조선후기 戶曹의 田稅 부과와 給災 운영 변화

임 성 수*

1. 머리말
2. 田稅 比摠法 시행과 給災 운영
3. 18세기 후반 事目災 감소와 加請災 증가
4. 19세기 給災 운영 변화와 그 의미
5. 맺음말

1. 머리말

田稅는 왕조정부의 '惟正之供'으로서 왕실 수용품과 백관의 녹봉 지급을 위한 주요 재원으로 활용되었다. 임진왜란 이후 전결수 감소와 세율 인하로 전세 수입이 전반적으로 감소하였지만 전세가 왕조재정에서 수행하는 역할에는 큰 변화가 없었다. 대동법 시행으로 규모면에서 호조를 능가하는 재정기관이 신설된 후에도 호조는 왕조재정과 녹봉 및 급료 운영을 총괄적으로 책임지고 있었다.

호조의 수입은 절대적으로 토지세에 의존하였기 때문에 안정적인 토지 관리는 무엇보다 중요한 과제였다. 과세 가능한 토지를 확보하는 것은 무작정 농민의 토지를 색출한다고 해서 가능한 일이 아니었다. 토지는 농민에게 있어서도 가계와 생계를 유지하는 가장 중요한 생산수단이었기에 정부의 과세지 확보는 신중할 필요가 있었다. 농민의 재생산기반을 마련해주면서도 정부가 필요한 세입을 확보할 수 있는 적정 수준의 과세가 이루어져야만 했다. 특히 흉년에는 균형 잡

* 고려대학교 한국사학과 박사 수료.

힌 과세의 중요성이 더욱 강조되었다. 농업 중심 사회였던 조선에서 자연재해로 인한 풍흉의 변화는 국가경제 전반에 큰 영향을 주었다. 흉년임에도 불구하고 재정확보를 위해 무리한 과세를 한다면 농민의 재생산기반이 한순간에 무너질 우려가 있었다. 농민이 한번 토지를 떠나 陳田이 되어버리면 다시 복구하여 과세하기까지는 매우 긴 시간이 소요되었기 때문에 비록 일시적으로 세입이 줄더라도 농민을 토지에 매어놓는 것이 정부에게도 유리했다. 굳이 극단적인 흉년을 가정하지 않더라도 상시적으로 풍흉에 따라 세액을 조정하는 것은 정부와 농민 간에 신뢰관계를 유지하고 농민의 재생산기반을 장기적으로 유지시키는 효과적인 방법이었다.

정부의 세액 조정은 매년 풍흉에 따라 재해의 정도를 감안하여 과세대상 토지를 줄여주는 방식으로 실행되었다. 이것이 이른바 給災이다.[1] 전기에는 정부에서 경차관을 파견하여 踏驗하였고, 세종대 貢法이 정해진 이후에는 그 제도가 정밀해져 年分에 따라 9등급으로 구분하여 세액이 조정되었다.[2] 후기에는 연분이 점차 下之中·下之下로 고정되고 경차관 파견의 실효성이 떨어지자 그 해 풍흉과 유사한 해의 재결 규모를 적용하여 정부가 우선적으로 지급하는 比摠法이 시행되면서 급재방식에 큰 변화를 맞이하였다. 비총법은 경차관 파견에 따른 불필요한 비용을 줄이고 시간을 절약하여 급재 효율을 높이면서도 부세운영에 있어서 호조가 주도적인 역할을 하려는 의도가 있었다. 비총법을 통한 급재 방식은 19세기까지도 정부와 농민과의 관계에서 부세를 조정하고 재해를 구제하는 역할을 하였다. 시기별로 급재방식은 조금씩 변하였으나 기본적으로 급재가 지닌 균형 과세와 진휼의 성격에는 큰 차이가 없었다.

급재가 조선후기 부세운영의 핵심 요소였던 만큼 그에 대한 연구도 일찍부터 진행되었다. 김옥근은 조선후기 전세운영이 '踏驗定額稅制'에서 '比摠定額稅制'로 변경되는 과정을 설명하며 급재의 제도적 변화와 급재결수 추이를 분석하였다. 이를 통해 19세기 후반이 될수록 총 급재결이 점차 감소하면서 광범한 '白地徵

1) '給災'라는 용어는 성종 25년(1494) 처음 연대기사료에 등장하지만, 그 이전에도 흉년에 재해의 정도에 따라 세액을 줄여주는 방식은 운영되고 있었다.

