creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

조선초기 현물재정 운영과 조용조 체제의 성립

2021년 8월

서울대학교 대학원

국사학과

박 근 환

조선초기 현물재정 운영과 조용조 체제의 성립

지도교수 김 건 태

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함

2021년 4월

서울대학교 대학원

국사학과

박 근 환

박근환의 석사 학위논문을 인준함

2021년 6월

위 원 장 _____

부위원장 _____

위 원 _____

[국문초록]

조선초기 현물재정 운영과 조용조 체제의 성립

박근환

본 논문에서는 15세기 조선왕조 재정 운영 원리를 규명하고자 하였다. 당시 재정 운영 방식의 토대가 된 농업 생산 수준을 밝히고, 부세 부담의 주체 및 부세량을 산정하는 방식 및 그 변화에 대해서 살펴보았다. 이를 통해 전세·요역·공물 3세로 구성된 조용조 체제가 조선 건국 때부터 성립되어 있었던 것이 아니라, 15세기 중반 이후 이루어진 세목 분화의 결과임을 밝히고자 하였다.

15세기 전반 조선에서는 아직 상경농법이 정착되지 않았다. 중·북부 지역에서 휴한농법의 비중은 높았고 삼남 지역에서도 상경농법은 안정적이지 않았다. 곡물 생산량이 해마다 바뀌는 상황에서 정부에서는 매년 경차관을 파견해 起耕田을 답험하고 손상을 입은 비율만큼 곡물 납부량을 감해 주었다. 정부에서는 답험을 통해 해마다 다른 양의 미곡을 걷으면서도 최소한의 수납량을 정하여 필요한 미곡을 확보하였다.

미곡 생산이 불안정한 상황에서 재정을 꾸려나가기 위해서는 미곡 외 다양한 현물을 거둬들이는 것이 필요하였다. 이른바 공물 또는 상공으로 지칭되는 인두세가 여기에 해당된다. 정부는 적당한 규모로 인민을 편제하여 그 중 대표를 지정해 공물을 납부할 책임을 지워야 하였다. 세종 14년경의 상황을 반영하는 《세종실록지리지》 道總論에서는 20만 호와 토지 160만 결을 파악하여 호당 결수를 평균 8결로 맞추었다. 여기에는 군현별 합계인 읍총을 늘리거나 줄여 도총론에 실린 호수·결수를 산출하는 과정이 개재되었다.

20만 호에 대해 부과되는 공물의 양은 정부 재정의 핵심으로 한 번 산정된 다음에는 특별한 경우를 제외하고 잘 줄여주지 않았다. 공물 가치는 60만 결에 부과되는 전결세로 환산되어, 60만 결이 공물의 수취 근거

가 되는 황원전으로 등재되었다. 황원전은 실제로 오래 묵은 전지를 포함하기도 했지만 공물 부과를 위해 산림천택을 결부로 파악하거나 결부를 늘려잡는 등의 방식을 통하여 확보되기도 하였다. 한편 황원전을 제외한 기경전 100만여 결에 대해서는 매해 답험을 거쳐 실결수만큼 미곡을 부과하였다. 실결수는 15만 결~30만 결 사이에서 책정되었다.

곡물과 공물은 所耕貢賦 곧 토지에서 내는 세금으로 인지되었으며, 15세기 전반까지 전세와 공물은 아직 상호 배타적인 세목이 아니었다. 원결수 160만 결이 공물을 부과할 20만 호를 편제하기 위한 근거로 확보되었고, 공물 수취량만큼 확보된 황원전 결수가 곡물을 걷는 실결수의 2배 이상이었다. 따라서 전결세에서 지배적 비중을 점한 것은 공물이었다. 전결세는 결부로 표현된 사실상의 인두세였다.

15세기 중반 공법이 실시되면서 전국의 전결을 매년 경작하는 正田 및 그렇지 못한 續田으로 구분하고, 원칙적으로 모든 토지에서 곡물을 수세하도록 하였다. 공물은 이제 황원전에서 분리되어 호 숫자를 기준으로 계산되는 호세로 자리매김하였다. 이 과정에서 국용전제가 실시되면서 전세와 공물의 제도상 운영 방식도 구분되어 나갔다. 처음에 정부는 전세를 중심으로 하는 재정 체계를 구상하며 전세량을 늘리고 공물량을 줄여주었다. 하지만 당시 농업 발달의 한계로 곧 전세량은 감소하고 공물량은 예전대로 복구되었다.

또한 세조 때 호구제 개혁으로 인해 공물 부과에 문제가 생기자 종래 호당 결수 규모인 8결마다 대표자를 내어 공물을 납부하게 하는 역민식이 규정되었다. 공법 및 호구제 개혁을 거치며 전세는 토지에, 공물은 호에 부과되는 세목으로 자리잡으면서 조용조 체제가 성립하였다. 뒤섞여 있던 부세를 세분화함으로써 정부 입장에서는 안정적인 재정 운영이 가능해졌다. 아울러 전세가 독립적 세목으로 성립하며 인두세에서 토지세로 재정 중심이 옮겨가는 17~18세기 변화의 단초가 마련되었다.

주요어: 공물, 전세, 휴한농법, 황원전, 공법, 조용조
학번: 2018-25188

목 차

머리말 ····· 1

一. 15세기 농업 환경과 국가 재정 ····· 6
1. 휴한농법과 부세 수취 ····· 6
2. 戶總 산정 과정 ····· 15

二. 공물 액수 산출 원리와 그 변화 ····· 26
1. 부세량 산정 방식 ····· 26
2. 공물과 전세의 분리 ····· 41

맺음말 ····· 55

참고문헌 ····· 57
Abstract ····· 61

표 목 차

[표 1] 15세기 초 호의 分等 기준 ····· 17
[표 2] 호당 결수 조정 과정 ····· 18
[표 3] 도별 읍총 및 도총 호수·결수 ····· 22
[표 4] 《세종실록지리지》 편찬 시점 및 1789년 시점의 호총 및 결총 비교 ····· 24
[표 5] 1871년 언양현의 5결 이상 陳田 관련 정보 ····· 31
[표 6] 답험법 적용시 미곡 수세량 ····· 39

그 림 목 차

[그림 1] 삼동면 鐵洞員 萬 자호 소재 무주진전 40부 ····· 33
[그림 2] 삼동면 鐵洞員 逐 자호 소재 무주진전 30부 ····· 34
[그림 3] 15세기 전반 재정 구조 ····· 40
[그림 4] 호구제 개혁 이전과 이후의 호 편제 및 공물 부과 ····· 53

머리말

15세기 조선에서는 수도작이 미성숙하였고 場市 역시 발달하지 않은 상태였다. 18·19세기처럼 막대한 양의 미곡을 중앙에 집중시킨 다음 필요한 물건을 구입하는 일은 쉽지 않았다. 미곡 외 다양한 현물을 지방에서 상납받는 공납제를 운영할 수밖에 없었다. 거두는 현물은 貢物·歲貢·雜貢 등으로 지칭되었다. 공물의 비중은 미곡의 그것을 훨씬 상회하였다. 17세기 이후 대동법이 실시되면서 원래부터 미곡으로 걷었던 전세는 1결당 4두에 불과했지만, 종래 공물을 대신하여 부과된 대동미는 12두에 이르렀다. 그렇다면 훨씬 전인 15세기 재정 구조에서 공물 비중은 그보다도 더 높았다고 보는 것이 합리적이다. 따라서 15세기 재정사를 재구성하기 위해서는 조선왕조가 어떻게 공물 제도를 운영하였으며 공물 비중이 어느 정도였는지를 밝히는 것이 필수적이다.

15세기 공물 수취에 대한 연구는 田川孝三에 의해 본격적으로 이루어졌다.[1] 그는 현물의 공출을 위해 운영된 공납제・요역제의 운영과 성격 및 그 붕괴로 대동법이 수립되기까지의 과정을 정리하였다. 특히 독립적 세목으로서의 공물 개념을 제시하여 후대 연구자들이 조선 전기 재정사를 바라보는 관점에 큰 영향을 미쳤다. 그는 각종 현물을 중앙정부에 납부하는 공물이 전세보다도 비중이 더 커서 재정의 핵심을 이루었음을 지적하였다. 또한 공물은 지방 각관에 부과되어 민호에서 부담하였으며, 그 부담액의 분정에 대한 상세한 규정이 없었다고 보았다. 한편 각 지역에서 나지 않는 물건을 공물로 내게 하는 不産貢物 문제는 공물제의 본질적 모순이었다고 보았다. 규정의 불비와 불산공물 문제 때문에 공물제도는 방납의 폐단 등 많은 사회적 문제를 야기하였다고 평가하였다.

有井智德은 조선 초기 요역을 다루면서 요역과 공물과의 연관성을 논의하였다.[2] 그는 공물을 전세·요역과 구분되는 세목으로 본 田川孝三의

---

1) 田川孝三, 1964 《李朝貢納制の研究》, 東洋文庫

2) 有井智德, 1962 〈李朝における復戶制の研究〉, 《史潮》 80・81; _____, 1964 〈朝鮮初期の徭役〉, 《朝鮮學報》 30·31. 두 글은 _____, 1985 《高麗李朝史の研究》, 國書刊行會에 재수록.

견해를 수용하면서 15세기 실록 기사를 검토해 요역의 종류를 분류하였다. 그에 따르면 요역은 所耕의 요역과 雜役으로 나뉘었다. 소경의 요역은 경작 전토의 양에 따라 부과되는 역으로, 공물을 마련·수송하는 貢賦의 역과 전세를 수송·납입하는 전세의 역 등이 있었다. 요역을 위해 장정을 내는 기준은 호내 인정 다과를 고려하는 계정법에서 토지까지 고려하는 계정·계전 절충법으로, 세종조 이후에는 계전법으로 바뀌었으며 성종 때 8결마다 1夫를 내는 역민식이 확립되었다고 하였다. 한편 그는 復戶制를 다루면서 戶에 부과되는 요역과 별개로 신역을 부과해 물품 생산에 종사하게 하는 定役이 있었고, 정역인의 호는 잡역을 면제받았음을 밝혔다.

한국학계에서는 田川孝三 및 有井智德의 선구적 연구 성과를 받아들이면서도 공물 분정 방식을 더 구체적으로 규명하고자 노력해왔다. 우선 조선 초 호등제에 대한 연구 성과들을 들 수 있다. 박도식은 15세기 초·중반에는 공물이 호 등급에 따라 분정되었다가, 역민식 이후 8결 단위로 공물을 분정해 상납하는 8結作貢制가 성립했다고 주장하였다.[3] 김창회는 박도식의 주장을 받아들이면서, 국가가 각 군현에 공물을 분정할 때에는 토지와 결합된 호의 숫자를 고려하였다고 하였다.[4]

田川孝三이 처음 제시했던 불산공물 문제 및 그에서 파생된 공물 대납 현상에 대해서도 후속 연구가 이루어졌다. 김동진은 불산공물 문제를 강조하였던 田川孝三의 견해를 비판하며 '任土作貢'에 의한 공물 분정 원칙이 15세기에는 잘 지켜졌다고 보았다. 곧 정부에서 전결의 생산력을 기준으로 공물을 분정하고 그 지역 산물 변화에 조응해 공안을 계속 개정해나갔음을 강조하였다.[5] 한편 불산공물이 공물제도 하에서 필연적으로 생겨난다는 점을 인정하면서 국가의 공물 대납에 대한 정책 변천 과정을 검토한 연구들도 발표되었다.[6]

---

3) 박도식, 2011 《朝鮮前期 貢納制 硏究》, 혜안
4) 김창회, 2016 〈태조~세종대 호등제의 변천과 공물 분정〉, 《사학연구》 123
5) 김동진, 2009 〈朝鮮初期 土産物 變動과 貢案改正의 推移〉, 《조선시대사학보》 50; ____, 2009 《朝鮮前期 捕虎政策 硏究 -農地開墾의 관점에서-》, 선인
6) 김진봉, 1973 〈朝鮮初期의 貢物代納制〉, 《사학연구》 22; ____, 1975 〈朝鮮前期의 貢物防納에 대하여〉, 《사학연구》 26; 강제훈, 2006 〈조선 세조대의 貢物

소순규는 조선 전기 공안 개정에 대해 논의하면서 공물 재정 운영의 특성을 시기별로 정리하였다.[7] 그에 따르면 고려 후기 신설된 현물수취 제도인 常徭·雜貢은 조선 건국과 함께 各官에 분정되는 정식 호세로 격상되었다. 各官貢物 외에 공물을 거두는 방식은 정역호나 位田에서 현물을 수취하는 전세공물이 있었고, 태종 때 군역자원 확보와 미곡 증수를 위해 정역호·전세공물을 줄이면서 각관공물이 증액되었다고 보았다. 도·군현을 매개로 부과·수취되는 각관공물 중심의 공납제 운영은 고려와 구별되는 조선 재정 운영의 특징으로 평가되었다.

이상의 연구들은 조선 초 공물 제도의 운영 실상을 밝히는 데에 기여하였다. 그렇지만 여전히 규명되어야 할 문제는 남아 있다. 첫째, 15세기 국가 재정에서 공물은 어느 정도 비중을 차지하였는가를 밝힐 필요가 있다. 둘째, 공물 제도가 어떤 기준과 원리에 의해 운영되었는지를 전체 재정 구조 속에서 명확히 해야 한다.

田川孝三 이후 연구자들은 공물이 전결과 인정 다과를 참작해 적절히 분정되었다고만 했을 뿐, 그 구체적 운영 원리를 밝히지 않았다. 공물 부과 원칙이 명확하지 않았다고 전제함으로써 방납과 같은 수취 과정에서의 폐단만이 부각되는 결과를 낳았다. 하지만 해마다 일정 수준 이상의 미곡을 거둘 만큼 안정된 농업 생산성을 확보하지 못한 상태에서 국가 재정 운영상 공물의 비중이 지배적일 수밖에 없었다. 전세 미곡에 대해 일정한 수취 규식을 마련한 정부에서 과연 재정상 비중이 큰 공물 수세에 대한 원칙을 정해두지 않았는지에 대해 재고해볼 필요가 있다.

최근 발표된 김건태의 논문에서는 고려시대 결부제 운영에 있어 상·중·하등전의 결당 곡물 수취량이 상이하였는데, 공물을 걷어서 각 등급별 전지의 수취량 총합을 동일하게 맞추었음을 논증하였다. 이때 결부제는 농업 생산량이 아니라 부세량을 나타내기 위해 운용되었다고 보았다.[8] 고려시대 공물을 걷는 원칙을 전결과 연관시켜 밝혀낸 것이다. 고려 때

代納政策〉, 《조선시대사학보》 36

7) 소순규, 2017 〈朝鮮初期 貢納制 운영과 貢案改定〉, 고려대학교 대학원 한국사학과 박사학위논문

8) 김건태, 2019 〈결부제의 사적 추이〉, 《대동문화연구》 108

공물을 걷을 때 전결수에 근거를 두었다면, 조선 초에 이르러 공물이 전결과 관계없이 무원칙하게 운영되었다고 보는 것은 매우 설득력이 떨어진다.

종래 연구에서는 공물은 호를 기준으로, 전세는 전결을 기준으로 부과되는 租庸調 체제가 조선 초부터 굳건히 자리잡고 있었다고 전제하였다. 하지만 고려시대 공물과 전결의 관계를 규명한 김건태의 분석에 착안한다면, 조선 초 공물액 산정 기준 역시 전결과 밀접한 관련이 있었으리라는 점을 충분히 짐작할 수 있다. 결부가 부세량을 나타내는 단위였으므로 전결을 근거로 거두는 부세에는 미곡뿐만 아니라 공물도 포함될 수 있다.

전결에서 걷는 세금 곧 田稅에 대해서는 일찍부터 여러 연구가 이루어져 왔다.[9] 하지만 김건태의 연구가 발표되기 전까지 전세와 공물의 관계에 대한 고찰은 부족하였다.[10] 전세는 전세대로, 공물은 공물대로 연구가 진행되었다. 이와 같은 연구 경향은 결부제가 토지 생산성을 반영하며, 전결 수에 따라 걷는 세금을 당연히 미곡으로 수취하였을 것이라고 전제한 데에서 기인하였다.

다만 중앙 각사에 할당된 位田 중 곡물이 아닌 포화·유밀을 전세로 거둬들이는 이른바 布貨雜物田 규모나 종류에 대해서는 이재룡·강제훈 등에 의해 논의가 이루어진 바 있다.[11] 그러나 포화잡물전은 전체 토지 160만여 결 중 10만 결 남짓에 불과하여 전체적인 재정 운영에서 점하는 비중은 그리 크지 않았다. 정부에서 파악한 전결수 전체가 공물과 어떤 관계를 맺고 있었는지를 생각해볼 필요가 있다.

---

9) 김태영, 1983 《朝鮮前期 土地制度史硏究》, 지식산업사; 강제훈, 2002 《朝鮮初期 田稅制度 硏究 -踏驗法에서 貢法 稅制로의 전환-》, 고려대학교 민족문화연구원; 이장우, 1998 《朝鮮初期 田稅制度와 國家財政》, 일조각

10) 특히 전세제도 연구의 선구자였던 박시형은 공물이 '곡물과는 관계없이 제정된 것이기 때문에 토지의 다소 즉 빈부의 차이와는 거의 독립하여 지방민들에게서 평균적으로 수탈하는 경향'을 띠고 있었다고 하여(박시형, 1961 《朝鮮土地制度史》 中, 신서원, 276쪽), 공물과 전세는 별개 세목이었음을 강조하였다. 이후 연구자들도 그와 같은 관점을 수용해 왔다.

11) 이재룡, 1995 〈朝鮮初期 布貨田에 대한 一考察〉, 《한국사연구》 91; 강제훈, 1998 〈朝鮮初期의 田稅貢物〉, 《역사학보》 158

최근 조선 후기 사회경제사 연구에서는 호적 및 양안에 등재된 호총이나 전결수가 현실의 인구나 토지를 그대로 반영한 것이 아니라 정부의 재정 운영 방향에 따라 조정된 결과물임이 밝혀진 바 있다.[12] 15세기 조선의 재정 운영 역시 이와 크게 다르지 않았을 것이다. 이때에도 조선 후기와 마찬가지로 호적과 양안이 재정 운영의 기반이 되는 문서로 기능하였기 때문이다. 아울러 조선 전기에는 미곡 외 현물이 재정에서 차지하는 비중이 후기보다 더 높을 수밖에 없었다. 그렇다면 정부에 의한 호총이나 결부의 조정 방식이 공물 부과 원리와 밀접하게 연결되어 있으리라는 추론을 할 수 있다.

이 글에서는 공물의 운영 원리를 당시 농업 구조 및 호·전결 파악 방식과 연관지어 규명하고자 한다. 1장에서는 15세기까지 휴한농법이 성행하였으며 매년 재정을 운영해 나가기 위한 충분한 양의 미곡을 징수할 수 없었고, 공물이 재정의 핵심을 차지했음을 밝힌다. 다음으로 공물의 부담 주체가 되는 호의 규모나 수가 어떤 원리에 의해 산출되었는지를 살펴보겠다. 2장에서는 호를 편제하기 위해 파악된 전결이 어떻게 재정 운영의 원리로 기능하였는지 곡물·공물 수취 방식을 함께 검토하며 규명해보고자 한다. 나아가 공법 이후 공물과 전세가 분리되고 조용조 체제가 성립하는 과정까지도 다룰 것이다.

활용 사료는 《조선왕조실록》을 기본으로 하되 고려 말 상황을 살펴보기 위해 《고려사》도 참조하였다. 한편 재정 구조를 재구성해 나가면서 《증보문헌비고》나 《탁지전부고》와 같은 조선 후기 사료들도 이용하였다. 그 외 고려 후기에서 조선 초 사이에 작성되어 현재까지 남아있는 약간의 고문서 및 조선 후기 賣買文記 등도 참조하여 연대기 사료가 지닌 한계점을 보완하고자 한다.

---

12) 김건태, 2002 〈朝鮮後期 戶의 構造와 戶政運營 -丹城戶籍을 중심으로-〉, 《대동문화연구》 40; _____, 2018 《대한제국의 양전》, 경인문화사; 김소라, 2014 〈광무양안과 토지대장을 통해 본 광무양전의 성격 -忠南 韓山郡 昌外里와 慶北 慶州郡 九政洞 사례 중심으로-〉, 《한국사론》 60

一. 15세기 농업 환경과 국가 재정

1. 휴한농법과 부세 수취

농업 생산성이 충분히 발달하면 풍흉에 따라 차이는 있더라도 국가 재정 운영에 필요한 최소한의 미곡을 매년 확보할 수 있다. 그렇지 못한 경우에는 미곡으로 걷는 수세량은 상대적으로 적고, 미곡 외 현물이 재정 구조에서 큰 비중을 차지할 가능성이 높아진다. 조선 성립 당시에는 상경농법이 정착되지 않았기에 전체 재정을 꾸려나갈 만큼 충분한 미곡을 거두기 힘들었다. 따라서 재정에서 미곡 외 물건을 거두는 공물 비중이 높았다. 우선 고려 말에서 15세기에 이르는 시기 한국사에서의 농업 발달 상황을 구체적으로 살펴보고자 한다.

14세기 중·후반 사료들은 이 시기 농업 발달 수준이 토지 상경화에는 달하지 못하였음을 잘 보여주고 있다. 《고려사》에 수록된 이제현의 찬에서는 압록강 이남이 대개 산이므로 不易之田 곧 상경전이 거의 없다고 하였다.[13] 이제현은 충목왕 2년(1346) 왕의 교서를 받아 《編年綱目》을 보완하라는 지시를 받았다.[14] 이 때 쓴 사평이 《고려사》에 실린 것으로 보인다. 14세기 중반에 불역지전 곧 상경전은 드물었음을 알 수 있다.

