의 역할을 호조가 대행도록 한 것이다. 그러면 민정중의 개혁안과 달리 함경도 상정법이 ‘각사분납제’가 시행된 이유는 무엇일까?

민정중의 개혁안처럼 호조가 공물가(貢物價)를 총괄하기 위해선 안정적인 세 수 확보가 전제되어야만 했다. 그러나 17세기 함경도 지역의 토지생산력은 상당히 낮은 수준이었다. 당시 남방지역의 최하품의 담(沓)에서도 1두락에 30여 두의 곡식을 거두고 있었다. 그러나 함경도 지역의 경우 도내에서 가장 비옥한 함흥부의 동문 외답(外沓)조차도 12~13두밖에 곡식이 생산되지 않았다.⁶³⁾ 이처럼

63) 徐必遠, 『六谷先生遺稿』 卷2, 「北伯解歸日贈官大受六鎮革瘼諸條」 “本道首弊 卽土瘠民貧

토지생산성이 낮은 상황에서 함경도 지역은 안정적인 세수 확보를 도모하기 힘든 상황이었다. 만약 이 같은 상황에서 호조가 상정세를 일률적으로 관리하게 되면 매년 풍흉에 따라서 발생하는 세수의 차액을 호조에서 부담해야만 했다. 따라서 각사에서 직접 공물가(貢物價)를 수납하고, 상황에 따라서 지출하는 운영방식이 현실적으로 더욱 적절하다고 판단했을 것으로 생각된다.

다음으로 함경도 지역은 세입과 지출에 대한 파악이 용이하지 않았다. 민정종은 함경도 상정법 시행 당시 양전을 시행함으로써 상정세의 전체 규모를 파악할 수 있는 토대를 마련하였다. 그러나 함경도 상정법은 정전과 속전, 그리고 군현 별로 결당징수액이 상이하였다. 그리고 다양한 형태의 세물(稅物)로 인해 세입 규모의 일률적인 파악이 쉽지 않았다. 게다가 함경도 상정법은 동일한 공물이라도 군현별로 절가(折價)가 다르게 책정되었다.⁶⁴⁾ 이로 인해 공인에게 공물가(貢物價)를 지급할 때 해당 공물이 어느 군현의 것인지를 세세하게 파악해야만 했다. 이처럼 세입과 지출에 대한 세부적인 파악이 어려운 상황에서 호조가 공물가(貢物價)를 일률적으로 관리하는 방식보다, 각사들이 독립적으로 공물가(貢物價)를 관리하는 방식이 유리하였다.

마지막으로 함경도지역은 상정법 시행 이후에도 상당수의 공물이 현물로 상납되고 있었다.⁶⁵⁾ 이 같은 상황에서 호조가 함경도지역 각 군현에 산재한 다양한

也 南方最薄之畝 亦收三十餘斗之穀 此處則一斗所出僅十餘斗 咸府東門外畝 名於道內 而十五斗落處 只收十二三石云 餘可知矣 田出雖勝於畝 亦不及於南方 民貧從可知矣 是以此道之人 最悶其子之兒時定役 蓋以貧人兼爲兩身役爲難也”

64) 영조 40년(1764) 함경도 상정법 개정 당시 각 고을별로 동일한 물품의 절가(折價)가 다른 것에 대한 개정이 시도되었으나, 개정작업이 복잡하여 쉽지 않다는 이유로 병오년(1666)의 상정을 유지토록 하였다[『비변사등록』 145권, 영조 40년 1월 1일 “咸鏡道各邑外貢都納常平廳節目(中략)各邑貢物中 同一名色而價布之不一者居多 所當趁今釐正 而事極掣肘 一從丙午詳定 毋論布錢 依前上納爲白齊”].