2) 강제훈, 2002『朝鮮初期 田稅制度 硏究』, 고려대학교 민족문화연구원.

稅'가 불가피해졌다고 보았다.[3] 이영훈은 조선후기 전세 수취 과정을 밝힌 연구에서 그 과정을 크게 行審·俵災·作夫 등 3단계로 구분하며 행심과 표재 과정에서 급재 방식을 대략적으로 설명하였다.[4] 정선남은 18·19세기 전결세 수취제도에 대한 연구에서 비총법 시행 이후 호조에서 개인까지 이어지는 급재 과정을 정리하였다.[5] 이철성은 전세 비총제 시행으로 급재 방식이 '定限給災'에서 '比年給災'로 변하였다는 사실을 논증하며 구체적인 운영 사례를 제시하였고,[6] 『度支田賦考』를 활용하여 18·19세기 급재결수 추이를 밝히었다.[7] 필자 역시 졸고에서 『度支田賦考』의 내용을 통계 분석하여 시기별 급재결수 추이와 각 급재 항목별 비율 변화를 도식화하고, 급재결수 변화의 의미와 출세실결과의 관계에 대해 개괄적으로 설명한 바 있다.[8]

기왕의 연구들을 통해 전결세 운영과정에서 급재의 역할과 제도적 형태는 일정 부분 해명되었다. 그러나 지금까지 연구들이 급재를 단독주제로 다룬 것이 아니고 전결세 운영과정의 하나로 접근하다 보니 급재의 세세한 항목이나 시기별 제도 변화, 급재결수 변화의 원인과 그 의미 등에 대해서는 충분히 설명하지 못한 측면이 있다. 특히 18세기 후반 이후 事目災와 加請災의 비율이 역전되는 현상이나 19세기 중반 이후 총 급재결수의 감소 현상은 조선후기 전세 운영의 중요한 전환점이라 여겨지기 때문에 반드시 추가적인 연구가 필요한 부분이다. 19세기 급재와 관련해서는 급재결수가 감소하는 현상을 근거로 왕조정부의 무분별한 수탈이 강화되면서 수취체제가 붕괴되고, 중앙정부의 통합능력이 급속히 약화되었다는 평가도 제기되었기에 더욱 실체적 분석이 요구되는 상황이다.[9]

이에 본 연구에서는 조선후기 급재 운영과 시기별 변화의 의미를 규명하는 것

3) 김옥근, 1984『朝鮮王朝 財政史硏究』, 일조각.
4) 이영훈, 1980「朝鮮後期 八結作夫制에 대한 硏究」『한국사연구』 29.
5) 정선남, 1990「18·19세기 田結稅의 收取制度와 그 運營」『한국사론』 22.
6) 이철성, 1993「18세기 田稅 比摠制의 實施와 그 성격」『한국사연구』 81.
7) 이철성, 2003『17·18세기 전정 운영론과 전세제도연구』, 선인.
8) 임성수, 2013「『度支田賦考』를 통해 본 호조의 재원 파악방식과 재정구조 변화」『민족문화연구』 59.
9) 김옥근, 앞의 책; 이영훈, 2007「19세기 朝鮮王朝 經濟體制의 危機」『조선시대사학보』 43.

을 목표로 삼고 급재의 세부항목과 각각의 운영 방식, 항목별 급재결수와 총 급재결수 변화의 원인과 결과에 대해 살펴보고자 한다. 조선후기 급재를 이해하기 위해서는 제도적 변화와 수량적 변화를 모두 주목해야 하는 만큼 연대기사료와 각종 고문서를 통해 제도 변화와 운영 실태를 고찰하고, 『度支田賦考』를 활용하여 수량 변화의 구체적 모습을 파악해 그 의미를 찾아보려 한다. 본 연구는 급재를 통해 조선후기 왕조정부의 부세운영 원리를 이해하고, 19세기 국가재정 변화에 따라 災結 관리가 어떠한 형태로 변화하였으며, 나아가 그것이 농민들의 경제활동에 어떠한 영향을 미쳤는지 고민하는 계기를 마련하고자 하는 데 조그마한 의의가 있다.