이제현의 찬이 작성된 지 얼마 지나지 않은 충정왕 2년(1350) 固城·竹林·巨濟에 왜구가 침입해왔고, 사관은 이 때부터 왜구의 침입이 시작되었다고 적고 있다.[15] 이후 30여 년 동안 남부 해안뿐만 아니라 내륙 및 북쪽 지역까지 왜구에 의해 유린당했다. 가까스로 왜구의 준동이 잦아들 무렵인 우왕 14년(1388), 사헌부에 따르면 비옥하고 기름진 불역지전은 해안가에 있지만 왜구에 의해 황폐해진 상황이라고 하였다.[16] 왜구

---

13) 《고려사》 권2, 〈세가〉, 이제현의 찬, "鴨綠以南, 大抵皆山, 肥膏不易之田, 絶無而僅有也."
14) 《고려사》 권37, 〈세가〉, 충정왕 2년 10월 16일.
15) 《고려사》 권37, 〈세가〉, 충정왕 2년 2월.
16) 《고려사》권82, 〈병지〉 2, 둔전, "肥膏不易之田, 在於濱海, 沃野數千里之豁

의 침략이 농업 발달에 실질적으로 어느 정도 악영향을 미쳤는지는 정확히 가늠하기 어렵지만, 연작상경의 보편화는 아직 요원한 상태로 조선왕조가 들어섰음을 알 수 있다.

조선에 들어서서도 상황은 비슷하였음을 실록의 파편적인 농업 관련 기록에서 확인할 수 있다.[17] 중・북부 지역에서는 휴한 농법이 여전히 지배적 비중을 점하였고, 남부 지역의 상경농법 역시 불안한 상태에 놓여 있었다. 북부 지역은 15세기에도 거의 대부분의 전지가 휴한전이었던 것으로 보인다. 세조의 호구제 개혁 당시 함길도는 歲易 농법이 일반적이라 삼남 지역처럼 전지를 헤아려 保人을 지급하지 못했다.[18] 평안도와 함경도에서는 개간한 밭을 번갈아 묵혀 지력을 쉬게 하며, 이 때문에 陳田이 반을 차지한다는 성종 대의 기록[19]으로부터 1년 농사짓고 1년 휴한하는 一易田이 일반적이었음을 알 수 있다. 중앙정부에서는 평안・함경도의 농법을 낙후하다고 보고 세종 때 地力을 다 쓸 수 있는 농법을 전수해주고자 한 바 있지만[20], 15세기 후반까지도 이는 성공적이지 못했던 듯하다. 황해도의 상황도 평안・함경도와 별반 다를 바 없었다. 땅은 넓고 민은 적어 해마다 전지를 바꿔 경작하여 지력을 쉬게 하였다.[21]

중부 지역에서도 휴한 농법의 비중은 높았다. 강원도의 경우, 해안 평야가 있는 영동 지방은 조금 비옥하였지만 산간 지역이 주를 이루는 영

田, 陷于倭奴, 蕪葭際天, 倭奴之來, 前無橫草, 出入山郡, 如蹈無人之地.”

17) 15세기 조선 농법 수준에 대해서는 연구자들마다 조금씩 견해를 달리한다. 이태진(2008)처럼《농사직설》에 소개된 농법이 연작법 단계의 것이라는 점을 들어 여말선초 휴한법의 극복을 강조하는 입장도 있지만, 그보다는 15세기를 하나의 과도기로 보는 관점이 지배적이다. 이호철(1986)은 조선 건국 후에도 휴한법이 잔존하지만 공법이 실시되는 15세기 중반에 어느 정도 연작법이 보급되었다고 보았다. 宮嶋博史(1981)나 김태영(1983)은 《농사직설》 편찬이 한전에서 1년 2작・2년 3작 및 수전에서의 연작 기술의 확립을 보여준다고 보면서도, 중・북부에서 여전히 휴한농법이 남아 있었음을 지적하였다. 종합해보면 상경농법 기술은 마련되었지만 아직 농사 현장에서 휴한법이 큰 비중으로 잔존했다고 볼 수 있다. 이 글에서는 15세기에 휴한 농법이 널리 행해졌음을 당대 사료로 논증하고, 아울러 전품 운영의 실제를 통해서도 상경화의 미흡성을 밝히고자 한다.

18) 《세조실록》 권32, 세조 10년 2월 1일 갑신.

19) 《성종실록》 권194, 성종 17년 8월 2일 갑술.

20) 《세종실록》 권40, 세종 10년 윤4월 13일 갑오; 《세종실록》 권41, 세종 10년 7월 13일 계해.

21) 《성종실록》 권194, 성종 17년 8월 2일 갑술.

서 지방은 토지가 척박하여 해마다 바꾸어 경작하였다.[22] 성종 때 강원도 산간 지역에서는 산마루의 林木을 베어내고 불을 지른 후 1~2년 경작하다가 지력이 다하면 다른 곳으로 가버리곤 하였다.[23] 그나마 비옥한 토질의 산전은 경작할 때마다 전세를 거둬들이는 續田에 편입하였지만, 해마다 바꿔 경작하는 화전은 속안에도 기록되지 않고 매년 가을마다 경작 여부를 조사해 조세를 매기게 하였다.[24] 영서 지역의 몇 안 되는 상경전은 그 생산량이 척박하였다. 續田으로 분류된 것으로 보이는 산전의 소출이 正田의 배가 된다고 할 정도였다.[25] 경기좌도에서는 楊根・砥平・永平 등 넓은 지역의 산전에서 해마다 경작하지 못하고 진황시킨다고 하는 데서 알 수 있듯이 휴한농법을 벗어나지 못하고 있었다.[26]

가장 비옥한 농업지대로 간주되었던 삼남 지역에서도 상경 농법은 안정적이지 못하였다. 충청도에서는 세조 때 양전을 시행하면서 경작할 만한 땅은 모두 正田으로 편성하였다. 토지의 상경화를 전제한 것이었다. 하지만 山郡의 척박한 전지와 초목이 무성한 땅에서 모두 세를 거두어 민들이 고통받고 있다는 사실이 보고되었다.[27] 충청도 산군은 매년 수확을 거둘 수 있을 만큼 상경화가 진행되지는 못했고, 지력 회복을 위해 땅을 묵혀 두기도 했던 것으로 보인다. 전라도에서도 正田으로 편제된 토지 가운데 매년 수확을 거두기 어려운 경우가 있어 민들이 피해를 입었다. 단종 때 전라도 正田 중 續田이 될 만한 토지를 조사하여 개간할 때에 수세하도록 조치하였다.[28]

---

22) 《세조실록》 권17, 세조 5년 7월 29일 무신.
23) 《성종실록》 권59, 성종 6년 9월 4일 경술.
24) 《성종실록》 권72, 성종 7년 10월 3일 계유.
25) 《세종실록》 권74, 세종 18년 7월 9일 임인.
26) 김태영, 앞의 책, 214쪽.
김태영은 15세기 북부・중부 지역 농업수준을 설명하면서 휴한 농법이 잔존하고 있었음을 인정하면서도, 그것은 땅은 넓은데 민호는 적기 때문에 생겨난 현상이라고 보았다. 개별 농민이 땅을 바꾸더라도 연 1모작은 영농하였음을 강조하였다. 하지만 지력을 쉬게 해줘야 했던 현상 자체가 비료 투하 등을 통한 상경화를 이루기에는 역부족이었음을 보여준다고 생각된다. 나아가 정부 입장에서는 농민들이 연 1모작의 생산 수준을 달성하였는지와 관계없이 광범한 진전・휴한전의 존재에 직면했고, 사실상 휴한농법 하에서 수세하는 것과 동일한 상황에 놓여 있었다고 하겠다.
27) 《성종실록》 권8, 성종 1년 12월 9일 임자.

살펴본 바와 같이 15세기 기록에서 토지 상경화는 아직 온전하게 이루어지지 못하였음을 알 수 있다. 한편, 공법이 실시되기 이전인 고려 말~15세기 전반의 전품 운영 역시 상경농법 발달의 미흡성을 보여준다고 생각된다. 전품을 나누는 기준의 변화는 고려 말 휴한농법으로부터 상경농법으로의 전환이 이루어졌다고 보는 중요한 근거로 제시되어온 바 있다.[29] 곧 고려시대에는 휴한 빈도에 따라 再易田・一易田・不易田으로 전품을 나누었다. 고려 말 기사양전 때에는 비옥하고 척박한 정도에 따라 상・중・하등전으로 전품을 나누게 되었다. 토지 생산성의 향상이 전품 분등에도 반영되었다는 것이다. 하지만 앞서 살펴보았듯 15세기까지도 휴한농법은 여전히 성행하고 있었다. 이때 상・중・하 3등급의 전품 운영이 실질적으로 어떻게 이루어졌는지 검토해볼 필요가 있다.

상등전과 중등전은 동질적이었으며 하등전과 구별되었다. 고려시대 상・중등전은 모두 비옥한 땅이지만 상전은 수재・한재에 영향을 받지 않고 중전은 해에 따라 작황의 차이가 생기는 땅이었다고 한다.[30] 정인지가 고려시대 전품을 설명하는 과정에서 나온 말이기에 곧이곧대로 받아들이긴 어렵지만, 상・중등전이 생산성 측면에서 같이 묶일 수 있다는 사실은 다른 기록에서 거듭 나타난다. 상등・중등전은 수재와 한재에 관계없이 화곡이 무성한 것으로 그 등급을 나누었다거나, 골짜기・들판에서 水源이 있는 곳으로 정하였거나, 흉황을 만나더라도 완전히 실농하는 데에 이르지는 않는다고 하였다.[31]

전국의 토지 대부분은 하등전으로 편제되었다. 세종 12년 공법 입안 당시 총제 河演에 따르면, 상등전은 경상도・전라도에만 1천 결 중 1,2결 꼴로, 중등전도 1백 결 중 1,2결 정도밖에 없다고 하였다. 그 외 지역에는 상등전은 없고 중등전은 1천 결 중 1,2결 있는 정도였다. 그리고

---

28) 《단종실록》 권9, 단종 1년 11월 29일 신사.

29) 김태영, 앞의 책, 191쪽.

30) 《세종실록》 권103, 세종 26년 1월 10일 경신.
여기에서 정인지가 가리키는 고려시대 전품이란 휴한 빈도에 따라 등급을 나눈 고려 초・중기 전품이 아니라, 기사양전 때부터 적용된 생산력 기반의 3등 전품제를 가리킨다.

31) 《세종실록》 권102, 세종 25년 11월 5일 병진; 《세종실록》 권90, 세종 22년 7월 13일 계축; 《세종실록》 권93, 세종 23년 7월 5일 기해.

대부분의 토지는 그 비척이 구분되지 않고 하등전에 일괄적으로 편입되었다는 것이다.[32] 하연의 말에는 어느 정도 과장이 섞여 있어 보인다. 하지만 비옥한 전지는 열에 한둘이며 척박한 전지는 열에 여덟아홉이라고 하거나, 상등전이 많아야 10분의 1에 불과하다는 경상도 지방관들의 말은 하연의 말이 어느 정도 사실을 반영하고 있음을 보여준다.[33]

토지의 비척을 반영하는 양전척은 고안되었지만 전품 판정에 적극적으로 활용되지는 못하였던 것이다. 하등전 안에서도 농업 생산력의 편차는 당연히 존재했겠지만, 그 차이가 전품에 반영될 정도로 큰 것은 아니었다고 보인다. 제도상으로는 하등전 아래에 1甲~6甲의 여섯 등급이 존재하였다. 이를테면 2甲田 2결이 하등전 1결에 대응되고 4甲田 4결이 하등전 1결과 동일하여, 갑전과 하등전 사이에는 배수관계가 성립하였다.[34] 甲 전품은 주로 山田・沙田에 적용되었지만, 평전 전품에도 활용된 경우가 보인다.[35] 하등전 내 생산성 차이가 두드러졌다면 甲 전품 역시 적극적으로 사용되었을 것이다. 하지만 하삼도의 경우 山上田이라고 해도 배수를 쓰지 않았다.[36] 곧 평전은 물론이고 산전 역시 甲 전품을 매기지 않고 토지 대부분이 하등전으로 등제되었던 것이다.

상・중・하등전 및 1~6甲으로 나뉜 다양한 등급의 토지 가운데 하등전이 절대적 비중을 점하는 현상은 15세기 초・중반의 농업 발달에 대해 다시 생각해볼 필요가 있음을 시사해준다. 생산성을 기준으로 한 전품 제도가 원활하게 운영되기 위한 경제적 토대는 토지의 연작상경화이다. 역으로 연작상경화가 아직 완전히 이루어지지 않았기 때문에 새로운 전품 등제 방식은 현실에서 제대로 활용되지 못했다고 볼 수 있다. 곧 15세기는 아직 휴한 농법이 완전히 극복되지 않았던 시기였다.

휴한농법이 성행하고 결실을 맺지 못하는 토지가 일상적으로 발생하는 상황에서, 정부에서는 매년 경차관을 파견해 起耕田으로 분류된 전지를 답험하고 손상을 입은 비율만큼 전세를 감해 주었다.[37] 이를테면 70%의

32) 《세종실록》 권49, 세종 12년 8월 10일 무인.
33) 《세종실록》 권104, 세종 26년 5월 8일 정사.
34) 강제훈, 앞의 책, 115-119쪽.
35) 《세종실록》 권113, 세종 28년 7월 2일 무진.
36) 《세종실록》 권109, 세종 27년 7월 14일 을유.

토지가 결실을 맺지 못하면 7分의 損 판정을 내리고 전결의 30%에 해당하는 양만큼 전세를 걷었다. 그런데 매 필지마다 손상 비율을 달리해 전세를 깎아주는 것은 아니었다. 2~300결의 토지를 한 단위로 묶어 답험한 후 損 판정을 내렸다.[38]

또한 어느 만큼의 토지를 實로 판정할 것인가는 이전 해의 결과를 참작하여 결정되는 경우가 많았던 것 같다. 수령이 주관하는 답험을 감시하기 위해 여러 도에 나눠 보낸 경차관들이 전년 實田 수를 먼저 상고해 증가하기를 힘쓴다거나[39] 황해도에서 수령들이 전세 납부 기한을 맞추기 위해 전년 세납 액수대로 나눠 민들에게 받아들여 문제가 된 사례[40]가 이를 보여준다. 풍년이나 흉년이 들면 적정 수준에서 그 비중이 조절되었을 것이다.

그리고 한 단위 내의 전체 기경전에서 損 판정을 받은 비율만큼 전세를 제감하였을 것으로 보인다. 300결의 기경전이 답험 단위로 묶였는데 100결만큼 손 판정을 받았다고 가정하자. 1결당 糙米 2석(30두)을 내야 하므로 200결에서 내야 할 전세 조미는 400석이다. 이 조미를 實田 200결에서만 부담하는 것이 아니라, 전체 기경전 300결에서 나누어 부담하여 조미 20두씩을 부담하게 된다. 일괄적으로 1/3의 전세를 감하여 조미 20두씩을 내면 되는 셈이다.

세종 18년 정인지의 상언에 따르면, 5결을 단위로 損 비율을 책정해주면 5결 내에서는 토지 작황의 차이가 없을 것이므로 공정한 답험이 가능할 것이라고 하였다.[41] 이는 당시 토지가 5결보다는 더 큰 단위로 묶여 손 비율만큼 일괄적으로 전세를 제감받았음을 반증하는 것이다. 2~300결로 묶인 토지 중에서는 상경화가 덜 이루어져 묵히는 전지도 있고, 흉년의 피해를 상대적으로 더 많이 받은 토지도 있었다. 이들 토지에서는 미

---

37) 15세기 전반 당시 양안에는 기경전과 황원전 두 계열의 전결이 등재되어 있었다. 두 전결의 성격에 대해서는 2장 1절에서 상술하고자 한다.

38) 《태종실록》 권30, 태종 15년 8월 1일 을축, “依六典, 每以二三百結爲一部踏驗, 隨損給損.”

39) 《태종실록》 권24, 태종 12년 8월 9일 신유.

40) 《세종실록》 권13, 세종 3년 8월 30일 경신.

41) 《세종실록》 권71, 세종 18년 2월 22일 무오.

곡이 산출되지 않았으므로 다른 현물로 전세를 충당하여야 했다.[42]

미곡 수취분은 지역이나 상황에 따라 포로 대납하는 경우도 있었다. 경상도 上道에서는 조운 문제 등으로 포를 전세로 납부하는 것이 일반적이었다.[43] 강원도에 흉년이 들자 자원에 따라 유밀·포화를 내게 하거나, 화곡이 손상된 정도에 따라 전세 일부를 포로 대신 내게 허락한 사례도 있다.[44] 전라도에서도 면포를 징수한 사례가 보인다.[45] 경상·전라도보다 농업 생산성이 더 낮고 휴한전이 만연한 중·북부에서는 포로 대납하는 경우가 더 많았으리라 추측된다. 또한 앞에서 언급한 것처럼 답험은 2~300결을 한 단위로 묶어 진행되었으며, 일괄적으로 損 비율만큼의 전세를 감해주었다. 따라서 휴한전이나 재해를 입어 결실을 맺지 못한 토지에도 전세가 부과되었다. 이 때 휴한전에서 전세로 미곡을 내기는 어렵고, 포로 대납하는 경우가 많았을 것이다.

이와 같이 농업 상경화가 미흡하였던 15세기에는 미곡만을 걷어서 국가 재정에 필요한 물건들을 모두 조달할 수 없었다. 그렇다면 국가 입장에서는 미곡이 아닌 공물을 중심으로 재정을 운영할 수밖에 없었다. 물론 국가가 필요로 하는 최소한도의 미곡은 존재하였다. 국가에서는 답험을 통해 해마다 다른 양의 미곡을 걷으면서도 최소한의 수납량을 설정하였던 것으로 보인다. 성종 3년 황해도에서 양전을 끝낸 후 상납할 미곡 확충 방법을 논의한 기록이 있다. 황해도에서는 답험손실법이 실시되고 있을 때부터 定貢으로 黃豆 8,278석과 糙米 20,385석을 상납하도록 규정되었다. 또한 州倉에 납입해야 할 곡식도 황두 2,928석과 조미 425석으

---

42) 2장 1절에서 상술하겠지만 기경전 결수는 전체 결수에서 황원전 결수만큼을 제외하여 기계적으로 산출되었다. 따라서 기경전 전체가 실제 경작이 이루어진 경지였다고 확언하기는 힘들다. 경작이 이루어지지 않음에도 기경전으로 분류된 곳의 결수 역시 답험을 통해 손결로 판정되었을 것이다.

43) 《세종실록》 권56, 세종 14년 4월 17일 을사, "歲在壬申詳定貢賦之時, 上道諸郡則多定布貨, 陸路上納; 沿邊各官則多定米穀."

44) 《태종실록》 권8, 태종 4년 9월 25일 계해, "今年又因大風大水, 傷損甚多, 願以在前科式收租; 布貨油蜜, 亦以自願輸納, 以慰生民. 允之."

45) 《세조실록》 권3, 세조 2년 2월 11일 경술.
면작의 확산은 세종 때 적극적인 면화 보급 정책을 통해 이루어졌다(박평식, 2018 《朝鮮前期 對外貿易과 貨幣 硏究》, 지식산업사, 105쪽). 15세기 초에는 주로 麻布가 전세 납부에 이용되었을 것이다.

로 정해져 있었다.[46] 곧 규정된 미곡 상납분과 지방 저치량을 확보할 수 있는 실결수만 확보된다면 중앙에서 답험할 때 實 판정을 높은 비율로 유지하기 위해 노력을 기울일 필요가 없었다.[47]

물론 상황에 따라 미곡이나 포를 많이 걷은 해도 있으며[48], 이 때 저장해둔 전세는 지방에서 별공 등 여러 현물을 마련하는 용도에도 쓰였다. 미곡 분량의 전세를 많이 거둔 해에는 중앙 상납분과 최소한의 지방 저치량을 제외하고도 남는 미곡과 포화를 군현 州倉에 더 비축할 수 있었다. 비축된 미포는 민호에 부과된 常貢 중 불산공물을 외부에서 구입하여 상납하거나, 수시로 부과된 각종 別貢을 마련하는 데에 쓰였다.

예컨대 각 군현에서 납부하도록 규정된 동·철 등은 생산될 수 있는 곳이 한정되어 있었다. 해당 금속이 채취되지 않음에도 상납하도록 지정된 지역에서는 사 와서 상납할 수밖에 없었다. 외방 각관에서는 주철 1근마다 저화 3장 값의 쌀을 주고 구입해 상납하게 하였다.[49] 세종 말년에는 왕실 차원의 불교 사업을 추진하기 위해 승도들에게 공물 대납권을 부여했는데, 化主僧 惠會에게 正鐵을 대납하게 하고 그 값은 합천군의 속현인 冶爐縣에 저축된 쌀로 지급하게 하였다.[50] 또한 강원도 각관에서는 생산되지 않는 大口魚를 공물로 바쳐야 했기에 영안도나 서울에서 사다가 상납해야 했다.[51]

---

46) 《성종실록》 권18, 성종 3년 5월 6일 임인.

47) 소순규(2017)는 공법과 국용전제가 도입된 이후인 세조 을유공안을 상정할 때 비로소 전세가 공안에 수록되어 상납량도 정해졌다고 보았다. 하지만 세종 27년 국용전제를 시행할 때 그 전부터 경중각사와 외방의 '田稅貢案'이 있는 것으로 나타난다(《세종실록》 109권, 세종 27년 7월 14일 을유). 또한 세조 을유공안이 상정될 때에는 황해도에서 아직 양전이 이루어지지 않아 답험손실법이 계속 시행되고 있었다. 상납분을 일정액으로 정해두는 일은 답험손실체제가 시행될 때에도 이루어졌고, 공법 시행의 소산은 아니었다. 정부 입장에서도 상납받는 미두를 고정화하지 않았다면, 매해 수세량이 달라지는 답험손실법을 15세기 초·중반 내내 유지하기 어려웠을 것이다. 다만 국용전제가 시행되기 이전에는 재정이 각사별로 운영되었으므로 각사의 전세공안에 상납분이 따로 규정되었다고 생각된다.