65) 대동법 시행 이후 공물은 대동상납분에 포함하여 경중에서 공인에 의해 조달토록 하였다. 그러나 경중에서 구매가 어려운 일부 공물은 지방에서 현물 상납토록 하였다. 예를 들어 경상도지역은 대동법 시행 이후에도 세모(細毛), 꽈이(蘆耳), 여석(礪石), 각종 석자(席子), 자연석(紫硯石), 오해조(烏海藻), 뇌록(磊綠), 오수유(吳茱萸)를 현물로 상납하고 있었다(『嶺南大同事目』 7條). 함경도지역 역시 상정법 시행 이후에도 상당수의 공물이 현물로 상납되고 있었다. 비록 상정법 시행 직후 현물상납되는 구체적인 공물 내역을 파악하기는 어렵다. 다만 숙종 43년(1717) 함경도지역에서 현물상납하는 공물에 대한

공물과 수량을 일원적으로 파악하여, 중앙각사의 다양한 지출용도에 맞게 배분한다는 것은 현실적으로 불가능하였다. 이처럼 함경도 지역특수성으로 인해 호조가 공물가(貢物價)를 총괄하는 방식이 쉽지 않았다. 이로 인해 함경도 상정법은 각사가 직접 공물가(貢物價)를 수납·지출하는 ‘각사분납제’가 시행될 수 있었던 것이다.

다-③)은 지방재정 운영에 관한 규정이다. 함경도 상정법 시행을 계기로 상정 세의 일부를 관수(官需) 명목으로 각 군현에 지급하였다. 이를 통해 기존에 비해 지방재정 운영이 체계화될 수 있었다. 그러나 각 군현은 상정세만으로 지방 재정 운영이 이루어지지 않았다. 함경도지역 각 군현은 여전히 모곡 수입을 지방재정 운영에 활용하고 있었던 것이다. 당시 함경도 지역은 전결에 대한 정세(正稅)와 공·사천의 공미(貢米)를 군향(軍餉)으로 비축하고 있었다. 각 군현은 이를 활용하여 얻는 모곡 수입을 관수(官需)로 활용하고 있었다. 이러한 관행에 대해서 중앙정부 역시 인정을 하여 도내의 모곡 수효를 파악하여 호조 관할곡을 제외한 나머지는 각 군현의 관수(官需)로 지급토록 하였다.⁶⁶⁾ 이 밖에 각영(各營)에는 수용(需用) 충당을 위해 전결을 지급하였다. 당시 함경도 지역의 영(營) 소재지인 함흥·북청·경성에 전결을 지급하여 관수(官需)에 충당토록 하였고, 이를 위해 우선적으로 함흥부에서 양전을 시행하기도 하였다.⁶⁷⁾ 이처럼 함경도 상정법 시행 이후에도 지방재정 운영을 위해 상정세 이외에 모곡과 전결을 지급하였다. 이는 함경도 상정법이 경대동(京大同) 수준에 머무르고 있었음을

경감 조치(『숙종실록』 43년 7월 13일)가 있었음에도 불구하고, 영조 13년(1737)에 함경도지역에서는 14종의 공물(곤포, 다시마, 대구어, 돈피, 문어, 잣, 삼갑소, 서피, 숙마, 양모, 조소, 평털, 홍화)이 현물 상납되고 있었다(『비변사등록』 101권, 영조 13년 윤9월 25일).

66) 『현종개수실록』 권12, 5년 12월 30일(정해) “領相鄭太和 以咸鏡監司閔鼎重前後陳弊狀啓稟定曰 耽糲耗穀 鼎重請自今勿屬常平廳 以爲官家資用 已屬常平者 不可移用 自今年至丙午三年 停其耗 通道內耗數幾何 除戶曹所管者外 道內各邑官需及三營所需 以此推移支用 而自本道先爲料理啓聞後 定奪似當矣 上許之”

67) 『현종개수실록』 권12, 5년 12월 30일(정해) “咸鏡監司閔鼎重啓陳本道弊瘼曰 (중략) 臣更念營需邑需計給事 如未蒙準許 則亦乞別給田結於咸興等三邑 使之支過 此事必須先正田政 而後可以施行 而道內量田已久 不可不改量 今方自本道先試於咸興府 知其便否得失後 更爲 啓請 期趁明年盡量一道”

보여준다. 경대동은 경공물(京貢物) 위주로 미포(米布)를 징수한 제도이다. 이로 인해 지방재정 운영에 있어서 군현 내부의 다양한 관행이 묵인되었다. 이 같은 함경도 상정법의 성격으로 인해 각 군현은 독자적인 세입을 확보할 수 있는 다양한 수입원을 가질 수 있게 되었다.⁶⁸⁾