2. 田稅 比摠法 시행과 給災 운영

조선시대 전세제도의 가장 큰 특징은 풍흉에 따라 과세액과 과세대상 토지가 변경된다는 점이다. 전자는 '年分'이라 하여 9등급으로 차등을 두고 과세하는 것을 말하며, 후자는 재해를 입은 토지를 災結로 인정하여 과세대상에서 제외해주는 방식이었다. 연분 9등법은 인조 12년(1634) 갑술양전을 계기로 사실상 폐지되고 최하 등급인 下下나 下中으로 연분을 결정하는 이른바 '永定法'이 시행되면서 전세 부과액은 결당 4~6두로 고정되었다. 흔히 영정법 시행 이후 대부분의 지역에서 4두를 징수했다고 여겨지지만, 실상은 그렇지 않았다. 전세의 대부분을 차지하던 하삼도에서는 일정한 비율로 하하와 하중이 섞여 부과되고 있었다. 숙종 31년(1705) 참찬관 閔鎭遠의 발언은 당시 연분 운영의 실상을 생생하게 보여준다.

> 대체로 田案에 1등에서 6등까지 있는 것은 토지가 비옥하고 척박한 데에 따라 차등이 있는 것입니다. 매년 年分을 정할 때에 上之上에서 下之下까지 9등이 있는 것은 당년의 災實에 따라 높이고 낮추는 것입니다. 하지하는 1결에 4두를 거두고 하지중은 6두를 거두고, 차례로 수를 더하여 상지상에 이르는 경우 거두는 것이 20두가 넘습니다. 이것이 大典의 법입니다. 근래 삼남은 토지가 약간 기름지므로 매년 연분

에 하지중·하지하가 있는 것이 예이요, 경기는 척박하므로 하지하 한 등급만이 있습니다. 법을 제정한 뜻으로 말하면 매년 답험 때에 반드시 재실의 높고 낮은 것을 자세히 살핀 뒤에야 어느 밭은 하지중이요, 어느 밭은 하지하임을 명백히 기록할 수 있습니다. 그러나 경내의 많은 전답을 수령 혼자서 두루 살필 수 없을 뿐더러 그 수확하는 多少가 심하게 차이나는 것도 아닙니다. 그러므로 각읍이 연분문서에 가령 1천 결을 채운다면 그 가운데 3백 결은 하지중으로 하고 7백 결은 하지하로 하여 문서를 작성하는 것이 예입니다. 그러나 실제로는 어느 밭은 하지중, 어느 밭은 하지하를 처음부터 구분하지 않습니다. 그러므로 매번 전세를 거둘 때가 되면 하지중과 하지하에서 거두는 수를 모두 계산하여 各結에 나누어 징수합니다. 이러므로 각결에서 납부하는 것은 하지하의 4두는 초과하고 하지중 6두에는 미치지 못합니다. 나누어 징수하여 마련할 때에는 수령이 직접 맡아 수를 계산하지 못하고 해당 이서에게 맡겨야 할 형편입니다. 그러나 본래 정한 수도 없이 다만 下吏로 하여금 미루어 마련토록 하니 그 사이에 부정이 작용함은 묻지 않아도 알 수 있습니다.[10]

18세기 초반 연분은 이미 하삼도에서 하지중과 하지하가 일정 비율로 혼합되어 정해지고 있었다. 본래 답험을 통해 정해져야 할 연분이 풍흉과 상관없이 비율로만 정해지면서 군현에서는 하지하·하지중 전결의 전세 총액을 계산하여 각 전결에 나누어 징수하였다. 따라서 실제 징수액은 결당 4두 이상, 6두 미만으로 지역 내에서 일정하게 결정되고 있었다. 비록 연분이 모든 토지에 하지하로 고정된 것은 아니었지만, 더 이상 연분은 전세 부과액을 결정하는 중요 변수가 아니었다.

영정법 시행 이후 전세 운영에서는 災結의 규모가 가장 중요한 변수로 떠올랐다. 전세가 결정되고 징수되는 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 『經國大典』에는 모든 토지는 매해 9월 보름 전에 수령이 年分等第를 조사하여 정하고, 관찰사가 심의하여 계문하면 의정부와 육조에서 논의하여 다시 임금에게 보고한 후 수세한다고 규정하고 있다. 이때 새로 경작을 시작한 토지[新加耕田], 전체가 재해를 입은 토지[全災傷田], 절반 이상 재해를 입은 토지[半過災傷田], 병으로 경작하지 못하고 전부 묵힌 토지는 모두 佃夫가 勸農官에게 보고하면 권농관이 직접 조사한 뒤 8월 보름 전에 수령에게 보고하고, 수령은 직접 현지를 조사하여 계산한 뒤 관찰사에게 보고한다. 관찰사는 사실인지 조사하여 토지대장에 기

10) 『備邊司謄錄』 56책, 숙종 31년 4월 19일.