48) 2장에서 후술하겠지만 곡물 수취 실결은 해에 따라 15만 결~30만 결로 그 변동폭이 작지 않았다.

49) 《태종실록》 권29, 태종 15년 6월 17일 임오.

50) 《세종실록》 권88, 세종 22년 2월 16일 기축.

51) 《성종실록》 권261, 성종 23년 1월 17일 무자.

15세기 초에는 명에 대한 조공품을 마련하거나 국가적 차원의 사업을 위해 別貢이 부과되는 경우가 잦았다. 별공은 군현에 비축된 미포로 마련하였다. 예를 들어 세종 8년에는 명에 바칠 赤狐皮를 경기에 130장, 충청・전라・평안에 300장, 경상도에 400장, 강원・황해도에 200장, 함길도에서 170장을 진헌하도록 하고, 구입 비용은 국고의 묵은 미두로 충당하게 했다.[52] 명・여진으로부터의 사신이 평소보다 많았기에, 기름・꿀 등의 비축이 모자라면 사신이 거쳐가는 경기・평안・황해도에서 군자미곡으로 구입해 충당하였던 경우도 있었다.[53] 또한 서적 인쇄를 위해 많은 종이가 필요해지자 도별로 권수를 배정하고 국고에 저장된 미두로 값을 치러 조달하기도 하였다.[54]

이상에서 살펴보았듯이 답험손실법을 적용하여 거두는 미곡의 양은 정부에서 설정한 최소 필요량을 유지하는 선에서 매번 달라졌고, 미곡을 포 등의 다른 현물로 대납하기도 하였다. 물론 미곡을 많이 거두었을 때에는 이를 이용하여 필요한 다른 현물을 구할 수도 있었다. 하지만 기본적으로 농업 생산성이 불안정한 상황에서 미곡만을 걷어 재정을 꾸려나가기는 힘들었다. 정부에서 필요로 하는 다양한 현물을 그대로 거두는 것이 필요하였다. 이른바 貢物 또는 常貢으로 지칭되는 인두세가 여기에 해당한다. 공물은 노동력의 산물로, 인민을 적정 규모로 편제한 戶를 매개로 징수되어야 했다. 호의 편성 원리에 대해서는 절을 바꾸어 살펴보고자 한다.

52) 《세종실록》 권34, 세종 8년 11월 26일 을묘.
53) 《세종실록》 권53, 세종 13년 7월 27일 기축.
54) 《세종실록》 권19, 세종 5년 2월 5일 병진; 《세종실록》 권65, 세종 16년 7월 17일 임진.

2. 戶總 산정 과정

각종 현물을 거둬들이는 공물은 인민의 노동력을 직접 징발하는 인두세이다. 국가에서는 인민들을 적정한 규모로 묶은 호를 공물 부담 주체로 설정해 공물을 거둬들였다. 국가 입장에서 볼 때 호의 총수는 일정 수준에 맞출 필요가 있었다. 호 숫자가 너무 적으면 한 호에서 부담량을 납부하지 못했을 때 타격이 크다. 반면 호 숫자가 너무 많으면 부과한 양을 일일이 받아내기 힘들다. 적당한 규모로 인민을 편제하여 그 중 부유한 구성원을 대표로 지정해 공물을 부과할 책임을 지워야 했다.

실제 개별 소농민이 보유한 토지나 노동력 규모는 공물을 부담하기에 영세하였다. 유효노동 구수는 2·3명 이하에 토지 1·2결 정도를 넘기기 힘들었다.[55] 15세기 후반 役民式이 실시된 이후에는 8결을 한 단위로 호를 편제하여 대표자를 설정, 공물 납부를 책임지도록 하게 된다. 정부는 8결 정도의 농지를 갖춘 집단이 아니면 공물을 부담하기 어렵다고 본 것이다. 역민식 실시 이전에도 상황은 다르지 않았다.

이른바 '定役戶'의 존재는 호에 공물을 부과하는 방식과 그 규모가 어느 정도였는지에 대해 짐작하게 해준다. 정부는 일부 물목에 한하여 특정인에게 그 납입을 책임지게 하고 다른 요역을 면제해주었다. 鐵干·鹽干·生雁干·酥油赤 등의 부류가 여기에 해당하며, 선행 연구에서는 이들을 묶어 '定役戶'라고 지칭해온 바 있다.[56] 물목 납입 책임을 맡은 사람은 정역호의 대표자였다.[57] 대표자를 설정하되 물건을 마련하는

55) 김태영, 앞의 책, 155쪽.

56) 田川孝三, 앞의 책, 71-72쪽. 한편 유승원은 조선 초기에 군역 이외 양역을 총괄하는 용어는 존재하지 않았음을 지적하며 定役이라는 용어가 부적절하다고 보았다. 정부에서 필요로 하는 인력이나 물자 조달을 위해 설정된 다양한 신역은 雜色役이라고 지칭하였다(유승원, 1987 《朝鮮初期身分制硏究》, 을유문화사, 423쪽). 하지만 조선 전기 사회경제사를 다룬 선행연구 다수에서 定役戶라는 표현을 쓰고 있다. 역의 수행이 호 단위로 이루어졌다는 점에서 정역호라는 용어가 그 역사적 성격을 잘 드러내는 측면도 있다. 여기에서도 특정 물품 생산을 전담한 자들을 일단 정역호라 지칭하고자 한다.

57) 정역호를 헤아릴 때에는 名과 戶가 혼동되어 사용되었다. 가령 세종 원년에는 鹽干 매 호마다 貢鹽 24석을 거둔다고 하였는데, 세종 9년에는 매 1명에게서 해마다 20석을 징수한다고 하였다(《세종실록》 권5, 세종 1년 10월 24일 을미;

과정에는 편제된 호 전체가 참여하였다.

정역호 구성원의 수를 알려주는 사료는 드물지만, 자연가의 구성원 규모보다 훨씬 컸음은 분명하였다. 극단적 사례이기는 하지만 세종 3년 서흥군에는 酥油赤 한 호에 21명의 장정이 소속되어 있었다고 한다.[58] 또한 生鮮干을 차정할 때에는 雙丁이 있는 부유한 사람으로 택하라고 하였다.[59] 생선간으로 차정된 사람과 쌍정을 합치면 3정이 된다. 이 3정은 3명을 의미하는 것이 아니라, 선행 연구에서 지적하였듯이 3정으로 구성된 3개의 편제호의 대표자로 보인다.[60] 따라서 그 구성원은 실질적으로 9명이었다고 볼 수 있다.

이처럼 정역호에서는 여러 자연가가 묶인 규모의 구성원이 소속되어 일정한 물품 부담의 의무를 졌다. 일반 민호라고 해도 공물로 각종 물품을 부담해야 하는 것은 마찬가지였고, 정부는 9丁으로 구성된 8결 정도의 호를 공물 부담 주체로 간주하였다.[61]

이 호를 파악하는 근거는 조선이 건국되면서 변화를 겪는다. <표 1>은 15세기 초 기록에서 확인되는 호의 分等 기준 변화를 시간 순서대로 정리한 것이다.

태조 1년 도평의사사의 상언에 제시된 분등 기준은 고려 후기의 제도를 계승한 것으로 보인다. 이때까지만 해도 인정 수에 따라 호 등급을 나누었다. 대호는 10丁 이상, 중호는 5丁 이상, 소호는 4丁 이하였다. 요역이 있으면 대호 하나가 1명을, 중호 둘이 1명을, 소호 셋이 합쳐 1명을 내도록 하였다. 곧 인정을 확보하는 것이 호총을 확보하는 방법이었다. 태종 때부터 분등 기준에 변화가 나타난다. 태종 6년 분등 기준에 인구뿐만 아니라 전지가 같이 등장하였다. 가령 上戶는 전지 15결・남녀 15구 이상이었다. 태종 15년부터는 20결 이상을 지니면 大戶, 10~20결을

《세종실록》 권36, 세종 9년 4월 24일 임오). 8년만에 공염 부담량이 4석 줄어들기는 했지만 동질적인 수치라고 할 수 있다. 곧 호의 대표자가 염간으로 차정되면 해당 호 전체가 소금 생산 및 공납을 전담하였다.

58) 《세종실록》 권14, 세종 3년 11월 28일 정해.

59) 《세종실록》 권117, 세종 29년 9월 19일 무신.

60) 김건태, 2002 앞의 글, 232쪽.

61) 이영훈, 1995 〈朝鮮初期 戶의 構造와 性格〉, 《歷史의 再照明》, 소화

<표 1> 15세기 초 호의 分等 기준

연도	分等 기준
태조 1년 (1392)	大戶: 10丁 이상, 中戶: 5丁 이상, 小戶: 4丁 이하.
태종 6년 (1406)	上戶: 전지 15결・남녀 15구 이상, 中戶: 전지 10결・남녀 10구 이상, 下戶: 전지 5결・남녀 5구 이상
태종 15년 (1415)	大戶: 20결 이상, 中戶: 10결 이상, 小戶: 5결 이상, 殘戶: 3결 이상 및 2결 이하
세종 17년 (1435)	大戶: 50결 이상, 中戶: 30결 이상, 小戶: 10결 이상, 殘戶: 6결 이상, 殘殘戶: 5결 이하
세종 18년 (1436)	大戶: 20결 이상, 中戶: 20결 이하 10결 이상, 小戶: 6결 이상, 殘戶: 4결 이상, 殘殘戶: 3결 이하(강원도)

* 전거: 《태조실록》 권2, 태조 1년 9월 24일 임인; 《태종실록》 권12, 태종 6년 11월 17일 계유; 《태종실록》 권30, 태종 15년 7월 14일 기유; 《세종실록》 권67, 세종 17년 3월 6일 무인; 《세종실록》 권74, 세종 18년 7월 9일 임인.

지닌 경우는 中戶로 분류하는 등 토지 결수만으로 호 등급을 나누었다.

다만 세종 18년 이후에도 요역을 차정할 때 토지 규모와 인정 다소를 계산하도록 하는 기록이 보인다.[62] 토지와 인정이 결합되어 있는 고려 이래의 상황은 여전했던 셈이다. 달라진 점은 토지와 인정 중 어느 쪽을 戶 산정 기준으로 표현하였는가에 있었다고 생각된다. 곧 태조 1년의 호등 또한 결부수와 밀접한 관계를 갖고 있었으며, 다만 인정 수 내에 결부수가 포함되어 있었을 것이다. 태종 때부터는 호등을 나눌 때 결부를 기준으로 하되 인정 수 역시 결부수와 연결되어 있었다고 보인다.

토지 결수가 호를 산정하는 근거로 활용되기 시작한 만큼, 정부가 적절하다고 생각하는 호총을 확보하기 위해서는 적극적으로 토지 결수를 늘려야 하였다. 국초부터의 호구・전결 파악 노력의 결과물이 담겨 있는 《세종실록지리지》 단계에서 정부는 약 20만 호와 160만여 결의 토지를 파악해 1호당 평균 8결의 토지를 대응시켰다. 이는 고려 8결 半丁 규모이다. 곧 정부는 8결 토지를 보유한 20만 개의 호를 파악한다면 공물을 부과・수취하기 용이하다고 간주하였던 것으로 보인다. 그렇다면 남아

62) 《세종실록》 권95, 세종 24년 1월 27일 기축; 《세종실록》 권105, 세종 26년 윤7월 6일 계미.
이 점에서 분등 기준 변화를 두고, 요역 차정에 있어서 인구만을 고려하다가 토지만을 고려하는 방식으로 바뀌어갔다고 해석하는 有井智德(1964)의 관점은 재고의 여지가 있다.

<표 2> 호당 결수 조정 과정

연도	호수	결수	호당 결수	비고
공양왕 3년 (1391)		798,127		양계 지역 미포함
태조 2년 (1393)	약 150,000		약 5	양계 지역 미포함
태종 4년 (1403)	174,133			
태종 4년 (1403)		969,919	5.57	
태종 6년 (1405)	180,246			
태종 6년 (1405)		1,269,916	7.05	
태종 9년 (1408)	186,319			
태종 11년 (1410)		1,698,678	9.12	
세종 14년 (1432)	196,982	1,684,538	8.55	《세종실록지리지》 읍총
세종 14년 (1432)	201,853	1,625,234	8.05	《세종실록지리지》 도총

있는 호총과 토지 결수의 변화 과정을 통해 《세종실록지리지》 단계에 도달하기까지 정부가 어떻게 호와 토지 사이의 관계를 조정하고자 하였는지 살펴보고자 한다. <표 2>에서는 고려 말 기사양전 이래 《세종실록지리지》 편찬 시점까지의 호와 결수를 기재하고, 해당 시점에서의 호당 결수를 계산하였다.

태조 연간의 호총은 확인되지 않는다. 그렇지만 태조 2년·태종 3년에 각종 有役人의 수를 집계한 수가 301,300명 및 296,310명으로 30만 명 내외이다.[63] 이때 호총이 얼마였는지 명확하게 나오지는 않는다. 그렇지만 가까운 시기인 태종 6년 호총이 180,246호이며 丁數가 370,365명이다.[64] 호당 구수는 약 2구이다. 호당 2구를 태조 2년·4년 인정 수에 적용하면 호총은 약 15만 정도였다고 할 수 있다. 한편 기사양전 때 파악

63) 태조 2년과 태종 3년에 나타난 30만 내외의 인정 수는 동질적인 수치로, 군인뿐만 아니라 향리·역리 등 국가에 대한 일체의 有役人을 포함한 숫자이다(이영훈, 1995 앞의 글, 271-272쪽).

64) 《태종실록》 권12, 태종 6년 10월 30일 병진.

된 토지가 80만 결이므로 1호당 토지 규모는 약 5결 남짓이다. 조선왕조 최초의 호구 성적은 태조 2년~6년에 걸쳐 진행되었는데[65], 이 때 호총은 1호당 토지 5결을 대응시키는 방식으로 산정되었던 것이다. 앞서 <표 1>에서 태조 1년까지도 인정을 기준으로 호등을 설정하되 토지 결부수 역시 인정과 연결되어 있었을 것이라 추측한 바 있다. 그 직후부터 토지 결수에 입각하여 호구수를 산출해내는 변화가 시작되었다고 여겨진다.

그렇지만 정부는 곧 호의 부세 납부를 위해서는 호마다 5결보다 더 큰 토지 규모가 필요하다고 여기게 된 듯하다. 태종~세종 연간 호당 결수가 8결로 수렴해나가고 있음을 확인할 수 있다. 8결이 고려시대 반정에게 부여된 결부수로서 이전부터 줄곧 수세 단위로 기능해왔음을 인정하고, 그 규모를 계속 유지해나가도록 호당 결수를 맞춰나갔다고 생각된다.

다만 <표 2>에서 태종 4년 시점 전국 호당 평균 결수는 5.57결인데[66], 양계 지역을 제외한 지역의 호당 토지 결수는 7.11결 정도로 추산된다.[67] 양계 지역을 제외하고 보면 호당 토지 결수가 8결 반정 규모에 가깝다. 정부에서는 처음에 양계 지역을 제외한 토지에서 호수와 결수를 조정하고자 한 것으로 보인다.

고려시대까지 양계 지역은 결부제가 적용되지 않았다. 부세를 거둘 때에는 日耕法을 쓰거나 호에 따라 걷었다.[68] 곧 양계지역에서는 8결·17결에 대응되어 부세를 매길 때의 기본 단위가 되는 반정·족정을 편성하지 않고 있었던 것이다. 기사양전 때에도 양계 지역은 양전하지 않았다. 태종 초까지만 해도 호당 토지 결수를 조정할 때 양계를 제외한 나머지 6도의 호수·결수만을 고려했을 가능성이 크다.

---

65) 이영훈, 1995 앞의 글, 272쪽.

66) 태종 4년에 각도의 전답과 호구수를 보고할 때 경기도가 누락되어 있다. 여기에서 나오는 경기도 외 지역의 호총은 평안도 지역을 제외하고는 태종 6년의 수치와 거의 비슷하다. 따라서 태종 4년 경기도 호총은 태종 6년의 수치를 대입하여 전국 호총을 174,133호로 계산하였다.

67) 태종 6년에 다시 양전할 때 6도의 원래 전지가 96만여 결이었고(《태종실록》 권11, 태종 6년 5월 3일 임진), 태종 4년 평안도 전결은 6,648결, 함길도 전결은 3,271결이었다(《태종실록》 권7, 태종 4년 4월 25일 을미). 따라서 양계를 제외한 전지 96만 결을 양계를 제외한 호총 135,034호로 나누면 호당 결수가 약 7.11결이 된다.

68) 《태조실록》 권6, 태조 3년 9월 19일 병진.

그렇지만 태종 중반부터 양계 지역 토지 결수가 대폭 늘어났다. 태종 4~6년 시점만 해도 양계 지역 토지는 9,916결에 불과하였으나, 태종 11년부터 다시 양전을 실시하면서 그 수는 438,678결에 달하였다.[69] <표 2>에서 태종 11년 토지 결수는 종래 6도의 토지 합계인 126만 결에다 늘어난 양계 지역 결수를 합친 수치이다. 한편 태종 9년(1408)의 호구수는 세종 5년(1423)에 의창곡을 분급하면서 도별로 제시된 호수를 합한 수치이다. 여기에서 기재된 민호 수는 기축년(태종 9년) 수치임을 명시하고 있다.[70] 15년 동안 새로이 호적 조사가 시행되지 않았던 것으로 보인다. 양계 지역을 포함한 전국의 호당 결수는 9.12결에 달하고 있음이 확인된다.[71] 후술하겠지만 이후 세종 때에 호당 결수가 8결로 맞춰지는데, 이때 양계 지역 호수·결수가 포함되었다. 양계 지역의 호와 전결까지 호당 8결을 상정한 국역 체제에 편입시키는 시점이 바로 태종 11년 양계 지역 양전부터였다고 보인다.

이와 같은 변화에는 조선 초기 외교적 상황이 배경으로 작용하였다고 생각된다. 평안도 지역은 원래부터 명·여진의 사신이 내왕하는 통로이면서 국방 유지의 관건이기도 했고, 아울러 국초에 명과의 외교적 마찰이 불거지면서 양계 지역에 대한 장악력을 높일 필요성이 높아졌다.[72] 따라서 정부는 그간 일경법에서 볼 수 있듯 다른 6도와는 별도의 체계로 운영되고 있던 양계 지역 부세 체제를 개편해 전국적 재정 운영 원리 내에 편입시켰다고 볼 수 있다.

세종 때에 들어서면서 호총은 증가되고 토지 결수는 줄어들면서 호당 결수는 태종 때보다 줄어들었다. 곧 세종 5년 이후에 실시된 호구조사에서는 1만 호 정도의 호총이 늘어났고, 세종 10~14년 실시된 양전에서는

69) 이 수치는 세종 14년 편찬된 《세종실록지리지》에 나오는 평안 및 함길 전결수 합계이다. 평안도와 함길도에서는 태종 11년 양전 이후 《세종실록지리지》 편찬 전까지 새로운 양전이 시행되지 않았다.

70) 《세종실록》 권21, 세종 5년 9월 16일 갑오.

71) 앞서 태종 6년에 6도의 토지가 96만 결에 개간지 30만 결이 더해지면서 126만여 결로 늘어났는데(《태종실록》 권11, 태종 6년 5월 3일 임진), 여기에 양계 지역의 전결수 438,678결을 합쳐서 전국 전결수를 계산하였다.

72) 조선 건국 전후로 불거진 명과의 외교 분쟁 및 정난의 변 이후 조선으로 유입된 漫散軍 문제 등에 대해서는 박원호, 2002 《明初朝鮮關係史研究》, 일조각 참조.

태종 때보다 1만 결 정도 적은 토지 결수를 파악하였다. 그 결과가 <표 2>의 지리지 읍총이다. 《세종실록지리지》에는 군현별로 호구 수 및 토지 결수가 나와 있다. 그 수치는 지리지가 편찬되던 세종 14년 시점의 상황을 반영한다.[73] 군현별 호수·결수를 합하여 산출된 1호당 토지 결수는 8.55결로, 세종 5년의 9.12결보다는 훨씬 더 8결 반정 규모에 근접하고 있다.

나아가 《세종실록지리지》道總論에 기재된 토지와 인구를 계산하여 1호당 토지를 계산해보면 8결로 거의 정확하게 맞아떨어진다. 《세종실록지리지》에는 도별로 總論이 있고 그 하위 항목에 군현별 정보가 기재되어 있다. 도총론에는 도 전체 호구수 및 토지 결수가 제시되어 있다. 그런데 8도 도총론에 나타나는 호수·결수의 합은 전국 각 군현 항목의 호수·결수를 합친 수치와 같지 않다. 읍총 결수를 호수로 나눈 1호당 결수는 8.55결이었지만, 도총 호당 결수는 8.05결이었다. 도총 호수는 읍총보다 2.5% 많고, 도총 결수는 읍총보다 3.5% 적다. 그 결과 도총 호당 결수는 8.05결로, 고려 이래 반정의 규모를 갖추게 되었다.

다음 <표 3>에서 확인할 수 있듯이, 도총론에 나오는 도별 호수·결수는 각 군현별 호수·결수를 합친 수치와 차이가 있었다.[74] 각 도별로 읍총과 도총의 차이가 나는 가운데 전국 8도의 호당 결수는 읍총 8.55결(=C/A)에서 도총 8.05결(=D/B)로 바뀌어, 거의 8결에 근접한다.

<표 3>에서 도별 호수와 결수가 어떤 의미를 갖는지, 아울러 도별 읍총과 도총 사이에 차이가 발생하는 원인은 무엇인지를 생각해볼 필요가 있다고 보인다. 우선 눈에 띄는 부분은 황해도의 토지 결수로, 도총이 읍총보다 10만 결 넘게 줄어든 수치로 기재되어 있다. 착오라고 보기 힘들 정도로 큰 차이가 나며, 그 차이는 정책 운영상 중요한 의미를 갖는다고 볼 수밖에 없다.[75] 성종 3년 황해도에서 양전을 끝마치고 나서 전

---

73) 《세종실록지리지》 편찬 시점에 대해서는 정두희, 2010 《왕조의 얼굴 -조선왕조의 건국사에 대한 새로운 이해》, 서강대학교 출판부, 157-161쪽 참조.