요컨대, 함경도 상정법은 대동법과 달리 상정세가 군현·지목(地目)별로 차등적으로 책정되었다. 그리고 대동법이 선혜청에서 대동미를 총괄하는 방식과 달리, 각사가 직접 공물가(貢物價)를 수납·지출하는 각사분납제가 시행되었다. 이는 함경도의 농업환경상 안정적인 세입확보가 어려운 점, 결당징수액과 공물의 절가(折價)가 군현별로 상이하여 세입·지출내역 파악이 어려움 점, 상정법 시행 이후에도 상당수의 공물이 현물상납된 점이 반영된 결과였다. 이 밖에 함경도 상정법도 지방관수에 상정세를 지급하였다. 그러나 함경도의 지역상황에서 대동법 수준의 지방관수 지급이 어려웠다. 이로 인해 지방재정 운영을 위해 모곡과 별도의 전결을 지급하였다. 이는 함경도 상정법이 경대동 수준에 머무르고 있었음을 보여준다.

68) 함경도 상정법 시행 이후에도 각 군현은 각종 잡역세를 통해 부족한 재원을 충당하고 있었다. 부령부사는 각사(各社)에서 횡구피를 징수하였고, 이성현감은 공물과 쇄마 명목으로 8결에서 사승포 2필을 징수하기도 하였다[『승정원일기』 숙종 2년 6월 20일(신미) “吏曹啓目粘連 觀此咸鏡道御史朴泰尙書啓 (중략) 富寧府使高啓元段 委政下吏 尸居其職 鄙瑣之事 不一其端 北馬買賣 今雖弛禁 身爲守令 反與倉吏 交易其馬 且令各社監色 寫納黃狗皮 弊及民間 會寧開市時 爲差使員 多備牛隻 用賈私貨 唾罵之說 不勝喧藉是如爲白乎旂利城縣監安聚星段 凡干政事 專委下吏 潛奸邑婢 多有煩言 邑儲蕩敗 無計收拾 丙辰結卜 已爲引用於春米 稱以貢物雇馬價 每八結收捧四升布二疋 田結之賦 徑出於耕種之前 大違法例是如爲白有臥乎所”]. 그리고 경원부는 보민청을 설치하여 민결에서 미포(米布)를 별도로 징수하여 이를 취식(取殖)하여 지방재정에 활용하기도 하였다[『승정원일기』 숙종 12년 10월 7일(무오) “吏曹啓日 粘連咸鏡北道暗行御史洪受憲書啓云云 觀此書啓 (중략) 慶源前府使李行登段 賦性貪猾 不顧廉恥 稱以京中間安 駄載絡繹 本邑有補民廳 初以民結收合布米 且定商賈 逐年息利 行登 稱以本布縮小 更徵於民結 竝與本廳所在 盡爲私用之物 發遣商賈之際 代給還上耗穀段 未滿前給本錢之半 商人輩 盡賣其田宅 猶不能備納 其中車得天 至賣其未行女息 以充未盡之數 毒補之極 乃至於此 其餘生鹿皮獐皮 及民狗剥皮之數 不可殫記 至以熟皮時所用狗頭骨 亦賦於民 閭境之人 至今怨詈是如爲白乎旂”].

5. 맷음말

16세기 후반, 여진족은 중국 동북지방에서 강력한 세력으로 성장하였다. 조선은 이들의 동향을 예의주시하면서, 침입에 대비한 방어책을 강구해야만 했다. 그러나 당시 방어의 최선전이었던 함경도 지역민의 민심이반이 심각하였다. 이러한 상황에서 중앙정부는 함경도지역의 각종 부세를 경감해줌으로써 지역민의 안정을 도모하였다. 이 과정에서 함경도지역의 공물수취체계가 가진 각종 문제점을 인식하기 시작하였다.

16세기 후반부터 함경도 일부 지역에서 공물의 전결세화가 확산되고 있었다. 이후 17세기에 접어들면서, 함경도지역의 공물 전결세화는 점차 보편화되었다. 이로 인해 각 군현에서는 공물을 전결을 대상으로 공물가(貢物價)를 징수하여 무·방납하게 되었다. 그러나 사주인이 과도한 방납가(防納價)를 요구하면서, 함경도지역민에게 방납은 심각한 문제가 되었다. 이 같은 상황에서 중앙정부는 공물작미를 시행함으로써 공물수취체계를 개선하고자 하였다.