록[置簿]한 뒤 확인서[立案]를 수령에게 주고 9월 보름 전에 수를 정리하여 계문한다. 조정은 관리를 파견하여 상기한 치부와 입안을 참고하여 다시 심의해 계문하고 전세를 정하였다.[11] 즉, 수령과 관찰사가 연분과 재해 상황을 정리해 보고하면 조정에서 경차관을 파견하여 확인한 뒤 전세를 결정하는 방식이었다. 이와 같은 방식은 실제 경작상황을 정확히 파악할 수 있다는 장점이 있었지만, 佃夫에서부터 권농관, 수령, 관찰사, 조정, 국왕에 이르는 장황한 상향식 보고체계로 인해 소요시간이 길면서도 행정력 동원이 심했으며, 자칫 중간단계에서 지체될 경우 부세 업무 전반이 중단되는 상황을 초래할 수 있다는 한계가 있었다.

연분등제가 불필요해진 이후 재결 파악이 더욱 중요해졌지만, 18세기 이후 전세 비총법이 시행되면서 그 과정은 더욱 간략해졌다.[12] 비총법 시행 이후 전세 책정 방식은 『萬機要覽』에 자세하다. 매년 8월 호조가 각도의 雨澤과 농황을 참고하여 상당년과 비교해 재결 총수를 정하고, 급재를 구별하여 사목을 성출하고 대신들과 의논하여 국왕에게 보고해 윤허를 받은 뒤 각도에 반포해 재결을 分俵하도록 한다. 이때 사목재가 부족하다면 감사가 사유를 적어 장문하면 조정에서 참작하여 더 지급한다. 평안도·함경도는 元稅의 1/3을 감해주기 때문에 사목시에 급재하지 않으며, 다만 실결을 상당년에 준하여 비총한다.[13] 개성부는 한번 총액을 정하였기에 급재하지 않는다.[14] 연분사목이 내려온 뒤에는 수령이 직접 답험하여 재실 상황을 감사에게 보고하면 감사는 다시 檢覈하여 도내 각읍을 稍實·尤甚·之次 등으로 분등해서 국왕에게 보고한다. 감사는 각읍에서 보고한 재결을 모두 모아 연분사목에서 획급한 것과 비교해 배분하고, 연분성책을 작성해 국왕에게 보고하며 호조에 등본을 올린다. 마지막으로 각도의 연분재실을 마감한 뒤 원장부 전답에서 면세결과 잡탈, 당년 재결을 제한 뒤 실총의 등급에 따라 수세가 이루어졌다.[15] 즉 전체적인 절차가 호조에서 시작하는 하향식으로

11) 『經國大典』 戶典 收稅.

12) 비총법 전후 급재 방식 변화에 대해서는 이철성, 1993 앞의 논문 참조.

13) 『度支田賦考』와 연대기사료의 내용을 검토해볼 때, 평안도는 연례적으로 '當年災'라는 이름으로 급재가 이루어졌으며, 함경도는 심한 흉년이 들 경우 한시적 급재가 허용되었다.

14) 개성부는 영조 48년(1772) 양안을 改修한 뒤 實摠을 한결같이 정하여 비록 陳田이나 起田이 있더라도 거론하지 않으며, 또 급재도 허락하지 않는다.

변경되었음을 알 수 있다.