74) 평안·함길 읍총 호수와 결수를 계산할 때에는 세종 14년 이후 신설되어 관련 정보가 지리지 편찬 이후 삽입된 4군 6진의 호수·결수를 제외하였다.

75) 황해도 읍총 22만 결은 무리한 집계이며 도총 수치가 더 적절하다고 본 연구도 존재한다(이재룡, 1999 《朝鮮前期 經濟構造硏究》, 숭실대학교 출판부, 107쪽).

<표 3> 도별 읍총 및 도총 호수·결수

	읍총 호 (A)	도총 호 (B)	B-A	읍총 결 (C)	도총 결 (D)	D-C
경기	20,892	20,882	-10	194,270	200,347	6,077
충청	24,161	24,170	9	236,114	236,300	186
경상	42,236	42,227	-9	261,438	301,147	39,709
전라	24,073	24,073	0	264,268	277,588	13,320
황해	23,512	23,511	-1	223,880	104,772	-119,108
강원	11,083	11,084	1	65,908	65,916	8
평안	36,304	41,167	4,863	308,272	308,751	479
함길	14,739	14,739	0	130,406	130,413	7
총계	197,000	201,853	4,853	1,684,556	1,625,234	-59,322

세 수취량을 산출한 기록이 남아 있다. 여기에서는 水田 24,252결·旱田 72,027결 총 96,279결에서 전세를 수취한다고 파악하였다.[76] 《세종실록 지리지》의 도계 결수 104,772결과 그 성격이 동일한 수치라고 할 수 있다.

곧 도총론에 나오는 결수는 실질적으로 전세가 부과되는 재정적 의미를 지닌 숫자이다. 도총론 戶數 역시 호세 산정 기준이 되는 숫자임을 충분히 짐작할 수 있다. 군현에서 파악한 호수·결수 그대로 공물과 전세를 매긴 것이 아니라, 도 단위 세액을 산정하면서 수세 대상이 되는 군현의 호수·결수를 조정하였음을 의미한다. 황해도의 읍총 결수 223,880결은 태종 5년 양전 결과가 그대로 유지된 수치이다. 태종 때 양전하면서 1결당 실제 면적을 줄여 파악하였고, 그 때문에 전국의 토지 결수는 대폭 불어났다.[77] 세종 10~14년 다시 양전할 때에는 부풀려진 결

반면 김동수(1992)나 소순규(2020)는 호당 전결 수 및 실록 기사에 나타나는 군현별 전결 수 등을 고려해보면 읍총 22만 결이 신빙성이 있다고 보았다. 그렇지만 읍총과 도총 중 어느 한 쪽만이 올바른 집계라고 전제하는 관점에는 문제가 있다고 보여진다. 읍총 수치의 신빙성을 부정하면 군현별 호구·전결 정보는 어떤 의미를 갖는지 알기 어렵고, 도총 신빙성을 부정한다면 왜 그런 誤記가 발생하였는지 명확히 설명하지 못하기 때문이다.

76) 《성종실록》 권18, 성종 3년 5월 6일 임인.

77) 소순규, 2020 앞의 글, 184쪽.

수를 줄이는 작업이 이루어졌지만, 황해도와 양계 지역에서는 토지를 다시 측량하지 않았다. 대신 황해도의 경우 도총을 읍총보다 12만 결 가량 줄여줌으로써 부세를 경감해주었다.

한편으로 황해도에서는 23,510여 호가 파악되고 있었는데, 이는 충청도나 전라도 호총과 비슷한 수준이다. 15세기 초 당시 삼남 지역과 황해도 지역 사이 인구 부양력 차이를 고려하면 황해도 호총은 실제 인구 수준에 비해 많이 파악된 것이라고 할 수 있다. 호는 공물의 부담 주체이므로 황해도에 공물을 많이 부과하였던 것이다. 대신 앞에서 설명한 것처럼 도총을 읍총보다 12만 결 낮춰주어 미곡 부담량을 경감해주었다고 보인다. 요컨대 황해도의 농업 생산 수준을 고려해 도총 산출 과정에서 공물 부과량은 늘리고 미곡 부과량은 줄여주었다고 추정해볼 수 있다.[78]

황해도 외 다른 도에서도 읍총을 조절해 도총을 산출하여 수세액을 책정하고, 또 결수와 호수를 조정하여 미곡과 공물 부과량을 조절하였으리라 짐작된다. 전라도와 경상도의 경우 읍총 결수보다 도총 결수가 훨씬 더 많다. 두 지역이 농업 선진 지대였던 만큼 도총 결수를 높게 잡으면서 미곡 부과량을 늘렸다고 생각된다.[79]

평안도의 경우에는 전라·경상 지역과 반대로 도총 호수가 읍총보다 5,000호 가까이 더 파악되고 있다. 공물을 많이 부과하였다고 할 수 있다. 그런데 평안도에서는 결총 역시 많이 파악되었음에 유념할 필요가 있다. 평안도의 결총은 30만 결을 상회하고 있는데 조선 후기 평안도의 원결수는 10만 결 가량에 불과하였다. 시대가 내려옴에 따라 농업 생산성이 향상되어 나감을 감안하면 세종 때의 전결 중 20만 결 이상은 농사를 짓는 땅이 아니었음을 짐작케 한다. <표 4>는 《세종실록지리지》편

78) 2장 1절에서 상술하겠지만 원결수 중 답험을 통해 곡물이 부과되는 전결은 기경전이었고, 기경전 외에 공물 부과의 근거가 되는 황원전도 양안에 등재되었다. 황해도 도총을 산출하면서 줄여준 전결 중 어느 정도가 기경전이었는지는 정확하지 않지만, 공물을 부과하기 위한 호를 많이 잡아낸 것으로 미루어 볼 때 주로 곡물을 부과하는 기경전 결수를 줄여주었을 가능성이 크다.

79) 앞의 황해도 도총 결수와 마찬가지로 조정한 결수 중 어느 정도가 기경전이었는지는 명확하지 않다. 하지만 전라·경상 지역 호총에는 도총 및 읍총의 차이가 크지 않음을 볼 때, 결총 조정은 호를 확보하기 위한 것이 아니라 미곡 수취량을 늘리기 위한 조치였다고 보는 것이 맞다고 생각된다.

<표 4> 《세종실록지리지》 편찬 시점 및 1789년 시점의 호총 및 결총 비교

	전기 호총(A)	후기 호총(B)	증가율 (B/A)	전기 결총(C)	후기 결총(D)	증가율 (D/C)
경기	20,882	159,160	7.6	200,347	111,148	0.6
충청	24,170	221,625	9.2	236,300	255,519	1.1
경상	42,227	365,220	8.6	301,147	336,920	1.1
전라	24,073	319,160	13.3	277,588	338,889	1.2
황해	23,511	137,041	5.8	104,772	132,889	1.3
강원	11,084	81,876	7.4	65,916	40,892	0.6
평안	41,167	300,944	7.3	308,751	118,879	0.4
함길	14,739	123,882	8.4	130,413	113,066	0.9
합계	201,853	1,708,908	8.5	1,625,234	1,448,202	0.9

찬 단계(세종 14년경)의 도총 호수 및 결수와 1789년 시점의 호수 및 결수를 도별로 비교한 것이다.[80]

평안도의 경우 평균보다 더 낮은 호 증가율을 보이고 있으며, 그 결수도 대폭 감소하고 있다. 또한 1789년 호총은 영조대 초반 이후 평안도 호총이 대폭 증가한 현실을 반영한 것이다. 대대적인 호총 증가가 있기 전인 1726년 평안도 호총은 172,720호로[81], 세조의 호구제 개혁 이후 임진왜란 이전까지의 평안도 호총도 이와 유사하였다고 보인다. 이 점까지 감안하여 평안도 호총에는 1726년 수치를 대입하면, 평안도는 전국에서 가장 낮은 호총 증가율을 보이면서 결총 역시 대폭 줄어든 셈이 된다. 조선 전기에서 후기로 들어서면서 줄어든 20만의 전결은 공물을 수취하기 위한 호를 많이 파악해내기 위한 근거였다고 할 수 있다.[82]

한편, <표 3>에서 도총과 읍총 사이의 차이를 볼 수 없는 도의 경우에

80) 1789년 호총은 《호구총수》, 결총은 《탁지전부고》 수치를 활용하였다.
81) 《增補文獻備考》 권161 戶口考 영조 2년 丙午式年 京外戶口
82) 이렇게 공물 수취의 근거로 파악해내는 전결은 황원전으로, 2장 1절에서 후술한다. 평안도에 특히 많이 분정된 공물은 虎皮와 豹皮였다. 《세종실록지리지》 각 군현별 土貢·土産에 호피가 기재된 군현 19곳 중 8곳이, 표피가 기재된 군현 52곳 중 30곳이 평안도에 소속되어 있었다(김동진, 앞의 책, 175쪽). 호피·표피를 얻기 위해서 상당한 노동력이 투입된다는 점은 평안도 호수·황원전 결수를 많이 파악하는 배경 중 하나로 작용하였을 것이다.

도 정부의 재정 정책이 개재되지는 않았는지 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼 황해도의 호총은 다른 도와 비교할 때 실제 인구 수준 대비 많이 파악된 것이었다. 또한 강원도나 함길도에 대해서는 호총을 줄여준 기록이 발견된다. 세종 6년 시점에 강원도 호총은 15,290호, 함길도 호총은 16,780호였다.[83] 세종 14년 이후 시점을 반영하는 《세종실록지리지》에서 강원도와 함길도의 읍총 호수는 11,065호와 14,739호로 이전보다 줄어들었다. 세종 6년을 전후하여 강원도에서 流移하는 인구가 많이 생겨나고[84], 또 강원·함길 지역에서는 호당 신세포 1필씩을 더 거두는 관례가 있었기에[85] 戶總을 줄여 공물을 경감해준 것으로 보인다.

종합해보자면 도별 호총과 결총은 정부 재정 정책에 맞춰 조정되었다고 판단할 수 있다. 공물을 부담할 호는 20만 개, 호당 전결수는 8결로 상정되었다. 이 수치를 맞추기 위해 1차적으로는 호구조사나 양전을 할 때 호총·결총을 적절한 수준에 맞춰 파악했고, 2차적으로는 군현별로 파악한 호와 토지의 합계인 읍총을 조절하여 부세 부과량인 도총을 산정하였다.

이와 같이 20만 호, 160만 결의 전결을 파악해내는 과정에서 정부는 도별로 곡물 및 다른 현물의 부담 균형을 맞춰주기 위해 고심하였다. 현실적으로는 호별로 토지 규모의 편차가 있다고 해도 전국 평균 8결의 규모를 갖추도록 도별 호총·결총 조정 작업을 거쳤다. 한편 호내 구성원 수는 9丁 정도였다. 3丁으로 구성된 1차 편제호가 3개 모인 것이다.[86] 호의 대표는 호내 구성원 9丁을 동원하여 공물을 조달할 책임을 졌다. 토지 8결 내의 구성원 수가 많았기에, 호 내부에 일부 이탈자가 생기더라도 공물을 부담할 수 있었을 것이다.

---

83) 《세종실록》 권24, 세종 6년 6월 13일 병진.
84) 《세종실록》 권23, 세종 6년 3월 28일 갑진; 《세종실록》 27권, 세종 7년 2월 20일 경신.
85) 《세종실록》 권24, 세종 6년 6월 13일 병진.
86) 김건태, 2002 앞의 글, 232쪽.

二. 공물 액수 산출 원리와 그 변화

1. 부세량 산정 방식

앞의 1장에서 15세기 전반 토지 상경화가 미흡한 상태에서 미곡을 거두어 국가 재정을 운영해나가기는 어려웠으며, 노동력 또는 노동력의 결과물을 직접 수취하는 공물이 재정 중심이 되었다고 보았다. 공물을 부담하는 주체는 인민들을 적정 규모로 편제한 호였다. 정부는 공물 부담 주체를 평균 8결을 지닌 호로 상정하였고, 20만 호를 편성함에 따라 160만 결의 토지를 파악해냈음을 밝혔다. 이번 장에서는 부세 부과 원리를 이 160만 결의 전결과 연관지어 좀더 구체적으로 재구성해보고자 한다.

우선 160만 결의 전결을 파악한 《세종실록지리지》에서 호구수 및 토지 결수와 부세를 기재하는 방식을 살펴보겠다. 다음은 경상도 道總論의 관련 항목이며, 다른 도총론에서도 동일한 형식을 취하고 있다.

> 호수는 48,227호, 구수는 173,759구이다.
>
> -군정은 2,631명, 營鎭軍은 3,876명, 船軍은 15,734명이다.
>
> 墾田은 301,147결이다.
>
> -그곳의 賦[厥賦]는 稻米(白米, 糙米, 糯米, 粟米가 있다), 豆(大豆, 菉豆가 있다), 小麥, 芝麻, 香油, 蘇子油, 蜂蜜, 黃蠟, 綿紬, 苧布, 綿布, 正布, 雪綿子(가장 좋으며 다른 도에는 없는 것이다. 또한 常綿子가 있다), 綿花이다.
>
> -그곳의 貢[厥貢]은 호랑이가죽, 표범가죽, 곰가죽, 사슴가죽, 노루가죽, 여우가죽, 삵가죽, 山獺가죽, 수달가죽, 말가죽, 쇠가죽, 돼지가죽, 占察가죽, 생선 껍질, 가죽줄, 표범꼬리, 여우꼬리, 족제비털, 돼지털, 힘줄, 잡깃, 쇠뿔, 마른 사슴고기, 마른 돼지고기, 녹포, 사슴꼬리, 대구어, 문어, 상어, 乾水魚, 사슴고기 포, 사슴꼬리, 대구어, 문어, 상어 (하략)

경상도의 호구수를 제시해놓은 다음, 해당 호구 내에서 선발된 각종

군종 정원을 기재했다. 그렇다면 토지 결수를 제시해놓은 다음 등장하는 궐부와 궐공은 모두 전결수와 관계가 있다고 보는 것이 합리적이다. 곧 《세종실록지리지》에 기재된 호구수가 군정 등을 낼 수 있는 인적 자원의 규모라면, 전결수는 전세와 공물 가치를 합한 해당 도 또는 군현의 부세량을 의미한다.

厥賦는 곡물이 주가 되고, 미곡 대신 낼 수 있는 각종 기름, 꿀, 포류 역시 여기에 해당된다. 한편 厥貢은 전결에서 나오는 공물이다. 가죽, 고기, 과일 등 해당 지역에서 산출되는 각종 자연물로 구성되어 있다. 한편 궐부와 궐공이 부과되는 墾田은 사료상으로는 陳田과 대비되어 경작되고 있는 땅이라는 의미로 쓰인 용례도 있지만[87] 지리지에서는 경작 여부에 관련없이 국가에서 파악해놓은 모든 전결을 포괄하고 있다고 여겨진다.

이처럼 《세종실록지리지》는 곡물과 공물 수취가 전결수를 근거로 이루어짐을 보여주고 있다. 15세기 전반 조선에서는 양안을 만들면서 전결을 두 계통으로 파악하고 있었다. 기사양전 때 전결은 實田과 荒遠田으로 나뉘어 파악되었으며 수전 1결당 조미 30두, 한전 1결당 잡곡 30두를 걷도록 규정했다.[88] 실전은 농사를 짓고 있는 토지 곧 起耕田을 의미한다. 황원전은 荒年陳田과 遠年陳田의 줄임말로 용어 그대로는 오래 묵은 전지를 가리킨다.[89] 세종 10년 다시 양전을 시행할 때 久陳田은 별도로 측량하여 문적을 만들게 하였는데[90], 구진전은 황원전과 동일한 성격의 토지로 생각된다. 이 때에도 기사양전 때처럼 기경전 계통과 황원전 계통의 전결이 따로 파악된 것이다. 한편 1결당 30두를 걷는 수세 원칙도

87) 《세종실록》 권41, 세종 10년 8월 25일 갑진, “各道田地, 勿分陳墾, 竝皆打量成籍.”; 《성종실록》 권13, 성종 2년 11월 14일 임자, “今定貢法, 不分陳墾, 一切收稅, 民甚苦之.”

88) 《고려사》 권78, 〈식화지〉 1, 田制 祿科田.

89) 1262년 柳璥 尙書都官貼, 원문은 한국고문서자료관 참조 (http://archive.aks.ac.kr/link.do?dataUCI=G002+KSMC+KSM-XC.1262.0000-20110420.ECD00020)
상서도관첩은 《文化柳氏嘉靖譜》에 전사된 형태로 남아 있지만 고려 후기 당시 작성된 원본을 거의 그대로 수록한 것으로 평가된다. 상서도관첩에 대한 설명은 허흥식, 1982 〈1262년 尙書都官貼의 分析〉 上・下, 《한국학보》 8 참조.

90) 《세종실록》 권41, 세종 10년 8월 25일 갑진.

공법 이전까지 계속 유지되었다.

그런데 곡물 수취분의 경우 기경전·황원전 두 계통의 전결 중 기경전에 대해 답험을 실시한 다음 부과되었음을 사료에서 확인할 수 있다. 태종 9년 충청도의 起田은 15만 결인데 그 중 1/3을 감면하여 5만 결을 損給했다고 하였다.[91] 이 당시 충청도의 원전은 24만 결 정도였으므로[92] 9만 결은 황원전으로 미리 제외한 다음 기경전에서 답험을 시행하여 결당 30두의 미곡을 거두었던 것이다. 물론 1장에서 서술하였듯이 이렇게 거두는 미곡 수취분 중에서 포물 등 다른 현물로 대납하는 경우도 있었다. 《세종실록지리지》에서 곡물·공물 수취는 전결 수와 연결되어 있다는 점, 기경전에서만 곡물을 수취했다는 점을 종합해보면 황원전이 공물 수취분과 밀접한 관련을 맺고 있었음을 짐작할 수 있다.

토지 상경화가 아직 진척되지 않은 상황에서 공물은 재정의 핵심을 이루었다. 공물의 양은 극심한 흉년 등으로 인해 왕이 특별히 감해주지 않으면 줄어들지 않았다.[93] 가령 세종 6년 강원도에서 극심한 흉년으로 유이민이 생겨나자 감사 황희가 보고하여 공물을 감면받았지만 감면한 양이 1/10밖에 되지 않았다. 이에 황희가 다시 감면을 요청하자 세종은 중앙 각사에 바칠 脯脩·油蜜 등을 추가로 감면해주었다.[94] 이처럼 공물을 감해줄 때 왕이 특별하게 감면해주었다는 기록은 비교적 상세하게 남아 있다. 곧 감사나 경차관이 보고를 올려 흉년이나 유이민 등 상황의 심각성이 인정되면 그 해에만 공물을 헤아려 감하게 하였다. 이는 예외적인 상황 외에는 공물이 감면되지 않았음을 반증한다. 답험을 통한 감면이 제도적으로 매년 이루어졌던 곡물과는 상반된다.

이렇게 공물 수취분이 고정되어 있다는 점, 황원전이 공물량 산정과

---

91) 《태종실록》 권17, 태종 9년 5월 29일 경자.

92) 태종 4년 223,090결로 보고되었고(《태종실록》 권7, 태종 4년 4월 25일 을미), 태종 5년 양전 이후 기록은 찾기 어렵지만 세종 10년 양전 결과를 반영한 《세종실록지리지》에서는 도총 236,300결이 집계되었다. 그 사이 태종 5년 양전에서는 결수를 늘려 파악했는데, 충청도에서 토지가 늘어난 사례를 참조하면 세종 때 토지가 태종 때 토지의 96% 정도 수준이다. 이 수치를 대입하면 태종 9년 당시 충청도 원전은 24만 결 정도였다.

93) 田川孝三, 앞의 책, 28-29쪽.

94) 《세종실록》 권23, 세종 6년 3월 28일 갑진.

관계가 있으며 1결당 30두를 걷는 원칙이 황원전에도 적용되었다는 점 등을 종합하면 다음과 같은 추론을 할 수 있다. 정부에서는 필요한 공물량을 부과하기 위한 전결이 필요하였다. 다양한 현물로 구성된 공물의 가치는 미두로 환산될 수 있었을 것이다. 한편 결당 세액은 30두로 고정되어 있었으므로 공물의 총 가치를 결당 세액으로 나누면 공물 수취의 근거가 되는 전결 수를 책정할 수 있다. 공물을 부담할 20만 호가 평균 8결 전결을 보유하도록 총 전결은 160만 결을 파악했음을 앞서 지적하였다. 이 20만 호가 부담할 공물량을 결수로 환산, 160만 결 중에서 공물 수취량만큼 황원전 결수를 설정하였던 것이다.

그렇다면 황원전 혹은 구진전은 공물 수취 근거에 필요한 만큼 양안에 등재한 전결이며, 모두 실제로 경작하다가 묵힌 토지였다고 보기는 어려울 듯하다. 가령 평안도의 경우 15세기 초 《세종실록지리지》 단계에서 전체 토지가 30만여 결이었다. 하지만 18~19세기 상황을 담은 《度支田賦考》에서 확인할 수 있는 평안도 원결수는 10만 결 수준에 불과하다. 시간이 흐름에 따라 농업 생산성이 향상된다는 점을 고려하면 15세기 초의 30만 결 중에서 20만 결 이상은 경작이 행해지지 않는 황원전이었을 가능성이 크다. 그런데 황원전이 '荒年陳田・遠年陳田'이라는 뜻 그대로 모두 경작하다가 묵힌 곳이었다면 조선 후기에는 왜 평안도에서 나머지 20만 결이 경작되지 않았는지에 대한 의문이 생긴다.