함경도지역의 공납제 개혁은 현종대에 민정중이 관찰사로 부임하면서 본격화되었다. 그러나 함경도지역은 삼남지역의 대동법과 달리 상정법이 시행되었다. 상정법은 대동법과 유사한 세법(稅法)이나 운영상에 차이가 있었다. 즉, 상정법은 각 군현의 전결수로 상징되는 담세력을 고려하여 상정세를 차등 책정하는 방식이었다. 그러나 함경도 상정법 시행 초기 사목(事目)이 혼존하지 않는 상황에서 함경도 상정법의 구체적인 운영방식을 규명함에 있어서는 한계가 있다. 다만 『증보문헌비고』에 함경도 상정법의 운영방식을 추정할 수 있는 일부 내용이 수록되어 있다. 이에 의하면 함경도 상정법은 대동법과 달리 상정세가 군현·지목(地目)별로 차등 책정되어 있었다. 그리고 대동법이 선혜청에서 대동미를 총괄하는 방식과 달리, 각사가 직접 공물가(貢物價)를 수납·지출하는 각사분납제가 시행되었다. 이는 함경도의 농업환경상 안정적인 세입확보가 어려운 점, 결당징수액과 공물의 절가(折價)가 군현별로 상이하여 세입·지출내역 파악이 어려움 점, 상정법 시행 이후에도 상당수의 공물이 현물상납된 점이 반영된 결과였다. 이 밖에 함경도 상정법도 지방관수에 상정세를 지급하였다. 그러나 함경도의 지

역상황에서 대동법 수준의 지방관수 지급이 어려웠다. 이로 인해 지방재정 운영을 위해 모곡과 별도의 전결을 지급하였다. 이는 함경도 상정법이 경대동 수준에 머무르고 있었음을 보여준다.

이처럼 함경도 상정법은 대동법과 운영방식에 있어서 일정한 차이가 있었다. 함경도 상정법은 각사분납제 시행으로 인해 공물아문의 독립적인 재정운영 방식이 유지되었다. 이로 인해 공물아문은 각 군현에서 공물가(貢物價) 수납하는 과정에서 인정(人情) 등을 과도하게 요구하였다. 이러한 문제로 인해 18세기 이후부터 상정법 개정의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이는 영조 40년(1764)에 각사분납제의 폐지와 도납제(都納制) 시행으로 요약되는 함경도 상정법의 개정으로 이어지게 되었다.

주제어 : 공납제, 함경도, 방납, 상정법, 대동법, 각사분납제

투고일(2018. 2. 1), 심사시작일(2018. 2. 22), 심사완료일(2018. 3. 11)

〈Abstract〉

Collection System of Tributary Payment in Kind in Hamgyung
District and Implementation of Sangjeong Law in the 17th
Century

Jeon Sang-Wuk *

Tribute system is a system that receives various items necessary for national operation in kind. However, Tribute system caused operational problems. As a result, various discussions for the reform of the Tribute system were raised. It has resulted in the enforcement of the Daedong Law(大同法). The Sangjeong Law (詳定法) was implemented in Hamgyung District (咸鏡道). The Sangjeong Law (詳定法) is similar to the Daedong Law (大同法). However, there were differences in the way of operating system. The Sangjeong tax was differentiated according to the Gunhyun(郡縣, regional reign) and land category. And each office's dividend payment system(各司分納制) was implemented. As a result, each office(各司) directly managed the Sangjeong tax. This is the result of difficulty in securing stable revenue in the agricultural environment in Hamgyung District(咸鏡道) and difficulty in identifying revenue and expenditure records. In addition, there was maintenance of local finance, but it was insufficient level.

Key Words : Tribute system(貢納制), Hamgyung District (咸鏡道), Pangnap(防納, indirect), Sangjeong Law(詳定法), Daedong Law(大同法), each office's dividend payment system(各司分納制)

* Ph.D. Candidate, Department of Korean History, Korea University.