급재는 크게 네 가지 범주로 분류하여 설명할 수 있다. 첫째, 급재를 결정하거나 요구한 주체에 따라 事目災·加請災로 구분된다. 사목재는 비총법 시행 이후 호조가 그 해의 풍흉을 보고 이와 유사한 해의 재결을 적용하여 지급한 것이다. 사목재는 비총법 시행 초기에는 대략적인 호조의 1년 세액과 급재 규모를 결정하는 가장 중요한 수치였다. 사목재가 시작된 시기는 자료마다 조금씩 차이가 있다. 『萬機要覽』에는 영조 36년(1760) 경차관을 파견하지 않고 비총법을 적용하여 지금까지 시행된다고 하였고,[16] 기존 연구에서도 이를 근거로 비총법이 1730년대 관행으로 정착되고, 1740년대에는 줄곧 비총법에 의해 田政이 운영되면서 제도화되었으며, 1760년에 법제화되어 『大典通編』에 명문화되었다고 보았다.[17]

그런데 『博解』에는 영조 35년(1759) 경차관 파견을 폐지하고 비총법을 시행했음을 기록하고 있다.[18] 시행 시기에 있어 1년의 차이가 있는 것이다. 실제로 영조 35년(1759)에는 경차관 파견을 미리 서둘러 읍마다 覆審하여 실효가 있게 할 것을 의결했었다.[19] 그러나 얼마 뒤 行司直 洪鳳漢이 경차관을 간간이 차송하는 것은 구례를 버리지 못해 남겨둔 것일 뿐이라며 감사에게 복심을 맡길 것을 건의하였고, 여러 신하들이 동조하면서 사실상 유명무실한 경차관 복심을 대신하여 모든 도에서 감사가 거행하도록 결정하였다.[20]

복심을 감사가 전담함에 따라 비총의 시행여부도 논의되었다. 홍봉한은 호조가 멀리서 헤아려 비총하는 것이 완전히 합당하다고는 할 수 없지만, 비총이 없으면 글제 없이 글을 지으라는 것과 같아서 감사와 수령이 憑據할 바가 없으니,

---

15) 『萬機要覽』 財用篇2, 年分.

16) 『萬機要覽』 財用篇2, 年分.

17) 이철성, 1993 앞의 논문, 83면; 정선남, 1990 앞의 논문, 199-200면. 한편, 정선남은 『度支田賦考』 給災條의 작성연대를 실제보다 60년 빠르게 추정하는 착오를 범해 숙종 20년(1694)을 전후하여 비총법이 처음 시행되었고, 숙종 26년(1700) 이후 제도적으로 고정되었다고 보았다.

18) 『博解』(고려대학교 해외한국학자료센터) 卷1, 年分比摠.

19) 『承政院日記』 1171책, 영조 35년 7월 3일(신해).

20) 『承政院日記』 1172책, 영조 35년 8월 21일(무술).

만일 부족하면 狀請하게 할지라도 비총할 것을 제안하였고 국왕이 승인하면서 비총법의 공식적인 시행도 결정되었다.[21] 곧이어 호조에서 비총법에 활용할 각 도별 급재 원수를 결정하였고, 8道와 3都에 관련 내용을 시행케 하면서 비총법의 제도적 기반이 마련되었다.[22] 이듬해 경차관 파견에 대한 논의가 한 차례 제기되긴 하지만 시행되지 못하였고,[23] 이렇다 할 논의가 진행된 적 없이 비총법이 유지되다 『大典通編』에 법으로 규정되었다.[24] 결국 전세 비총법이 국왕과 조정에 의해 결정된 시기는 영조 35년(1759)으로 보는 것이 타당하다. 그런데 『度支田賦考』에서는 영조 31년(1755) 처음 사목재가 등장하여 이듬해까지 기재되었다.[25] 사목재가 기재되었다는 사실은 전세 비총법이 시행되었음을 의미한다. 그러나 영조 33년(1757)부터 3년간 다시 도별 합계만 기재되다 영조 36년(1760)부터 사목재·가청재·영재가 구분되는 구조로 고정되기 시작하였다.

요컨대 전세 비총법은 관행적으로 시행되던 것이 영조 35년(1759) 조정의 논의에 의해 확정되었고, 이듬해인 영조 36년(1760)부터 공식적으로 시행되었다고 보는 것이 타당하다. 제도사 연구에서 제도의 결정 시기와 시행 시기가 서로 달라 그 연혁을 밝히는 데 혼선이 있는 경우가 종종 있다. 『度支田賦考』, 『博解』, 『萬機要覽』의 전세 비총법 시행 시기가 서로 다른 것은 바로 관행적 시행 시기, 최종 결정 시기, 제도적 시행 시기가 다르기 때문이었다. 문서를 정리한 사람이 어느 시점을 주목하느냐에 따라 시기적 차이가 발생한 것이다.