농사가 주된 식량 획득 방식이 아니었던 고대 이래로 밭[田]은 벼나 잡곡뿐만 아니라 살아가는 데에 필요한 물품을 획득하는 곳 전반을 가리켰다. 고려 때에는 해물을 채취하는 藿田이나 소금을 생산하는 鹽盆에 대해 몇 결 몇 부와 같이 결부제를 적용하였던 모습을 확인할 수 있다.[95] 조선시대에도 산에서 인삼이 자란다고 하여 蔘田이라 부르고 결부를 책정하기도 하고[96], 蘆田・竹田에도 몇 결 몇 부와 같은 단위가 붙어 있었다.[97] 田이라고 지칭되지는 않았지만 목재를 채취할 수 있는 땅은

95) "昇平縣地 阿今島・小楮島・用老島等 藿田九結 九十九卜 八束" (1230년경 大安寺 形止案); "荳原地 鹽分 四十三結" (大安寺寂忍禪師照輪淸淨塔碑)

96) 《정조실록》 권4, 정조 1년 7월 21일 갑신, "請火蔘田中白徵者三十餘結, 給代權減, 續田稅中亦減三分之一也."

97) "自朝宗朝設官置學, 敎授生徒, 而往在中廟朝, 特賜鳳山蘆田十結, 以爲養士之

柴場으로 불리며 결수가 매겨졌다.[98] 종합해보면 농산물이 나는 땅은 아니지만 세금을 매기기 위해 田으로 간주하고 결부를 부여하였던 것이다. 이는 결부제가 미곡 생산량이 아닌 부세량에 의거해 운영된 제도였음에 기인하였다.[99] 이와 같은 다양한 田이 황원전에 포함되어 있었고, 그곳에서 자연물을 채취할 수 있으므로 공물 수취의 근거가 될 수 있었다고 보인다.

한편 조선 후기 양안에 남아 있는 陳田 중 규모가 큰 것들을 살펴보면 부세 수취를 위해 장부상 결부가 기재되었던 황원전의 성격에 대해 시사점을 얻을 수 있다. 1871년 읍양전을 통해 작성된 언양현 양안은 17세기 전반 갑술양전 때까지 적용되었던 양안 형식을 그대로 보존하고 있다.[100] 그 중 《언양현북하면양안》 및 《언양현중남면양안》에는 규모가 큰 진전이 많이 나타나는데, 5결 이상인 것들을 모아 관련 정보를 정리해보면 다음 <표 5>와 같다.

8개 필지의 평균 면적은 양전척 기준 266,260평방척으로, 평수로 환산

資”(《승정원일기》 261책 숙종 3년 8월 16일 경신 12/12 기사); “思字垈田與竹田皮牟十五斗落負數十三負廛” (1847년 隱峰宗家 門中 家舍賣買明文, 원문은 한국고문서자료관 참조: http://hnkostma.org/emuseum/service/data/dataText_evo.jsp?data_group=7941&factCnt=3&contsCnt=2&textCnt=1&imageCnt=1&title=%201847%EB%85%84%20%EC%9D%80%EB%B4%89%EC%A2%85%EA%B0%80(%E9%9A%B1%E5%B3%B0%E5%AE%97%E5%AE%B6)%20%EB%AC%B8%EC%A4%91(%E9%96%80%E4%B8%AD)%20%EA%B0%80%EC%82%AC%EB%A7%A4%EB%A7%A4%EB%AA%85%EB%AC%B8(%E5%AE%B6%E8%88%8D%E8%B3%A3%E8%B2%B7%E6%98%8E%E6%96%87)%20&uci=KCIS_U038+CHNHNKSMC+KSM-XE.1847.4678-20090630.EBJ00015)

98) “伏在本面長城越嶝柴場四十卜庫乙 價折錢文陸兩依數捧上爲遣” (1839년 柴場文記, 원문은 한국고문서자료관 참조: http://archive.aks.ac.kr/link.do?dataUCI=G002+AKS+KSM-XE.1839.4687-20101008.B017a_027_00613_XXX)

99) 결부제가 생산량이 아닌 부세량에 근거해 책정되었다는 점에 대해서는 김건태, 2019 앞의 글 참조.

100) 1634년 갑술양전 때까지도 필지별 지번은 들판[員]에 따라 부과되었다. 필지별 지번을 들판이 아닌 자호별로 부과하기 시작한 것은 1720년 경자양전 때부터이다. 하지만 언양현에서는 경자양안이 실시되지 않았고, 1871년 읍양전 때 갑술양전의 들판 단위 자호 부과 방식을 유지하였다(김소라, 2021 〈양안의 재해석을 통해 본 조선후기 전세 정책의 특징〉, 서울대학교 국사학과 대학원 박사학위논문, 211-217쪽).

101) 多勿의 뜻은 알기 어렵지만, 大夜員 전체 555필지 중 四標에서 多勿을 확인할

<표 5> 1871년 언양현의 5결 이상 陳田 관련 정보

소재면	중남	중남	중남	하북	중남	중남	중남	하북
員	大夜	(불명)	雙	都口	大夜	大夜	方基	禾村
字號	入	禮	無	鞠	伯	儀	弟	忘
地番	360	847	4	425	555	431	245	315
토지 등급	6	6	6	6	6	6	6	6
田形	直	直	直	直	直	直	直	直
토지 종류	田	田	田	田	田	田	田	田
가로 (척)	950	730	811	790	500	541	515	500
세로 (척)	505	380	320	320	462	400	414	400
면적 (평방척)	479,750	277,400	259,520	252,800	231,000	216,400	213,210	200,000
결부 (束)	11,994	6,835	6,488	6,320	5,825	5,399	5,325	5,000
四標	二方-松田 二方-多勿[101]	東-道 西-李云牙 南-邊介 北-栗田	東-川 西-道 南-朴武元 北-李守得	四方松田	四方松田	東・南-元才 西・北-泉	四方山	東-松田 西-金斗基 南-陳 北-崔世允
起主	無	無	無	無	無	無	無	無

하면 약 8만 평에 달한다. 모두 起主가 존재하지 않는 무주진전이다. 이처럼 넓은 전지가 모두 한때 경작되었다가 묵혀진 상태로 있었다고 확언하기는 어렵다. 특히 都口員 鞠자 425번(6결 32부), 大夜員 伯자 555번(5결 82부 5속), 方基員 弟자 245번(5결 32부 5속) 세 필지의 경우에는 사방이 소나무 밭이나 산으로 둘러싸인 곳이기에 그만큼 넓은 경작지가 존재하였을 가능성은 더욱 낮다.

《언양현삼동면양안》에 나타나는 진전을 살펴보면 큰 규모의 진전 중에는 양안상으로만 등재되는 경우가 있었을 것이라는 추측에 신빙성을 더해준다. 다음 <그림 1>과 <그림 2>는 각각 삼동면 鐵洞員 萬 자호에

수 있었던 필지는 필자가 판독 가능한 경우만 120개에 달했다. 반면 555필지의 起主 중에서 多勿이라는 이름을 지닌 사람은 확인할 수 없었다. 多勿은 松田이나 산, 길[道]처럼 지형지물의 한 종류인 것으로 보인다.

소재한 무주진전 40부(약 4,800평)와 逐 자호에 소재한 무주진전 30부(약 3,600평) 두 필지의 위치를 토지대장과의 대조를 통해 JigsawMap으로 나타낸 것이다.[102] <그림 1>의 '20 무주'와 <그림 2>의 '105 무주'가 두 필지에 해당한다. 20과 105는 필지의 지번을 나타내며 직사각형은 양안상의 田形이다. 직사각형의 크기는 다른 필지와 비교했을 때 상대적 면적을 나타낸다. 양안의 사표 정보에 의거하여 두 필지의 위치를 재구성했을 때 이들은 외따로 떨어져 산간 지역에 자리하고 있다. 또한 무주진전의 규모는 다른 주변 전지보다 훨씬 크다. 이와 같은 전지는 실제로 존재하지 않았거나, 현실 속에서의 전지 규모는 양안에 등재된 것보다는 훨씬 작았다고 추정해볼 수 있다.

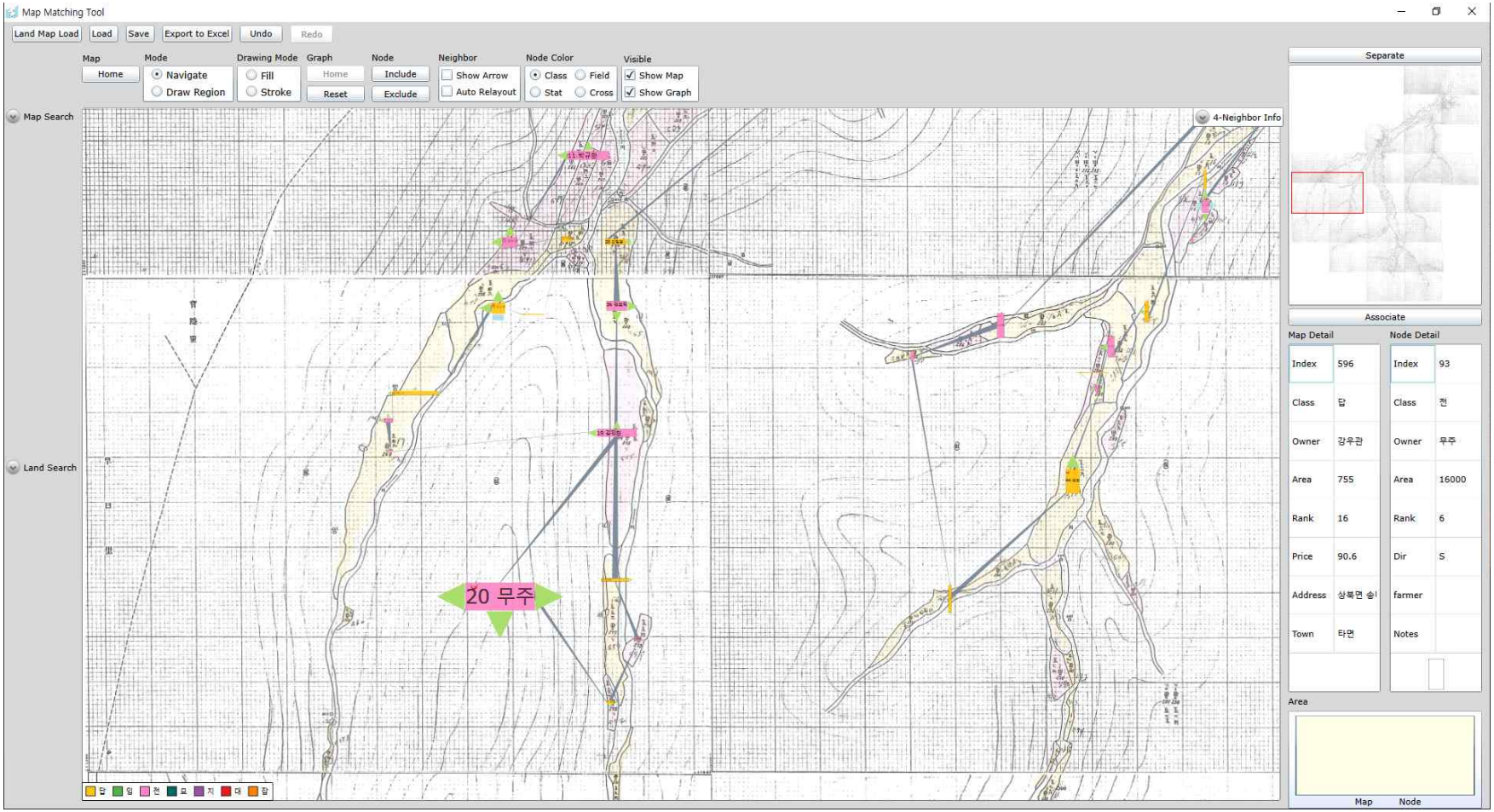
요컨대 조선 후기 진전 중에서는 양안에 기재되어 있지만 실제로는 산림천택이나 다름없는 곳을 진전으로 파악해놓거나 현실보다 면적을 넓게 잡아 결부수를 산출한 경우가 있었다. 조선 후기에도 진전에서 필요할 때마다 공동납으로 전결세를 걷었는데[103], 이렇게 세금을 걷기 위해 실제 진전의 존재 여부와 관계 없이 필요한 만큼의 결부수를 진전이라는 명목으로 양안에 수록해놓은 것이라고 할 수 있다.[104] 이와 같이 부세 수취에 필요한 만큼의 결부수를 양안에 등재하는 모습은 15세기 초 공물 수취의 근거를 마련하기 위해 등재되었던 황원전의 성격이 남아 있던 것으로 볼 수 있다.

---

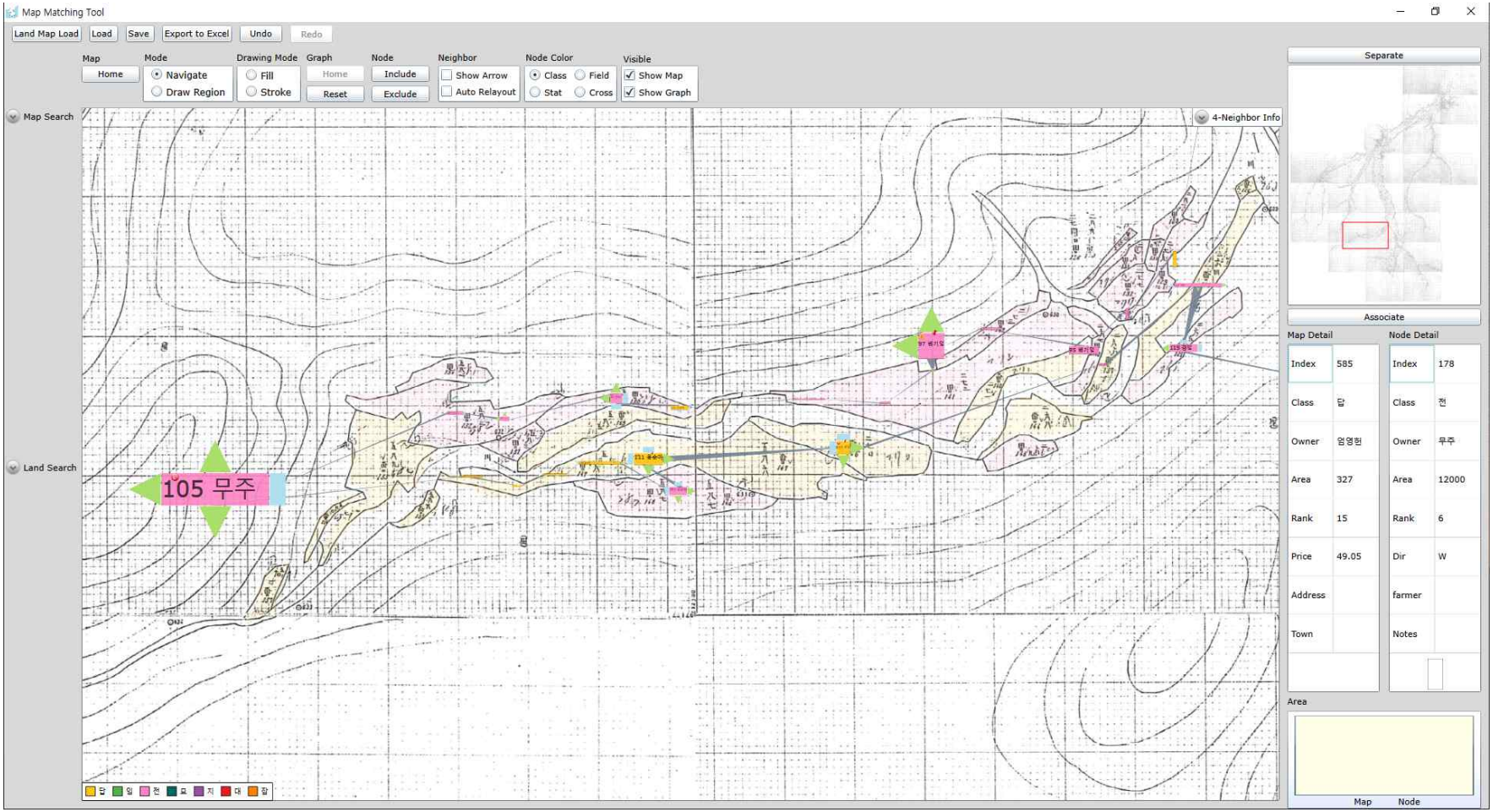
102) <그림 1>과 <그림 2>는 규장각한국학연구원 김소라 학예연구사가 제공해주었다. 지면을 빌려 감사의 뜻을 표한다. JigsawMap에 대한 설명은 김건태, 2018 앞의 책, 1장 〈연구방법론〉 및 김소라, 2021 앞의 글, 서론 참조.

103) 김건태, 2020 〈19세기 공동납의 실상〉, 한국학중앙연구원 학술대회 발표문(2020년 10월), 26쪽.

104) 이처럼 재정 운영상 필요에 따라 호구나 전결 수를 조정하여 파악하는 방식이 조선 후기 사회경제사 연구에서 밝혀진 바 있다. 19세기 후반에 실제로는 노비를 보유하지 않은 호라도 노비 1구씩 보유하고 있는 것처럼 호적대장을 작성했다(김건태, 2002 〈조선후기 호적대장의 인구기재 양상 : 단성호적을 중심으로〉, 《역사와 현실》 45, 219-220쪽). 한편 양전을 통해 결부수를 책정할 때에도 지목이나 지역 상황에 따라 田品·積尺을 조정하기도 하였다(김소라, 2014 앞의 글, 545-546쪽).



<그림 1> 삼동면 鐵洞員 萬 자호 소재 무주진전 40부



<그림 2> 삼동면 鐵洞員 逐 자호 소재 무주진전 30부

필요한 공물 액수만큼 황원전 결수를 파악하는 한편 기경전에서 답험을 통해 미곡을 수취하는 상황은 私田에서도 엿볼 수 있다. 科田과 寺社田과 같은 사전은 용이하게 공전으로 전환될 수 있었다.[105] 사전과 공전의 수취 양태가 판이하였다면 그와 같은 지목 전환이 어려웠을 것이다. 따라서 사전주가 어떻게 곡물과 현물을 수취하였는지에 대해 살펴봄으로써 국가가 어떻게 미곡 및 공물을 수취하였는지에 대한 설명 근거를 보완할 수 있다.

고려 말 기사양전을 통해 경기에서는 實田 131,755결과 荒遠田 8,387결을 얻었다.[106] 경기의 실전과 황원전 모두 과전으로 분급되었다. 곧 황원전과 개간전을 종사할 職事가 있는 자가 신고하면 字丁으로 묶어 규정된 과에 따라 주게 하였다.[107] 그런데 실전·개간전 곧 기경전에서만 전조를 거두었다면 동일한 科라도 분급 전결 중 황원전 결수가 많을수록 미곡 수취량이 적어진다는 문제가 발생한다. 기경전 결수의 차이에 따른 전조 수취 부족분만큼 현물을 거둘 수 있는 근거로 황원전을 지급하였던 것으로 보인다.

과전에서 숯이나 땔감, 풀 등의 잡물을 지나치게 거두는 일은 여러 차례 비판의 대상이 되었다. 그렇지만 잡물을 거두는 일 자체가 문제는 아니었고, 미곡이든 잡물이든 규정된 양 이상을 걷었을 경우 처벌되었다.[108] 미곡 수취량은 기경전에서의 전조이고 잡물 수취량 역시 황원전에서 거두는 전조 가치로 환산될 수 있었을 것이다.

전주는 필요한 양의 잡물을 황원전 결수를 근거로 거둬들이면서도, 더 필요한 물품은 기경전에서 전조를 걷을 때 미곡 대신 징수하거나 시전을

---

105) 혁파된 사사전이나 몰수된 과전은 군자전에 소속되었다(이장우, 1998 《朝鮮初期 田稅制度와 國家財政》, 일조각, 42-45쪽). 군자전은 호조가 관할하는 공전이었다.

106) 《고려사》 권78, 〈식화지〉 1, 田制 祿科田, 이하 기사양전을 통해 마련된 과전 관련 규정에 대한 설명은 모두 해당 기사를 참조하였다.

107) "京畿荒遠之田, 開墾之田, 有職事從仕者告官, 作丁科受."

108) 가령 효령대군의 가노가 과전에서 수조하면서 쌀 10석, 콩 7두, 종이 50권 및 잡물을 부당하게 거둬들인 것이 문제가 되었다(《세종실록》 권39, 세종 10년 1월 16일 기해). 쌀과 콩이라도 규정량 이상을 거두면 문제가 되었고, 종이와 잡물도 상정된 수취량이 있었다고 추측된다.

통하여 구입하였다. 태종 10년까지도 한양에는 상설 점포가 설치되지 않은 상태였다. 태종 12년~14년에 걸쳐 2,027칸의 행랑을 조성함으로써 시전 상인들이 자리잡을 공간을 마련할 수 있었다.[109] 시전이 정비되기 이전까지는 전조로 미곡 외 다양한 현물을 거두는 비중이 높았을 것이다.

황원전을 근거로 잡물을 수취하는 한편, 전조로 미곡 외 다른 물건을 거둬들이고 또 거둬들인 전조로 필요한 물품을 사들이는 방식은 과전 외 또다른 사전인 寺社田에서도 그대로 나타나고 있다. 태종 6년 전국 사찰에 柴地 1,2결을 주도록 한 사례가 보인다.[110] 시지는 고려시대 전시과가 시행될 때부터 다양한 현물을 수취할 근거가 되는 전결이었다. 현물 수취의 근거가 되면서 結負가 책정되어 있다는 점을 볼 때 시지는 곧 황원전과 성격을 같이한다고 볼 수 있다.