다음으로 가청재는 호조가 지급한 사목재가 부족할 경우 감사가 추가로 요구하여 지급받은 재결을 말한다.[26] 감사가 狀聞으로 재결을 청한다 하여 '狀請災'라 부르기도 하였다.[27] 가청재가 시작된 시기를 정확히 알 수는 없지만, 비총법

21) 『備邊司謄錄』 137책, 영조 35년 8월 27일.

22) 『承政院日記』 1173책, 영조 35년 9월 24일(신미).

23) 『承政院日記』 1195책, 영조 37년 7월 24일(경신).

24) 『大典通編』 戶典 收稅.

25) 『度支田賦考』에 사목재가 영조 31년(1755)부터 나온다고 해서 이때부터 사목재 지급이 시작되었다는 것을 의미하지는 않는다. 『度支田賦考』에는 급재가 영조 20년(1744)부터 기록되었기 때문에 그 이전의 내용은 알 수 없다. 아마도 전세 비총법이 관행적으로 시행되던 때부터 사목재는 존재했을 것으로 생각된다.

26) 『田制攷』(국사편찬위원회 소장, KO0000010101), 事目災.

이 관행적으로 적용되면서부터 시작되었을 것으로 예상된다. 경차관이 복심하던 때에는 추수기에 作況을 확인한 후 재결이 결정되었기 때문에 굳이 감사의 추가 재결 요구가 필요하지 않았다. 오히려 경차관 복심과 비총법이 돌아가며 시행되던 17세기 말에서 18세기 초반에는 실제 재해 정도보다 재결을 많이 지급하면서 발생하는 餘結이 문제가 되곤 하였다. 수령은 여결이 있을 경우 호조에 반납하는 것이 원칙이었지만 公用에 사용하거나 民役을 덜어준다는 이유로 반납하지 않는 경우가 많았다. 그러나 수령의 要譽를 위해 쓰이거나 私用이 되는 사례도 많았기 때문에 조정에서 경계를 강화하고 있었다.[28]

감사가 추가로 재결을 요구하는 사례는 일찍부터 보이지만,[29] 사목재와 상대되는 의미의 가청재가 등장하는 시기는 영조대부터이다. 그 이전까지는 주로 비변사나 조정에서 추가 재결을 요구하는 경우가 많았다. 특히 영조 22년(1746) 이후부터는 가청재가 보통명사로 본격적으로 사용된다. 『博解』에 따르면 영조 22년(1746) 특교정식으로 만약 묘당에서 반급한 재결이 分俵하기 부족할 경우 해당 도의 감사가 사유를 갖추어 장문하면 朝家에서 추가로 지급하는 규례가 마련되었다고 한다.[30] 아마도 이 특교가 내려지면서 가청재가 개념어로 사용되기 시작했을 것으로 생각된다. 18세기 중후반까지 가청재는 사목재 부족분을 보완하는 역할을 하였지만, 그 이후에는 성격이 변화하기 시작하였다. 한편 加給災라는 표현도 볼 수 있는데, 가청재와는 성격에 차이가 있다. 가급재는 연분사목을 마련하는 과정이나 재실분등장계가 올라온 후 국왕과 대신들이 기존 급재가 부족하다고 판단할 경우 추가로 지급한 재결이다.[31] 가청재와 가급재의 차이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴볼 것이다.

둘째, 급재는 재결로 인정하는 유효연한에 따라 當年災와 永災로 구분된다. 당

27) 『承政院日記』 71책, 영조 44년 8월 29일(갑신).

28) 餘結에 대해서는 임성수, 2017 「17~18세기 전반 隱結·漏結·餘結의 존재 양태와 정부의 대응 변화」 『歷史學報』 234 참조.

29) 『備邊司謄錄』 69책, 숙종 42년 10월 30일.

30) 『博解』 卷1, 年分比摠.

31) 『備邊司謄錄』 151책, 영조 44년 1월 26일; 『備邊司謄錄』 157책, 영조 51년 9월 2일; 『備邊司謄錄』 163책, 정조 5년 10월 14일.

년재는 말 그대로 재결을 지급한 당해년에만 면세 혜택이 부여되는 급재로서 '一年災'라고도 하였다. 당년재는 대부분 이듬해부터 다시 출세실결에 포함되어 전세가 징수되었다. 당년재에 해당되는 명목은 대략 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 當年災의 종류

災名	내용	비고
初不付種	애초에 파종하지 않은 곳	비록 풍년이라도 급재한다.
未移秧	이앙하지 못한 곳	
晩移秧	이앙이 늦은 곳	
全不掛鎌	재해를 입어 전혀 낫도 댈 수 없는 곳	비록 올해는 재결이지만 내년에 농사가 되면 실결에 포함시킨다.
未發穗	이삭이 피지 않는 곳	
虫蟹損	벌레로 인해 피해를 입은 곳	
雹災	우박으로 인한 재해를 입은 곳	
枯損	말라버린 손상을 입은 곳	
海溢水沈	바닷물이 넘어서 물에 잠긴 곳	
續陳田	속전과 진전	

* 典據 : 『博解』 卷1, 一年災

당년재는 자연재해나 병충해로 인해 농사를 망쳤거나, 처음부터 개인적 사유로 파종하지 못한 경우, 이앙을 못하거나 늦어 수확에 실패한 경우 등이 해당되었다. 본래 이앙과 관련한 피해에 있어서는 그 원인이 농부가 농사에 힘쓰지 않은 데 있다는 이유로 면세하지 않는 것이 규례였다.[32] 그러나 비총법 시행 이후에는 모두 급재가 허용되었다. 특히 파종하지 못하거나 이앙으로 인한 피해에 대해서는 풍년에도 재결을 지급하도록 규정하였다. 풍년에는 자연재해나 병충해가 적기 때문에 재결을 지급하지 않는 것이 원칙이지만 예외 조항을 두고 면세 혜택을 준 것이다. 파종을 못하거나 이앙에 실패하여 수확이 전혀 없는 농지에 과세하는 것은 풍흉과 상관없이 '白地徵稅'였기 때문이다.

32) 『備邊司謄錄』 53책, 숙종 29년 10월 17일 "至於晩移秧全不掛鎌處 則曾無給災之規者 蓋失時移秧 以致全不掛鎌者 其失 在於不爲勤農之致也 今不可創開無前之規"

永災는 한번 재결이 지급되면 영구히 출세실결에서 제외되는 급재였다. 영재가 지급되면 해당 토지가 陳雜頃에 포함되었기 때문에 '永災頃'이라 부르기도 하였다. 영재는 川反浦落이 대표적인 사유였는데, 냇물이 터져 논밭이 떨어져 나가 버린 곳을 말한다. 이 경우 농지가 완전히 사라진 것이었기에 영재가 지급되었다. 그런데 영재는 한번 지급되면 다시 과세하기 어려웠기 때문에 호조 재정에 큰 부담이 되었다. 이에 호조는 점차 영재를 제한하기 시작하였다. 우선 영재를 줄 때도 한쪽이 쓸려나가면 반대쪽에 그 흙이 쌓이게 되므로 흙이 쌓은 곳을 조사하여 추가로 기록하게 하였다.[33] 영재를 가급적 주지 않고 당년재로 지급하여 언제든 실결로 전환할 수 있도록 정책기조를 변경하였으며, 정조 17년(1793)부터는 한 도의 영재가 1,000결을 초과할 수 없도록 법제화하였다.[34] 또한 모래에 덮인 전답은 이듬해 모래를 파내고 경작을 시작한 뒤 수세하는 것이 『續大典』의 규정이었으나, 19세기 초반에는 올해 모래가 쌓여 재결이 되었더라도 다음해부터 바로 기경전으로 전환되었다.[35]

셋째, 재결은 地目에 따라 畓災와 田災, 綿田災 등으로 구분되었다. 먼저 답재는 水田에 지급하던 재결이다. 기본적으로 급재는 수전에만 지급하는 것이 원칙이었기 때문에 특별한 사유가 없다면 사목재는 대부분 답재로 구성되었다. 田災는 旱田에 지급하는 재결이다. 본래 한전은 같은 밭에서 1년에 두 번 경작이 가능했기 때문에 급재를 허용하지 않았다.[36] 한번 재해를 입어 농사에 실패하더라도 다음번 농사에서 결실을 볼 수 있다는 이유였다. 한전에서 수전으로 지목을 변경한 경우에도 급재하지 않는 것이 관례였다.[37] 그러나 극심한 흉년에는 再耕도 쉽지 않았기 때문에 백지징세가 될 수밖에 없었다.[38] 따라서 조정에서는 재해의 정도에 따라 한전에도 재결을 지급하는 경우가 종종 있었다. 한전에 추가로 재결을 지급하기도 하였지만, 한전급재에 대한 부정적인 인식을 감안하여 수