한편 사사전에서 전조를 수취할 때에는 미곡 외에 佛油・掃箒・席子 등 다양한 물건을 걷기도 하였다.[111] 洛山寺의 賜田 및 折受田沓은 宜寧・三嘉・淸道 세 지역에 있었는데, 그곳에서 매년 포물・면화를 전조로 거두었다. 여기서 거둬들인 포물을 갖고 기거하는 승도의 의복을 해마다 구입하였다고 한다.[112]

과전과 사사전에서의 수조 방식을 대략적으로 살펴보았다. 이와 같은 사전의 수취 방식은 국가 차원에서 조세를 어떻게 거두었는지에 대한 시사점을 제공한다. 사전주가 필요로 하는 미곡 외 잡물을 황원전 결수를 근거로 거두었다는 점은 국가 재정 차원에서 필요한 공물 수량만큼 황원전을 설정했다는 사실과 일맥상통한다. 한편 기경전에서 답험을 통해 거두는 전조는 국가 차원에서 보면 곡물로 거두는 전세에 상응한다. 사전

---

109) 박평식, 1999 《朝鮮前期商業史硏究》, 지식산업사, 73-78쪽.

110) 《태종실록》 권11, 태종 6년 3월 27일 정사.

111) 《성종실록》 권181, 성종 16년 7월 6일 갑인.

112) 1481년 상원사(上院寺) 입안(立案), 원문은 한국고문서자료관(http://archive.aks.ac.kr/insp/item.do#view.do?itemId=insp&gubun=form&upPath=02%5E0204%5E020414&dataId=G002%2BKSMC%2BKSM-XD.1481.1100-20101231.ECD00240&dataUCI=G002%2BKSMC%2BKSM-XD.1481.1100-20101231.ECD00240) 참조. “洛山寺段賜田及折受田畓, 皆在宜寧三嘉淸道等官,布物綿花, 年年貿易, 居僧衣纏周足. 上院寺段無折受田畓而不多賜田, 只在江陵無産布物綿花之地, 一般內願堂居僧衣纏欠闕, 予甚憫焉. 洛山寺每年所收布物綿花, 与上院寺, 自今至于永世半分用下事.”

주들에게 있어 미곡은 식량으로 쓸 정도만 필요하였을 것이며 전조 수취분 중에서도 현물을 대신 납부하게 하였다.

국가 역시 마찬가지였다. 왕실 수요와 녹봉미 등에 충당하기 위해 중앙으로 상납하거나 지방 주창에 저치시켜두고서 사용할 미곡은 한정되어 있었다. 미곡 외 현물로 거두는 전세 곧 공물이 국가 재정상에서 큰 비중을 차지하였다. 필요한 공물량 수취를 위해 황원전을 파악해내고, 아울러 1장 1절에서 확인하였듯이 곡물 수취분 중에서 현물을 대신 거두어 공물을 충당하기도 했다는 점에서 국가 재정은 사전의 확장판이라고 해도 과언이 아니었다.

그렇다면 국가 재정에서 미곡과 공물의 규모는 각각 얼마나 되었을까? 160만 결 중 황원전을 어느 만큼 설정했고 나머지 기경전은 어느 정도였는지 추정해볼 필요가 있다. 우선 기경전의 규모나 답험 관련 수치가 더 많이 확인되므로, 기경전 결수를 추산한 다음 황원전 결수도 계산해보고자 한다. 태종 5년 충청도의 기경전은 15만 결이었는데, 세종 때에 결부수를 약간 줄였다는 점을 감안하면 14~15만 결이 된다.[113]

15세기 초 충청도의 원전 대비 기경전 비율이 약 60~65%(23만 결 중 14~15만 결)였다면, 당시 전국적인 기경전 비율은 이를 넘어가지 않았을 가능성이 크다. 조선 후기의 경우 충청도 기경전 비율은 전국 평균 수준과 비슷한데, 이는 중·북부 지역에서 원전 결수가 대폭 감축되어 기경전 비율이 증가한 영향이 크다. 가령 《세종실록지리지》 단계에서 평안도 원전은 30만 결을 상회한 반면 조선 후기에는 10만 결을 약간 넘는 수준에 지나지 않았다. 중·북부 원전 결수가 줄어들었으므로 그 중에서 기경전이 차지하는 비율은 높아지고, 이는 충청도 기경전 비율이 전국 평균 수준으로 떨어지게 만들었을 것이다. 세종 때에는 중·북부의 원결수가 높게 잡혔고 기경전 비율이 낮았으므로, 전국 기경전 비율이 충청도의 그것인 60~65%를 넘어가지 않았다고 추측된다. 세종 때 원결수의

113) 세종 10~14년 양전에서 태종 때 과다하게 파악된 토지를 줄이는 조치가 취해졌다. 충청도는 청주·충주 사례를 볼 때 세종 때 토지 결수가 태종 때의 96% 수준이었다. 기경전 15만 결 역시 이 비율을 대입하면 14만 4천 결 가량으로 줄어든다. 청주·충주의 태종~세종 연간 전결수 변동은 강제훈, 앞의 책, 108쪽 <표 3>을 참조.

60~65%가 약 97~105만 결이므로 기경전 규모는 그 사이인 약 100만 결 정도로 볼 수 있다.

기경전이 100만 결 정도였다고 보았을 때 다른 실결 판정 기록들과 들어맞는지 살펴볼 필요가 있다. 우선 국가 전체 차원에서의 실결 변동 역시 파편적인 기록들을 조합하여 추산해보고자 한다. 세종 23년 공법을 입안하는 과정에서 우의정 신개는 각 도별로 왕년 실결에서의 米豆 수세량 중 최대치를 제시하였다.[114] 그 중 충청도의 최대 수세량은 미두 90,451석으로, 이를 실결로 치환하면 45,225결이 된다. 한편 세종 17년에는 충청도 실결이 17,732결에 불과하여 損 판정을 지나치게 후하게 한 충청 감사가 국문당하였다. 왕년에는 실결수가 그만큼 적은 적이 없다고 평가되었다. 바로 전해였던 세종 16년에는 충청도에 큰 흉년이 들었지만 실결은 22,436결이었다고 하였다.[115] 심한 흉년 때의 실결수는 최대 실결수의 1/2이 되고, 1/3 정도로 책정되는 경우는 드물었다고 할 수 있다. 다른 도의 최대 실결수는 신개의 보고에 밝혀져 있으므로, 이와 같이 심한 흉년 때와 최소 실결수를 추산하면 <표 6>과 같다.

답험 최대 수세량은 세종 23년 신개의 보고에서 제시되어 있는 도별 최대량을 합친 것이다. 1결당 조미 30두 또는 잡곡 30두를 걷되, 양계 지역에서는 그보다 1/3을 감하여 걷었다.[116] 이 점을 반영하여 최대량 601,498석을 산출하는 실결수를 계산하면 321,746결이 된다. 흉년 때의 실결수와 최소 실결수는 충청도의 최대 실결수 대비 흉년 때의 실결수 및 최소 실결수의 비율을 대입하여 계산하였다. 이를 통해 실결은 최소 12만 결~최대 32만 결로 책정되었음이 확인된다.

하지만 최소 실결수를 산정하는 근거가 된 충청도 17,732결의 경우 실결 판정을 내렸던 감사가 국문을 당할 정도로 지나치게 적었다는 비판이 있었다. 또한 최대 실결수는 도별로 서로 다른 연도의 최대 실결수를 조합해놓은 것으로, 실제 실현된 적이 없는 수세액에 근거한 것이었다. 심한 흉년 때의 실결수 15만 결 정도가 최소액이며, 최대 실결수는 30만

114) 《세종실록》 권93, 세종 23년 7월 5일 기해.
115) 《세종실록》 권70, 세종 17년 12월 14일 신해.
116) 《세종실록》 권78, 세종 19년 8월 2일 기미.

<표 6> 답험법 적용시 미곡 수세량

	답험 최대 수세량(石)	답험 최대 실결수(結)	심한 흉년 실결수(結)	답험 최소 실결수(結)
경기	37,390	18,695	9,274	7,330
충청	90,451	45,225	22,436	17,732
전라	158,184	79,092	39,237	31,010
경상	169,811	84,905	42,121	33,290
황해	41,573	20,786	10,312	8,150
강원	20,099	10,049	4,985	3,940
함경	29,244	21,933	10,880	8,599
평안	54,746	41,059	20,369	16,098
전국	601,498	321,744	159,614	126,149

* 답험 최대 수세량의 石 미만 단위 및 실결수의 結 미만 단위는 절삭.

결 정도 되었으리라 보인다.

한편, 선조 때 이항복이 호조 참의를 지내면서 국초의 제도를 상고해 보니 세입이 40여만 석이었다고 밝힌 바 있다.[117] 실결로 환산하면 20~25여만 결이 되므로 여기에서 밝힌 실결수 분포에서 중간 정도에 해당한다.[118] 최대 실결과 중간 수준의 실결이 사료상으로 나타나는 수치이므로, 역으로 최소 실결을 추산해보아도 15만 결 정도였다고 간주하여 큰 무리는 없다고 여겨진다.

전국 기경전이 100만 결이었다면 실결 판정은 15~30% 사이에서 이루어진 셈이다. 충청도의 기경전 14~15만 결 중 실결수가 22,436결~45,225결이므로, 역시 약 15~30%의 실결 비율을 보여준다. 군현 단위의 기경전 대비 실결 비율은 청안·비인현에서만 추산할 수 있는데, 극단적 사례를 제외하면 15~40%이다.[119] 전국·도 단위의 비율과 차이가 있기는 하지만

117) 《선조실록》 권140, 선조 34년 8월 13일 무인.

118) 40만여 석의 세입에 평안·함경 전세가 포함되어 있지 않다면 양계 지역을 포함한 전국 실결은 20만 결에 평안·함경 실결인 3만~6만 결을 합친 수준이다. 세입에 양계 지역 전세가 포함되어 있다면 두 지역의 결당 수세액이 미두 20두이므로 전국 실결이 20만 결을 약간 웃도는 수준이 된다.

119) 《세종실록지리지》에 청안·비인의 토지 원결수는 남아 있으므로, 충청도의

표본 수가 두 개에 불과한 데에다 크게 범위를 벗어나지 않는다.

요컨대 기경전은 전체 원결수 160만 결 중 100만 결 정도였다고 보이며, 따라서 황원전은 약 60만 결이었다. 실제 기경전·황원전 규모를 책정할 때에는 감면되지 않는 공물의 부과 근거가 되는 황원전 결수부터 결정되었을 것이다. 곧 공물을 납부할 20만 호를 편성하기 위한 근거로서 도총 원결수 160만 결을 먼저 파악하였다. 20만 호가 부담할 공물 양을 미두로 환산할 경우 60만 결에 부과되는 전결세(결당 30두) 양과 동일하였을 것이다. 이에 따라 황원전을 60만 결로 설정하고, 나머지 100만 결은 기경전으로 설정한 다음 필요한 양만큼 답험을 통해 미곡을 수취하였다.[120] 15세기 전반 전결 수에 입각한 곡물·공물 수취 원리를 도식화하면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 15세기 전반 재정 구조

미곡은 실결 15만 결만 확보되면 중앙에서 필요로 하는 상납분을 충당할 수 있었다. 반면 공물 부담은 매년 일정하였으며 그 양은 황원전 60

기경전 비율(23만 결 중 14~15만 결)을 적용하면 해당 군현의 기경전 규모를 추산할 수 있다. 추산된 기경전에서 실결이 차지하는 비중을 구하면 청안현은 23~24%, 34~37%가 되며, 비인현은 37~40%, 56~60%, 13~14%가 된다. 비인현에서 실결 비율이 56~60%나 나온 사례는 특이하게 많은 사례로 봐야 할 듯하다. 다른 사례가 연분공법 기준으로 하상년 이하 수준에 머물러 있는 반면, 이 경우만 중중년 수준으로 거두고 있기 때문이다. 또 다른 기록에서는 충주의 내자위전에서 실결 비중이 10%도 되지 않는 경우도 발견되기에(《세종실록》 권70, 세종 17년 12월 17일 갑인) 너무 높거나 낮은 양 극단의 사례를 제외하면 기경전 중 실결 비율은 15~40% 정도에서 변동하였다고 보인다.

120) 기경전 결수는 원결수에서 공물 수취량만큼 책정된 황원전을 제외하여 계산되었으므로, 기경전 100만 결이 모두 실제 경작되는 전결이었다고 보기는 어렵다.

만 결에 부과하는 전세량으로 환산되었다. 공물이야말로 안정적인 재정 운영을 담보하는 핵심 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 그렇다면 조선 정부에서 매년 일정하게 필요로 하는 재정 규모는 기경전 최소 실결인 15만 결과 황원전 60만 결을 합친 75만 결이었다고 볼 수 있을 것이다.[121]

2. 공물과 전세의 분리

살펴보았듯이 15세기 초에는 국가가 필요로 하는 공물 수량을 부담할 20만 개의 호를 편성하고, 이들이 평균 8결의 토지를 갖는다고 상정하여 160만 결의 전결을 확보하였다. 이들 호에 부과할 공물 수량은 60만 결에서 걷는 미두로 환산되었기에 황원전 60만 결이 공물 수취 근거로서 양안에 등재되었다. 나머지 100만 결의 기경전에서는 답험을 통해 15~30만 결에 거두는 전세만큼의 미곡을 부과하였다. 160만 결 전결은 공물을 부담할 호를 편성하기 위해 확보되었고 공물 수취분이 미곡 수취분의 2배가 넘었다. 그렇다면 전결세는 결부제를 매개로 표현되는 실질적인 인두세로, 15세기 전반에는 인두세에 미곡 수취분이 종속되어 있었다고 볼 수 있다.

15세기 전반에 미곡이나 공물 모두 토지에 근거를 두고 부과된 전세였다. 미곡과 공물을 포함해 토지에 부과되는 세금 전반은 所耕貢賦라는 용어로 묶여 지칭되기도 하였다. 기경전에서 전세로 미곡을 내기 여의치 않을 때 다른 물품으로 대신 내고, 혹은 걷은 米布로 공물을 조달할 수 있었다는 점 역시 미곡과 공물이 상호 배타적으로 인지되기 어려웠던 배경으로 작용하였다. 다음 사료들은 미곡과 공물이 전결세로 묶여 인지되고 있는 상황을 잘 보여준다.

---

121) 이는 《탁지전부고》에서 확인할 수 있는 조선 후기 출세실결 규모와도 비슷하다. 정부의 재정 유지를 위해 필요한 전결수는 조선 전기·후기를 막론하고 75만 결 정도였다고 볼 수 있다. 다만 후대로 가면서 재정 규모가 팽창하고, 정부에서는 늘어난 재정 수요를 충당하기 위해서 전결수를 늘리기보다 결당 부세량을 조미·잡곡 30두에서 백미 33두로 증액하는 방법을 택하였다.

(A) 병조에서 아뢰었다. “무릇 서울로 역을 수행하러 가는 사람에 대해선 아울러 모두 본가를 온전하게 모아주는데, 유독 鷹人은 온전하게 모아주어 보살펴주는 법이 없습니다. 앞으로 번상할 때에는 所耕徭役 외 잡역은 전례에 따라 모두 견감하여 주소서.” 그대로 따랐다.[122]

(B) 병조에서 아뢰었다. “각 목장의 牧子가 마필을 살펴 기르는데 혹은 병들어 야위고 혹은 죽으면 치죄하고 대가를 징수합니다. 所耕貢賦 외에는 잡역을 견감하여 전적으로 살펴 기르는 일을 위임하소서.” 그대로 따랐다.[123]

(C) 병조에 전지하였다. “해청은 진헌하는 물건이라 관계되는 것이 지극히 중한데, 근년에는 포획하지 못하여 심히 염려할 만하다. 평안·함길·강원·황해도 인민 중 포획할 수 있는 자는 전례에 의거해 관직과 포로 상을 주라. 또한 所耕田稅 외에 축성·부방 등 잡역은 1마리는 1년에 한하여, 2마리는 2년에 한하여 견감하도록 하라.” [124]

위 사료들에서는 다른 역을 수행하는 대가로 잡역을 면제해주고 있는데, 잡역은 (C)에 따르면 축성・부방 등을 포함한다. 잡역이 아닌 부세는 면제 대상이 되고 있지 않는데, 그 명칭은 (A)의 所耕徭役・(B)의 所耕貢賦・(C)의 所耕田稅와 같이 달라진다. 요역・공부・전세가 동일하게 잡역과 상반되는 세목으로 묶이고 있다. 요역이 공물(공부)과 구분되지 않는 것은 16세기에도 마찬가지였지만, 요역・공부가 전세와도 동일시되고 있는 점에 주목할 만하다. 所耕이라는 단어는 15세기 사료에서 경작하는 토지를 의미할 때도 있고, 田稅와 동의어로 쓰이기도 한다. (C)의 소경전세라는 표현을 통해 볼 때 所耕은 ‘토지의 결수를 따라 걷는’이라는 수식어로 쓰였다.

---

122) 《세종실록》 권76, 세종 19년 3월 11일 신축.
123) 《세종실록》 권76, 세종 19년 3월 15일 을사.
124) 《세종실록》 권109, 세종 27년 7월 19일 신묘.

한편 토지 결수를 따라 걷는 것이 곧 전세이므로, (A)의 소경요역이나 (B)의 소경공부는 '전세공물', 곧 전세와 공물이 제대로 구분되지 않은 상태의 토지세를 가리킨다고 볼 수 있다. 조선 후기에 所耕이 공물·요역과 구분되는 한 세목 곧 전세로서의 의미가 확고해졌다는 점과 비교하면[125], 15세기 초 전세·공물은 아직 상호 배타적인 세목으로 인지되지 않았음을 사료 속 표현에서도 확인할 수 있다. 이는 토지세가 원래 경작지에 대해 농업경영 戶에서 노동력을 제공하는 데에서 비롯되었고 國役의 일환으로 인식[126]되었음을 보여준다.

필요한 공물은 황원전 결수를 확보함으로써 부과되었고 미곡은 기경전에서 답험을 통해 걷는다는 차이는 분명 존재하였다. 그렇지만 미곡과 공물은 1결당 30두를 걷는 전결세라는 동질적 세목으로 묶여 있었다. 15세기 전반까지 租·調는 미분화 상태였던 것이다. 한 호의 평균 전결 8결 중 황원전은 3결, 기경전은 5결로 간주된 셈이다. 황원전 3결은 공물의 부과 근거가 되었고 남은 기경전 5결 중 답험을 통해 1~2결 정도에서 곡물을 내게 하였다고 볼 수 있다.

하지만 16세기 이후 전세는 토지에서 내고 공물은 호에서 내는 상호 배타적인 세목으로 고착되었다는 점은 분명한 사실이다. 전세가 종래 인두세에서 분리되어 나와 독립적 세목으로 자리잡았음을 알 수 있다. 또한 15세기 전반 공물은 호적상의 호에서 실질적으로 부담하였던 반면, 16세기에는 전결 8결마다 役戶 하나를 차정하여 공물을 부과하는 관행이 정착된다. 공물을 마련하기 위해 편제된 8결은 주비[矣]라고 불렸으며, 호적에 등재된 호와는 구별되는 것이었다.[127]

전세와 공물이 분리되고 공물 부담 주체에 변화가 생기기는 했지만,

---

125) 상금리 수원백씨 門契 출납장부인 用下記 중 정유년(1837)에 '所耕五石四斗 …… 所耕債錢具利九十五兩五戔下'라고 하여 所耕은 田稅를 의미하고 있다. 용하기 내용은 김건태, 2013 〈19세기 회계자료에 담긴 實像과 虛像 -1818~1945년 전라도 장흥군 용산면 상금리 수원백씨 門契 자료-〉, 《古文書硏究》 43, 213쪽의 각주 11)을 재인용.

126) 손병규, 2017 〈冊封體制下에서의 '國役'-朝鮮王朝 재정시스템의 특징과 관련하여-〉, 《사림》 59, 79쪽.

127) 이성임, 2013 〈16~17세기 공역호(貢役戶)와 호수(戶首)〉, 《역사연구》 24, 110쪽.

공물 수세 단위를 8결로 운영하였다는 점에서는 《세종실록지리지》 도총 호당 결수가 8.05결이라는 점과 연속적이었다고 할 수 있다. 15세기 전반과 16세기 전반 사이의 변화와 지속 기저에는 부세 운영 원리의 변화를 초래할 어떤 계기, 그리고 옛 제도를 유지하려는 조치가 함께 작용하였다고 생각된다. 이 무렵 토지제도 측면에서는 공법, 인구파악 측면에서는 호구제 개혁이라는 중요한 정책적 변화가 있었다. 두 정책의 성격을 부세체제 변화와 연관지어 차례로 살펴보고자 한다.

공법 전후로 조용조 체제가 확립된 것은 사실로 보인다. 공법이 본격적으로 시행되기 전인 세종 14년에 왕은 당나라 조용조의 법을 행함이 어떻겠냐고 물으면서 다만 새 법이 거행되기 쉽지 않을 것이라 염려하였다.[128] 그렇지만 공법 최종안을 공표한 후인 세종 28년 무렵에는 상황이 달라졌다. 영의정 황희·우의정 하연 등은 조용조 3법이 대략 갖추어졌다고 하면서 전분 6등법·연분 9등법이 완성된다면 租法이, 지금 전제상정소에 각호 공물을 분정하는 제도를 마련하도록 하달하였으니 의논해 시행하면 調法이 바르게 될 것이라고 하였다.[129] 전분 6등법과 연분 9등법은 공법 최종안에서 확정된 내용이고 전제상정소는 공법 입안·시행을 위해 세종 25년에 설치되었다.[130] 따라서 조용조 체제의 확립은 공법을 계기로 이루어졌다고 보면 무리가 없을 듯하다.

공법 실시와 함께 조용조 체제가 확립되었음을 보여주는 사례들은 여러 사료에서 살펴볼 수 있다. 15세기 전반까지 양안상의 전결은 기경전과 황원전 두 계열로 파악되었음을 설명한 바 있다. 공법을 실시하면서 전국 토지는 正田과 續田으로 분류되고 전결에 대한 수세 방침은 다음과 같이 정해졌다.

> 1. 正田 내 진황된 땅은 모두 매년 경작할 수 있는 땅인데도 사람들이 간혹 많이 차지하고서 번갈아 묵히기도 하고, 혹은 농사를 게을리하여 경작하지 않기도 합니다. 이 때문에 전지 중 많은 경우가 진황되니 심히 불가합니다. 일부 묵은 전지

128) 《세종실록》 권58, 세종 14년 12월 18일 계묘.
129) 《세종실록》 권112, 세종 28년 4월 30일 정묘.
130) 《세종실록》 권102, 세종 25년 11월 13일 갑자.

및 전체가 묵은 전지 모두 마땅히 수세해야 합니다.

1. 續田 내에 만약 진황된 땅이 있다면 수령들로 하여금 경작자의 신고장을 받아서 친히 심사한 후 감사에게 보고하도록 하고, 감사와 수령이 그 수량을 다시 조사하여 아뢰어 면세하소서.[131]

정전은 매년 농사지을 수 있는 상경전이며, 속전은 경작할 때도 있고 묵힐 때도 있는 휴한전이다.[132] 여기에서 정전·속전을 막론하고 묵은 전지는 잠재적인 미곡 수세지로 설정되었다. 공법 시행 이전까지만 해도 황원전 혹은 久陳田으로 칭해지며 미곡 외 현물을 수취하기 위한 근거로 양안에 기재되는 전결이 존재하였다. 하지만 이제 양안에 등재되는 모든 토지를 정전 또는 속전으로 분류하고, 전세로는 미곡만을 수취하도록 규정된 것이다.[133] 15세기 전반까지 20만 호를 편성하기 위한 근거로 파악된 160만 결에 대한 토지세에 미곡과 공물이 합쳐져 있다가, 공법을 실시하면서 미곡 수취분이 떨어져 나와 전세라는 독립적 세목이 성립하였다고 할 수 있다. 그리고 전세가 이념상 토지 전체에 부과되는 세목으로 확립되면서 공물은 토지에서 분리되어 호에 부과되는 세목으로 자리잡았다. 전세와 공물이 분리됨으로써 조용조 체제가 확립되었다.

한편, 공법 실시와 함께 입안되었던 國用田制 조치는 조용조 체제의 확립과 연관지어 살펴볼 수 있다고 보여진다. 공법 이전에는 각 부서마다 位田을 할당하여, 원칙적으로 그 위전에서 내는 전세로 부서 재정을 충당하였다. 곡물뿐만 아니라 공물도 부서별로 내는 곳이 정해져 있었던 것은 마찬가지였다. 곡물과 공물이 합쳐져 있는 전결세는 모두 각사별로 상납하도록 규정되었던 것이다.[134]

그런데 연분 9등법·전분 6등법에 기초한 신공법을 입안하면서 풍저

131) 《세종실록》 권106, 세종 26년 11월 13일 무자.
132) 《경국대전》호전 量田 "常耕者, 稱正田. 或耕或陳者, 稱續田."
133) 미곡으로 걷는 것을 원칙으로 하였지만, 이후에도 田稅布를 미곡 대신 내기도 했다. 이는 기경전에서 미곡을 거두되 다른 현물로도 대납하게 했던 공법 이전의 상황과 다르지 않다.
134) 국용전제가 시행되기 이전 各司位田制에 대해서는 오정섭, 1992 〈高麗末·朝鮮初 각사위전을 통해서 본 중앙재정〉, 《한국사론》 27 참조.

창·광흥창 및 각사위전을 모두 국용전으로 통합하였다. 공법을 통해 전세를 미곡을 걷는 세목으로 분리해낸 다음 전세의 수취 방식을 바꾸었다고 할 수 있다. 곧 호조에서 일괄적으로 전세를 거둬들이고 각 관서는 호조에서 경비를 지급받도록 하였다.[135] 한편 전세가 분리되어 나간 이후에도 공물은 납세자가 지정된 부서에 납부하도록 하는 종래 방식이 그대로 유지되었다.[136]

국용전제를 실시하면서 각종 포화·유밀을 상납하던 포화잡물전에 대해 이루어졌던 조치 역시 주목된다. 각사위전에서 거두던 포화·유밀 등 각종 물품은 각 군현에서 바치던 수량을 계산하여 민호에 나누어 배정해 수납하게 하였다.[137] 이는 원래 포화잡물전에서 내는 전세 내에 포함되어 있던 상납 현물을 호에 분정되는 공물로 분리해내는 조치였다. 租·調가 뒤섞여 있던 포화잡물전을 없애고 그 부담을 호세로 이전함으로써 조용조 세목 구분을 확실하게 하였던 것이다.

전세와 공물의 납부 기한을 다르게 하였던 조치 또한 전세·공물 분리와 관련지어 살펴볼 여지가 있다고 생각된다. 세조 7년(1460) 정월에는 모든 공물을 이듬해 6월까지 상납하게 하였다.[138] 그런데 성종 때 편찬된 현존 《경국대전》에서는 본문에서 거두는 稅貢의 물건은 이듬해 6월까지 상납하도록 규정하고, 註에서 田稅 외 공물은 2월까지를 기한으로 한다고 써놓고 있다. 註가 삽입되면서 공물의 수납 기한(6월→2월)이 전세(6월)와 다르게 조정된 것이다. 해당 註는 세조 7년에서 현존 《경국대

135) 소순규, 2020 〈세종대 공법 도입의 재정적 맥락〉, 《역사와 현실》 118, 570쪽.

136) 《昇平志》는 전세와 공물이 분리되어 운영되던 17세기 초에 간행되었다. 여기에는 당시 순천부가 내야 했던 공물 및 전세조공물을 내섬시·제용감 등 상납처별로 기재해놓고 있다. 공물 및 전세조공물은 戶稅였고, 호세는 전세와 달리 국용전제 실시 이후로도 계속 부서마다 물건을 납입하도록 규정되었던 것이다. 《승평지》에 기재된 공물 상납처 및 상납물종은 박도식, 앞의 책, 55쪽 <표 Ⅱ-5>를 참조하였다.

137) 《세종실록》 권109, 세종 27년 7월 14일 을유, "今州郡驛館公衙公須等位田外, 京中兩倉及各司位田, 一皆除之, 竝稱國用田. 各其官計京中各司所納恒數, 分定民戶, 使之輸納, 其餘竝入其官國庫. 如是則非徒算數便易, 民間米穀蜜蠟布貨, 難易苦歇, 庶得均平矣."

138) 《세조실록》 권23, 세조 7년 1월 3일 갑진.

전》이 편찬되는 성종 16년(1485) 사이에 추가되었던 것으로 보이며, 공법이 확산되어 가면서 공물과 전세가 분리되는 맥락 속에서 성립되었다고 추측해볼 수 있다.[139]

이와 같이 분리된 전세와 공물은 어떻게 운영되었을까? 우선 곡물 수취량인 전세의 경우 공법을 실시하면서 일시적으로 그 양이 증대되는 모습이 확인된다. 세종 12년 공법 초안에서는 전답 1결당 10두(평안・함길도의 경우에는 7두)를 걷고자 하였다.[140] 세종 19년부터 여러 차례 논의를 거치며, 공법은 1결당 10두를 걷는다고만 규정한 초안보다 훨씬 구체화되어 갔다. 세종 22년에 도와 군현, 전품에 따라 수세량을 다르게 책정하는 방식(이하 '구공법')이 고안되었다. 곧 상등도(경상・전라), 중등도(충청・경기・황해), 하등도(강원・함길・평안) 내의 군현을 비옥도 차이에 따라 상등관・중등관・하등관으로 나누었다. 상등도 상등관의 상・중전에서는 조미・황두 20두, 하전에서는 17두를 걷고, 도와 관의 등급이 내려갈수록 전세를 낮추어 하등관 상・중전에서는 15두, 하전에서는 12두를 걷게 하였다.

종래 답험손실법 하에서 결당 최대수세액이 30두였다가 공법 때에는 20두로 내려갔다. 그렇지만 구공법 실시 이후 전체적인 미곡 수세량은 다소 증가한 것으로 보인다. 구공법이 경상・전라 지역에서 실시되고 난 이듬해 신개가 올린 보고에 따르면 답험 때보다 미두 수취량이 해당 지역에서 각각 50・70%나 증가한다고 추산하였다.[141] 실제로도 구공법을

---

139) 여기에 대해 김진봉은 세조 7년(1460) 정월 모든 공물을 이듬해 6월까지 납입을 마치도록 하고 있다는 기록이 나타나는 점을 들어, 공물 상납 기한을 2월로 규정한 註가 세종 7년에서 《경국대전》이 개찬되는 성종 5년(1474) 사이에 확정된 규정이라고 보았다(김진봉, 1973 앞의 글, 9쪽). 그런데 해당 註는 성종 5년 이후 동왕 16년(1485)에 현존하는 《경국대전》이 반포되는 시점 사이에 제정되어 첨입되었을 가능성도 배제할 수는 없다. 공물의 납입 기한을 전세와 다르게 조정한 조치가 시행된 시점을 특정할 수는 없지만, 세조~성종 연간에 걸쳐 공법이 전국으로 확산되어 가는 상황과 연관이 있다고 생각된다.

140) 《세종실록》 권47, 세종 12년 3월 5일 을사.

141) 《세종실록》 권93, 세종 23년 7월 5일 기해.

여기에서 신개는 왕년의 각도 답험 실수와 공법의 수세 수량을 도별로 제시하였다. 경상도와 충청도의 경우 이미 구공법이 행해지고 있었지만 다른 도는 아직 답험이 행해지고 있었다. 따라서 다른 도의 공법 수세 수량은 추산된 수치임이 확실하지만, 경상도와 전라도는 실제 실현된 수치일 수도 있고 추산된 수치일 수

삼남 지역에 실시하면서 일시적으로 전세 수세량이 폭증하는 모습이 눈에 띈다. 구공법이 실시될 무렵에는 한번에 10만 석이 넘는 미곡을 종자나 식량으로 분급하는 일이 드물지 않았다.[142] 구공법이 시행되기 이전이나 연분 9등법이 도입된 이후로는 그만큼 많은 양의 곡물을 분급해준 기록을 찾기 힘들다. 세종 27년 전국에 분급한 의창 미두는 273만 석을 넘었고, 이듬해 2월 말 시점에 남아 있는 미곡도 590만여 석에 달하였다.[143] 이는 조선 후기와 비교하여도 그리 적지 않은 양이었다.[144]

이와 같이 결당 수세액은 줄어들었음에도 전체 미곡 수세량이 늘어난 원인은 면세 범위가 줄어든 데에 있다고 생각된다. 공법은 기본적으로 답험을 통한 면세 과정에서 생겨나는 부정을 바로잡겠다는 명분을 내세워 도입되었다. 세종은 공법으로 조세가 전보다 많아지더라도 委官들의 답험에 따르는 접대비가 줄었을 것이라 주장하였다.[145] 면세의 범위를 답험 시행 때보다 줄이는 것이 초기 공법의 입안 의도 중 하나였다고 할 수 있다.

구공법에서는 陳田으로 분류된 토지의 경우에 수령이 살펴서 時起數만큼 수세하도록 하고, 재상을 입은 곳 중 여러 사람이 모두 아는 곳이면 손상 비율에 따라 감세해주도록 규정하였다.[146] 그렇지만 그와 같은 규정이 답험손실을 실시할 때만큼의 광범한 면세를 담보해주지는 않았다고 생각된다. 우선 진전의 경우 종래 기경전 내의 陳損된 전지와 황원전 중 일부 진전이 있을 수 있는데, 어느 쪽이든 답험손실법 하에서는 면세 대

도 있다. 어느 쪽이든 경상도·전라도를 포함한 모든 도에서 구공법을 실시할 경우 미곡 수세량이 대폭 증가하고 있다. 정부가 구공법을 통해 세수 증대를 기대하였던 것은 분명해 보인다.

142) 《세종실록》 권107, 세종 27년 2월 10일 갑인; 《세종실록》 권107, 세종 27년 2월 26일 경오; 《세종실록》 권108, 세종 27년 4월 10일 계축.

143) 《세종실록》 권111, 세종 28년 2월 29일 정묘.

144) 가령 1797년 米로 환산한 환곡 총량은 581만 석, 분급량은 396만 석이다(이헌창, 1999 〈조선후기 사회와 일본 근세사회의 상품유통의 비교연구〉, 《재정정책논집》 창간호, 67쪽).

145) 《세종실록》 권85, 세종 21년 5월 4일 신해.

146) 《세종실록》 권90, 세종 22년 8월 30일 기해, "一. 陳田, 守令受狀覈實, 以時起收之. 一. 如有災傷衆所共知處, 則令監司具由啓聞, 遣使覈實, 隨其損傷分數, 量減收稅."

상이었다가 공법 실시와 함께 잠재적인 수세 대상이 되었다고 볼 수 있다. 또한 구공법이 시행된 경상·전라 지역에서는 재해를 입은 하등전이상·중전 사이에 있으면 비록 全損이라도 감해주지 않고 있다는 지적이 확인된다.[147]

2장 1절에서 살펴보았듯이 공법 실시 이전에는 기경전 100만 결 중 15~30만 결에 해당하는 미곡을 수취하였다. 15~30만 결에 해당하는 전세 조미·잡곡 450만~900만斗를 기경전 100만 결에 나누어 부과하는 셈이므로, 비록 실결 1결당 세액은 30두라고 해도 기경전 1결당 약 4~9두가량을 걷었다고 볼 수 있다. 구공법이 실시되고 나서는 일부 진전에까지 12두 이상을 부과하고 면세 범위도 줄어들었기 때문에 미곡 수세량이 증가하였던 것이다.

하지만 전체 토지 중 높은 비중을 차지하는 척박한 下田에서 흉년에도 1결당 12두 이상을 납부하는 제도를 계속 유지하기는 쉽지 않았다. 세종 25년 당시 공법을 실시하던 하삼도 下田 매 1결당 2두의 조세를 감해주고, 전품을 다시 판정하기로 결정하였다.[148] 세종 25·26년 여러 차례 논의를 거쳐 기존의 상·중·하 3등 전품제를 6등 전품제로 고치고, 풍흉에 따라 上上年~下下年의 수세량을 다르게 책정하는 9등 연분제를 고안하였다(이하 '신공법'). 상상년에는 1결당 20두를, 하하년에는 1결당 4두를 거두었다.

신공법 최종안의 연분 9등법은 하하년에 1결당 4두를 걷을 가능성까지 열어놓고 있었기에 농민의 부담은 구공법보다 훨씬 경감된 것이었다. 아울러 면세를 확대해 세액을 줄여주는 방식으로 제도 개선이 이루어졌다. 신공법을 실시하면서 10결 이상 연속하여 모두 손상을 입은 토지 중 여러 사람이 알고 있는 경우에 대해서는 면세해주었다. 이후 면세가 까다롭다는 비판이 제기되면서 5결 이상 연속해 손상을 입은 토지에 대해 면세해주도록 개정하였다가 경작하는 토지 전체가 재상을 입은 경우 면세해주도록 면세 범위를 확대해나갔다.[149]

---

147) 《세종실록》 권93, 세종 23년 7월 5일 기해.
148) 《세종실록》 권101, 세종 25년 7월 11일 갑자.
149) 이민우, 2019 〈세종대 貢法 제정에서 免稅 조항에 대한 검토〉, 《한국문화》

전세 면세 범위를 확대하는 조치가 있었음에도 불구하고 공법 실시 이후 늘어난 전세량이 얼마간 유지된 것으로 보인다. 정부에서 전세량을 늘리는 대신 공물 액수를 줄여보고자 한 시도가 확인된다. 세조 때 정부의 지출 규식인 橫看을 제정하고 공액을 감축하였다.[150] 세조 9년 이후 횡간을 본격적으로 상정하기 시작하는데, 전라도에서만 실시되고 있던 신공법을 경기・충청・경상 지역까지 확대하는 시점과도 일치한다.[151] 횡간 제정을 통한 공액 감축은 공법 이후 늘어난 전세 부담을 감안하여 이루어진 조치였다고 생각된다. 세종과 세조는 공법을 실시・확대해나가면서 1결당 최대 20두에 달하는 전세를 중심으로 하고 공물을 부차적인 세목으로 하는 재정 구조를 구상하였다고 할 수 있다. 하지만 여전히 농업 생산성이 불안정한 상황에서 많은 양의 미곡을 안정적으로 걷어 전세 중심으로 재정을 꾸려나가기는 어려웠다. 정부는 매년 일정 수준 이상의 현물을 수취해야 재정을 유지할 수 있었다. 공액을 줄인다고 해도 줄이는 데에는 한계가 있었다.

결국 전세 수취량이 15세기 전반의 원래 수준으로 되돌아가는 방향으로 가면서 민의 부담은 조정되었다. 성종 6년 李克增은 年分을 매길 때 中下(10두) 이상으로 책정하면 척박한 땅의 부세가 무거워지고, 下上(8두) 이하로 책정하면 기름진 땅의 부세가 가벼워지는 문제가 발생한다고 평가하였다.[152] 이미 이때부터 전세는 8~10두 정도로 낮아진 상태였다. 더구나 신공법을 실시한 후 확대된 면세 범위까지 고려하면 실질적으로는 1결당 그보다 더 낮은 세액을 부담하였을 가능성이 크다. 그러나 성종 때까지만 해도 정부에서는 전세 중심으로 재정을 운영하려는 구상을 포기하지 않았다. 성종 때 공안을 개정하면서 공물 수량을 세조 때보다도 줄여주었던 사실[153]이 이를 방증한다.

16세기에 접어들면서 전세는 1결당 4~6두 정도였다는 사실을 확인할

85, 80쪽.

150) 田川孝三, 앞의 책, 298-304쪽.

151) 공법의 각 도별 시행 연도는 김태영, 앞의 책, 321쪽 〈貢法의 시행 경과표〉 참조.

152) 《성종실록》 권54, 성종 6년 4월 23일 신축.

153) 소순규, 2017 앞의 글, 254-255쪽.

수 있다.[154] 아울러 이때에는 진전에서도 수세하는 방침이 정착되었기에[155] 결당 수세액이 15세기 후반에 비해 줄어들었다고 하기는 어렵다. 15~16세기 결당 미곡 수세액을 비교해보면, 15세기 전반에 6두 남짓이었다가[156] 공법을 실시하면서 일시적으로 증가하지만 다시 4~6두 수준을 유지하였다고 볼 수 있다. 곡물 수취량의 변화는 15세기 전반과 16세기 초반을 놓고 비교했을 때 그다지 극적인 것은 아니었던 셈이다.[157] 세조・성종 때 줄여준 공물의 경우 연산군 때 공안을 개정하면서 다시 늘어났다.[158] 미곡 수세량의 일시적 증대와 함께 줄여주었던 공물량을 다시 15세기 전반 수준으로 복구한 것이다.

한편 전세가 미곡 수취 세목으로 분리되어 나간 다음 공물 수취 방식에도 변화가 발생하였다. 세조의 호구제 개혁이 그 계기였다. 15세기 전반과 비교할 때 戶總을 3배로 늘린 세조의 조치는 공물의 부담 주체가 된 戶의 성격을 변화시켰다. 우선 호구제 개편이 강행되는 세조 이전까지의 상황을 살펴보면, 호마다 편차가 적지 않았지만 평균적으로는 16세 이상 60세 이하 男丁 9명으로 구성되었다. 남정 3명씩 묶어 정군호 하나와 봉족호 둘을 구성하고(1차 편제호), 이들 세 호를 다시 묶어 호적상의 호(2차 편제호)로 편제하였다.[159]

세조 이후 호의 성격은 일변하였다. 《세종실록지리지》에서 전국 호

154) 박종수, 1993 〈16·17세기 전세의 정액화 과정〉, 《한국사론》 30

155) 김쌍규, 1998 〈朝鮮前期의 陳田收稅問題〉, 《역사교육》 66, 94쪽.

156) 최대실결 30여만 결, 최소실결 15만 결을 기경전 100만 결에서 나누어 징수하면 1결당 약 4~9두를 거둔 셈이다. 또한 국초에 40만여 석을 거두었다고 본 이항복의 언급을 참조하면 약 6두 전후로 곡물을 거두었다고 할 수 있다.

157) 다만 15세기 전반 답험손실법 하에서는 최대 실결과 최소 실결 사이의 차이가 2배에 달했고, 비교적 실결수가 많은 해에는 1장 1절에서 서술한 것처럼 수취분을 미곡 외 다른 현물로 대납하거나 미포를 거둬놓고 별공 등을 마련할 수 있었다. 16세기에는 매해 걷는 양의 편차가 줄어들면서 필요한 미곡 외에 다른 곳에 쓸 수 있는 잉여 전세량이 생기기 어려웠을 것이라 보인다. 이는 공물이 호세로, 곡물은 전세로 분화된 현상이 더욱 확고해졌음을 보여주는 한 사례로 볼 수 있을 듯하다.

158) 소순규, 2017 앞의 글, 253-259쪽.

159) 이영훈, 1995 앞의 글, 315-319쪽; 김건태, 2002 〈朝鮮後期 戶의 構造와 戶政運營 -丹城戶籍을 중심으로-〉, 《대동문화연구》 40, 232-233쪽. 1차 편제호와 2차 편제호라는 개념은 김건태가 제시하였다.

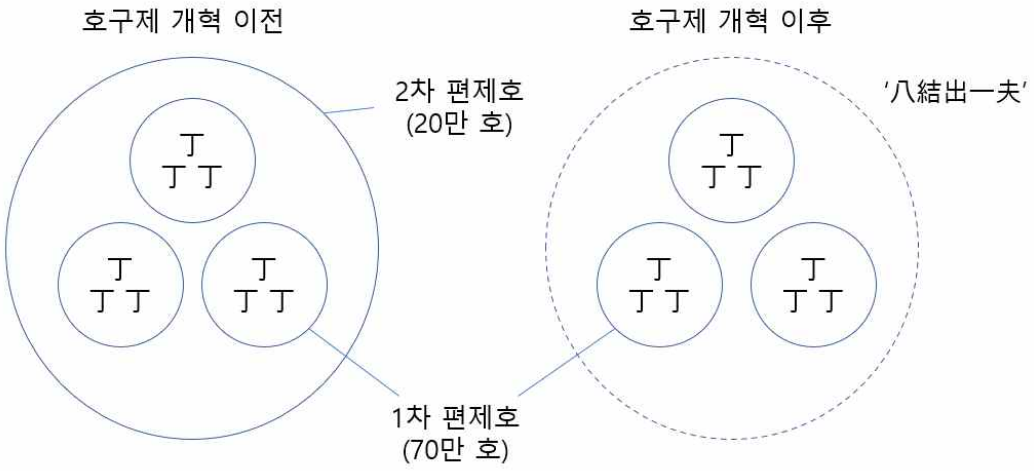
수는 20만여 호였다. 세조 연간 새로운 호구조사를 통해 1차 편제호를 쇄출함으로써 호수는 70만 호로 증가하였다. 기존에 호적상 호를 이루던 3개의 호(정군호 1개, 봉족호 2개)를 분리하여 각각 호적상의 호로 파악하였기에 3배나 늘어났던 것이었다. 이때 종래 호를 단위로 부과하였던 공물 부담에는 혼선이 생길 수밖에 없었다. 세조 이전 호는 평균 8결의 토지와 9명의 남정으로 구성되었다고 상정되었다. 호 내에서 이탈하는 인원 1~2명이 생긴다고 해도 남은 인원만으로 공물을 마련하여 호 대표자가 공물을 납부할 수 있었다. 하지만 세조 이후 등재된 1차 편제호에서 이탈자가 발생하면 공물을 안정적으로 상납받기가 현실적으로 곤란하였다. 새로이 쪼개진 호 안에는 3명의 남정이 있는데, 1~2명이 도망치면 호에서 공물을 부담할 수 없게 된다.

또한 2차 편제호를 3개로 분할할 경우 요역에 낼 장정 수를 정확히 나누긴 어렵다. 2차 편제호 하나에서 철 제련을 위해 1명의 인부를 내었다면 1차 편제호에서 인부 1/3명씩을 낼 수는 없는 노릇이다. 현물을 직접 마련할 때에도 2차 편제호 하나에 동물 가죽 한 장씩을 바치도록 했다고 해서 1차 편제호 하나에 1/3장씩을 준비하게 할 수는 없다.

가장 편리한 해결 방식은 예전과 같은 호의 규모를 재구성하는 것이었다. 성종 2년 역민식이 바로 그와 같은 조치였다. <그림 4>처럼 수세하는 모든 전지 매 8결마다 1夫를 내어 순번에 따라 요역에 동원하도록 하였다.[160] 호구제 개혁 이전까지 요역·공물의 담세 주체였던 2차 편제호의 평균 전지 규모가 8결이었으므로, 호역 징발에 있어 국초 이래의 운영 방식을 유지하겠다는 의미였다. 실질적으로는 8결 내의 민호에서 노동력을 동원하거나 그 노동력으로 생산된 물품을 징수하는 것이기에, 토지 그 자체에 부과되는 전세와는 그 성격이 다르다. 따라서 호적상의 호에 부과되지 않더라도 戶稅로 볼 수 있음은 자명하다.

공물은 15세기 후반 이후 부과 원리에서도, 실제 부담 주체 측면에서도 戶稅로 자리잡았다. 공법 이전까지 공물을 걷기 위한 근거로 파악해 내던 황원전의 필요성은 줄어들었다. 일부 황원전은 비상경전인 續田에

160) 《성종실록》 권9, 성종 2년 3월 19일 임진.



<그림 4> 호구제 개혁 이전과 이후의 호 편제 및 공물 부과

편입시켜 진전수세의 방침 아래 전세를 부과했을 가능성이 높지만, 조용조 분리 이후에는 세종 때만큼이나 많은 황원전을 파악해둘 필요는 없었다. 예를 들어 중종 때 양전을 거치면서 강원도 원전은 34,816결 62부 1속이 파악되었는데[161], 이는 《세종실록지리지》에 수록된 강원도 결수(약 65,000결)의 거의 절반 수준이다. 평안도 원전 역시 중종 때 162,563결 40부 5속이 파악되어[162] 세종 때(약 30만 결)와 비교하여 절반 가까이 줄었다. 공물을 바칠 호를 산출하고 공물 부과량을 책정하는 데에 활용되던 황원전을 더 이상 15세기 전반만큼 파악할 필요가 없어졌기에 생겨난 결과라고 할 수 있다.

공법 실시 이후 작성된 양안은 임진왜란을 거치면서 소실되었다. 다만 《반계수록》이나 《증보문헌비고》에 따르면 임란 직전에는 약 1,515,500결이 양안에 등재되어 있었다.[163] 공법 이전의 160만여 결보다

161) 《중종실록》 권46, 중종 17년 11월 30일 임신.
162) 《중종실록》 권105, 중종 39년 12월 28일 임진.
163) 《반계수록》 6권 田制攷說 下에서는 저자 유형원이 호조 서리 金士得이 집에 보관하고 있던 자료를 참조하여 임란 이전 도별 전결수를 負·束 단위까지 기재하였다. 도별 전결수를 합계하면 약 1,515,595결이 나온다. 《증보문헌비고》 141권 田賦考 1에서도 평시 전결이 8도 합계 1,515,500여 결이고 그 중 하삼도 전결이 1,009,700여 결이라고 기재하였는데 《반계수록》을 참조한 듯하다. 한편 《증보문헌비고》 148권 田賦考 8에서는 광해군 3년 호조판서 黃愼이 임란 이전과 계묘양전 이후 전결 수를 비교하는 내용이 실려 있는데, 여기에 따르면 임란 이

줄어든 수치이다. 전후 복구를 끝낸 18~19세기 상황을 보여주는 《탁지전부고》에 기재된 원결수는 140만여 결에 불과하여 《세종실록지리지》의 도총 결수보다 20만 결 가까이 줄어들게 된다. 이와 같이 전결 수가 감소하는 현상은 15세기 전반만큼 황원전을 많이 파악할 필요는 줄어들었음을 의미한다.

호세로서의 공물 제도 확립은 '田이 있으면 租가 있고, 家가 있으면 調가 있으며, 身이 있으면 庸이 있다[164]'는 조용조 체제를 실질적으로 구현한 것이었다. 뒤섞여 있던 부세를 전세·공물로 구분하게 되면서 정부 입장에서는 안정적인 재정 운영이 가능해졌다.

전 전결 합이 1,708,000결에 달한다. 그렇지만 임란 이전 전결 수의 수치가 강원도(28,000결)를 제외하고 천 단위 이하가 절삭되어 있어 그 정확성에는 의문이 있다. 또한 경상도 전결이 43만 결이었다고 하였는데 연산군 7년 경상도 원전이 295,440결이었으며(《연산군일기》 권62, 연산 12년 6월 28일 병자), 이후 중종 23년에 경상도에서 양전을 행하려다가 중단된 기록(《중종실록》 권62, 중종 23년 7월 13일 임오) 외에는 16세기에 경상도에서 새로이 양전을 했다는 기록을 찾기 어렵다. 또한 왜란이 끝난 지 얼마 안 된 시점에서 이항복이 호조참의로 근무했던 기억을 살려 평시 전결은 전라도 40여만 결, 경상도 30여만 결, 충청도 27만 결이었다고 하였는데(《선조실록》 권140, 선조 34년 8월 13일 무인) 이는 《반계수록》과 유사한 수치이다. 따라서 공법 이후 전결 수는 경상도 전결을 약 30만 결로 보고 계산된 151만 결 정도였다고 보는 것이 타당할 듯하다.

164) 《新唐書》 志24 食貨 2. 이 구절이 포함된 당 재상 陸贄의 상소는 《文獻通考》 권3 田賦考 3에 재수록되어 있다. 조선 초 식자층들은 주로 《문헌통고》를 통해 조용조의 의미를 접했을 것이다.

맺음말

15세기 조선 재정에서는 미곡 외 다양한 물품을 거둬들이는 공물이 큰 비중을 차지하였다. 아직 토지 상경화가 미흡한 농업 환경에서 충분한 양의 미곡을 매년 걷어 재정을 꾸려나가는 데에는 무리가 따랐기 때문이다. 그럼에도 공물과 호·전결과의 관계나 곡물과 공물 수취분의 비중이 어떠하였는지와 같은 문제에 대해서는 선행 연구에서 충분히 규명되지 않고 있었다. 본고에서는 전체적인 현물재정 구조 속에서 공물이 운영되었던 원리를 검토하고자 하였다.

15세기 전반까지 토지세 안에 미곡과 공물이 함께 포함되어 있었다. 곡물과 공물은 아직 분리된 세목이 아니었다. 정부에서는 공물을 수취할 평균 8결을 가진 20만의 호를 편성하기 위해 전결 160만여 결을 파악하였다. 그리고 재정 운영상 필요로 하는 공물의 양을 미두로 환산하여 황원전 60만여 결을 양안에 기재하였다. 나머지 100만여 결 토지는 기경전으로 설정되었고 답험을 통해 그 중 실전 약 15~30만 결에서 곡물을 수취하였다. 전결이 공물 수취를 위해 파악된 데다가 공물이 지배적 비중을 점하고 있었다. 이 점에서 전결세가 실질적으로는 결부로 표현된 인두세였다고 볼 수 있다.

세종 때 공법을 통해 미곡 수취분을 전세로 정비함으로써 미곡 수취분은 공물에서 분리되어 나갔다. 이제 전국의 토지를 매년 경작하는 정전과 그렇지 못한 속전으로 나누고 원칙적으로 모든 토지에서 미곡을 수취하도록 하였다. 공물은 기존 황원전에서 분리되어 순수하게 호에 부과되는 세목으로 자리잡았다. 아울러 세조 때의 호구제 개혁으로 호적상의 호가 쪼개지자 8결을 묶어 그 대표자에게 공물 납입을 책임지우는 역민식이 실시되어 기존 8결 호의 규모를 유지하였다.

15세기 중반 이후 토지에서 전세를 내고 호에서 공물을 내는 조용조 체제가 자리잡았다. 조용조 체제의 성립은 종래 전결세의 외양을 띤 인두세가 여러 세목으로 나뉘었음을 의미하였다. 단, 세목의 분화가 재정 수입의 증대와 직결되지는 않았다. 비록 공법 입안 초기에 미곡 수취량

이 폭증하기는 하였지만 그것은 어디까지나 일시적인 현상일 뿐이었다. 면세 조항이 있었기에 전세를 경감해줄 수 있었고, 16세기에는 결당 4~6두를 걷는 것이 관행화되는 모습이 확인된다. 미곡 수세량은 15세기 전반과 16세기 초 이후를 놓고 비교해볼 때 크게 줄어든 것도 늘어난 것도 아니었다. 15세기 후반 전세량이 늘어났을 때에는 공물량을 줄여주었기에 전체 재정 수입이 늘어났다고 보기는 어렵다.

조용조 분리가 재정 수입 증대를 의미하지 않는다면, 국가는 왜 세목을 세분화하고자 하였을까? 세목을 여러 개로 나눠놓을 때 비록 각 세목 운용에 동반되는 부대 비용은 더 든다고 해도, 국가 입장에서는 전체 재정 운영의 안정성을 확보할 수 있다. 다만 세목의 세분화는 어느 정도의 농업 생산력 발달이 뒷받침되어야 가능하였다. 조선 건국 무렵까지도 전결세로 합쳐져 있는 세금을 세분화할 만큼의 사회경제적 여건이 조성되지 못한 상태였다. 공법을 실시하는 15세기 중반에서야 어느 정도 생산력 발달이 뒷받침되어 조용조 체제를 성립시킬 수 있었던 것이다.

공법 실시 이후 약 150여 년 동안 조용조 체제가 운영되다가 17세기부터 대동법이 확산되어 가면서 세목은 다시 전결세로 합쳐진다. 그렇지만 이때의 전결세는 15세기 전반의 그것과는 성격이 달랐다. 15세기 전결세에서는 노동력을 수취하는 공물이 높은 비중을 차지하였고, 그 점에서 결부 단위로 표현된 사실상의 인두세였다. 반면 대동법 이후 전세와 공물가가 합쳐진 전결세는 미곡으로 거둬들인다는 점에서 실질적으로도 토지에 부과되는 세금이었다. 부세의 중심은 15세기 초 인두세에서 17~18세기 토지세로 옮겨간 셈이다. 15세기 중반 조용조 체제의 성립은 전세를 독자적 세목으로 정비함으로써 장기적으로 인두세로부터 토지세로 재정 중심이 옮겨가는 단초를 마련했다고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

사료

1. 연대기

《고려사》

《조선왕조실록》

《승정원일기》

2. 고문서(한국고문서자료관 db)

〈柳璥 尙書都官貼〉

〈上院寺 立案〉

〈1230년경 大安寺 形止案〉

〈1847년 隱峰宗家 門中 家舍賣買明文〉

〈1839년 柴場文記〉

3. 기타

《경국대전》

〈大安寺寂忍禪師照輪淸淨塔碑〉

《문헌통고》

《반계수록》

《신당서》

《증보문헌비고》

《탁지전부고》

연구

1. 단행본

<한국어>

강제훈, 2002 《朝鮮初期 田稅制度 硏究 -踏驗法에서 貢法 稅制로의 전환-》, 고려대학교 민족문화연구원

김건태, 2018 《대한제국의 양전》, 경인문화사
김동진, 2009 《朝鮮前期 捕虎政策 研究 -農地開墾의 관점에서-》, 선인
김태영, 1983 《朝鮮前期 土地制度史研究》, 지식산업사
박도식, 2011 《朝鮮前期 貢納制 研究》, 혜안
박시형, 1961 《朝鮮土地制度史》 中, 신서원
박원호, 2002 《明初朝鮮關係史研究》, 일조각
박평식, 1999 《朝鮮前期商業史研究》, 지식산업사
_____, 2018 《朝鮮前期 對外貿易과 貨幣 研究》, 지식산업사
유승원, 1987 《朝鮮初期身分制研究》, 을유문화사
이장우, 1998 《朝鮮初期 田稅制度와 國家財政》, 일조각
이재룡, 1999 《朝鮮前期 經濟構造研究》, 숭실대학교 출판부
이태진, 2008 《한국사회사연구》, 지식산업사
정두희, 2010 《왕조의 얼굴 -조선왕조의 건국사에 대한 새로운 이해》, 서강대학교 출판부

<일본어>
有井智德, 1985 《高麗李朝史の研究》, 國書刊行會
田川孝三, 1964 《李朝貢納制の研究》, 東洋文庫

2. 논문
<한국어>
강제훈, 1998 〈朝鮮初期의 田稅貢物〉, 《역사학보》 158
_____, 2006 〈朝鮮 世祖代의 貢物代納政策〉, 《조선시대사학보》 36
김건태, 2002 〈朝鮮後期 戶의 構造와 戶政運營 -丹城戶籍을 중심으로-〉, 《대동문화연구》 40
_____, 2002 〈조선후기 호적대장의 인구기재 양상 : 단성호적을 중심으로〉, 《역사와 현실》 45
_____, 2013 〈19세기 회계자료에 담긴 實像과 虛像 -1818~1945년 전

라도 장흥군 용산면 상금리 수원백씨 門契 자료-〉, 《古文書硏究》 43
_____, 2019 〈결부제의 사적 추이〉, 《대동문화연구》 108
김동수, 1992 〈『世宗實錄』 地理志의 硏究 : 특히 産物・戶口・軍丁・墾田・姓氏項을 중심으로〉, 서강대학교 대학원 사학과 박사학위논문
김동진, 2009 〈朝鮮初期 土産物 變動과 貢案改正의 推移〉, 《조선시대사학보》 50
김소라, 2014 〈광무양안과 토지대장을 통해 본 광무양전의 성격 -忠南 韓山郡 昌外里와 慶北 慶州郡 九政洞 사례 중심으로-〉, 《한국사론》 60
_____, 2021 〈양안의 재해석을 통해 본 조선후기 전세 정책의 특징〉, 서울대학교 국사학과 대학원 박사학위논문
김쌍규, 1998 〈朝鮮前期의 陳田收稅問題〉, 《역사교육》 66
김진봉, 1973 〈朝鮮初期의 貢物代納制〉, 《사학연구》 22
_____, 1975 〈朝鮮前期의 貢物防納에 대하여〉, 《사학연구》 26
김창회, 2016 〈태조~세종대 호등제의 변천과 공물 분정〉, 《사학연구》 123
박종수, 1993 〈16·17세기 전세의 정액화 과정〉, 《한국사론》 30
소순규, 2017 〈朝鮮初期 貢納制 운영과 貢案改定〉, 고려대학교 대학원 한국사학과 박사학위논문
_____, 2020 〈세종대 공법 도입의 재정적 맥락〉, 《역사와 현실》 118
_____, 2020 〈『세종실록』 지리지 황해도 전결 수에 대한 분석: 양전 방식의 변화와 전결 수 변동을 중심으로〉, 《한국문화》 92
손병규, 2017 〈冊封體制下에서의 '國役'-朝鮮王朝 재정시스템의 특징과 관련하여-〉,《사림》 59
오정섭, 1992 〈高麗末·朝鮮初 각사위전을 통해서 본 중앙재정〉, 《한국사론》 27
이민우, 2019 〈세종대 貢法 제정에서 免稅 조항에 대한 검토〉, 《한

국문화》 85
이성임, 2013 〈16~17세기 공역호(貢役戶)와 호수(戶首)〉, 《역사연구》 24
이영훈, 1995 〈朝鮮初期 戶의 構造와 性格〉, 《歷史의 再照明》, 소화, 263-345쪽
이재룡, 1995 〈朝鮮初期 布貨田에 대한 一考察〉, 《한국사연구》 91
이헌창, 1999 〈조선후기 사회와 일본 근세사회의 상품유통의 비교연구〉, 《재정정책논집》 창간호
허흥식, 1982 〈1262년 尙書都官貼의 分析〉 上・下, 《한국학보》 8

<일본어>
宮嶋博史, 1981 〈李朝後期における朝鮮農法の発展〉, 《朝鮮史研究會論文集》 18
有井智德, 1962 〈李朝における復戶制の研究〉, 《史潮》 80・81
_____, 1964 〈朝鮮初期の徭役〉, 《朝鮮學報》 30·31

3. 발표문
김건태, 2020 〈19세기 공동납의 실상〉, 한국학중앙연구원 학술대회 발표문(2020년 10월)

[Abstract]

In-kind taxation and the establishment of Joyongjo system during the early Chosŏn dynasty

PARK Geunhwan
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This study tries to analyze the principle of fiscal system during the fifteenth-century Chosŏn dynasty. I examined the level of agricultural development which served as a material foundation for management of fiscal system, then explained the characteristics of taxpayers and the method of calculating the tax amount. Via such analysis, my intention was on proving that the Joyongjo system, which consisted of the land tax, corvée and the tax in kind, has not yet been established when Chosŏn dynasty was founded in 1392. Rather, Joyongjo system was a result of the subdivision of the tax system which was done in the mid-15th century.

In fifteenth-century Chosŏn dynasty, fallow farming was still dominant in the centural and northern region of the Korean Peninsula. Although agriculture in the southern region was relatively developed, it was still difficult to cultivate the same farmland every year. Under the

circumstance that the amount of grain production varied every year, the government reduced the land tax after officials checked the area of land that went through famine. The government secured the necessary amount of grain every year by setting the minimum amount of grain to be collected.

As it was difficult to maintain the fiscal system solely with grain, tax in kind had to be collected in the form of head tax. To collect the tax in kind, the government organized an adequate number of people into the household. A representative of the household was accountable for paying the tax in kind. According to the Geography Section of *the Annals of King Sejong*, which reflects the situation around year 1432, the number of households and land grasped by the government was adjusted to set the average scale of land per one household to precisely 8 kyul. As a result, the government organized approximately 200,000 households and 1,600,000 kyul of land.

Whereas the grain could be exempted due to famine and other disasters, the tax in kind maintained its scale every year and was seldom reduced. The amount of tax in kind imposed on households was converted to the value of grain tax collected from 0.6 million kyul of land. Therefore, 0.6 million out of 1.6 million kyul of land, was registered as 'non-arable land' for basis of levying the tax in kind. The rest of land, about 1 million kyul, was registered as 'arable land'. The government checked the harvest situation every year and collected grain from about 15-30% of the arable land.

Until the early 15th century, the grain and the tax in kind were not mutually exclusive type of taxes, for they both belonged to the land tax. However, 1.6 million kyul of land served as a basis for organizing 0.2 million households owning the average amount of 8 kyul of land. Furthermore, it was the tax in kind which occupied a large proportion

of the land tax, which means that the land tax was a de facto head tax expressed in kyul scale.

When Gongbeop was implemented in the mid-fifteenth century, the grain tax was separated from the tax in kind and was established as the land tax. Gongbeop in principle imposed the land tax on every piece of land, therefore the non-arable land disappeared and the tax in kind was redefined as a tax imposed on households while irrelevant to land. The procedure of collecting the grain tax and tax in kind began to be divided and managed with separate ways. Initially, the government envisioned a fiscal system mainly relying on the grain tax and reduced the amount of tax in kind. However, due to the limitation of agricultural development at that time, the amount of grain tax soon decreased and the amount of tax in kind was restored to the level of the early 15th century.

Also, through the household system reform during the reign of Sejo, the scale of each household was reduced by a third. The division of households made it difficult for each household to pay the tax in kind. To solve the problem, the government made a rule that each 8 kyul of land assign a representative who is responsible for paying the tax in kind. 8 kyul was the same amount of land as the one regarded to be owned by one household during the early 15th century. Through Gongbeop and the household system reform, Joyongjo system was established, in which the grain was imposed on land and the tax in kind was imposed on households. Subdividing the tax into several items enabled the stable management of fiscal system in Chosŏn dynasty.

keywords: tax in kind, land tax, fallow, non-arable land, Gongbeop, Joyongjo

Student Number: 2018-25188