33) 『萬機要覽』 財用篇 2, 年分.
34) 임성수, 2013 앞의 논문, 535면.
35) 『續大典』 戶典 收稅; 『萬機要覽』 財用篇 2, 年分.
36) 『萬機要覽』 財用篇 2, 年分.
37) 『純祖實錄』 권14, 11년 3월 30일(무인).
38) 한전불급재의 문제에 대해서는 김옥근, 1984 앞의 책, 347-351면 참조.

전에 급재한 후 남은 재결을 옮겨주는 방식이 채택되기도 하였다.[39]

한전에 급재하지 않는 것은 수전 비율이 높았던 하삼도 지역에서는 그나마 감당할 수 있었지만, 함경도와 강원도 같이 한전이 많은 산간지역에서는 흉년 시에 대응이 쉽지 않았다. 특히 함경도는 한전이 전체 경지의 약 90%정도 되었기 때문에 한전급재를 하지 않으면 그 피해를 감당하기 더욱 어려웠다.[40] 또한 한전에 급재하지 않는 이유가 再耕이 가능하다는 것이었지만, 함경도는 육진과 삼수·갑산뿐 아니라 안변·덕원·문천·고원·영흥 등 비교적 남쪽에 위치한 군현에서도 再耕이 어려웠다.[41] 강원도 역시 산골 일부 군현에서는 再耕이 어려웠기 때문에 한전불급재의 원칙을 그대로 적용하기에는 불합리한 부분이 있었다.[42] 굳이 두 지역이 아니더라도 흉년이 심할 경우 한전이라도 그 피해가 컸기 때문에 한전급재를 허용하는 문제는 계속해서 제기되는 사안이었다.

綿田災는 목화를 심은 면전에 지급하는 재결이다. 면전도 한전에 포함되기 때문에 급재를 하지 않는 것이 원칙이지만, 면전은 再耕을 못하기 때문에 전부터 급재한 사례가 있었다.[43] 면전재는 하삼도를 포함한 전국에서 흉년의 정도에 따라 지급되었다.[44] 이 규례는 『大典通編』 단계에 정식으로 정해져 '綿災가 畓災와 다르다 할지라도 면전의 白徵處는 사실여부를 조사하여 災名을 내리는 것을 허용한다'고 수록되었다.[45]

넷째, 급재는 감세 비율에 따라 全災와 分災로 구분된다. 전재는 말 그대로 지급된 재결만큼 온전히 세액을 감면해주는 것을 말한다. 이에 반해 분재는 재해의 비율에 따라 세액 감면 규모가 달라지는 재결이다. 분재는 주로 재해를 입었지만 일부 수확이 가능한 전결에 지급되었다. 분재는 『경국대전』 收稅條에 규정

39) 『備邊司謄錄』 157책, 영조 51년 9월 29일.

40) 『度支田賦考』의 고종 10년(1873) 함경도 원총은 田 48,964결, 畓 5,352결이며, 강원도는 田 8,094결, 畓 4,170결이었다.

41) 『備邊司謄錄』 49책, 숙종 21년 12월 9일.

42) 『備邊司謄錄』 41책, 숙종 13년 10월 20일.

43) 『備邊司謄錄』 78책, 영조 1년 9월 9일.

44) 『備邊司謄錄』 70책, 숙종 43년 9월 21일.

45) 『大典通編』 戶典 收稅.

되었는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 전체적으로 재해를 입은 토지와 전부 묵힌 토지는 조세를 면제한다. 절반 이상 재해를 입은 토지는 재해 정도가 6분이면 6분을 면제하고 4분만 받아들이는데 9분에 이르기까지 모두 이 규례대로 조세를 받는다.[46] 분재는 풍년에 재해를 입은 토지에 부분적인 급재를 시행할 때도 사용되었다.

17세기 이후가 되면 給災는 전재만 지급할 뿐 분재는 거의 시행되지 않았다. 일반적으로 분재는 전재를 지급한 후 추가로 지방관이 요청해오면 해당 군현의 재해 정도를 참작하여 지급되었는데, 이때 분재를 지급하더라도 이미 지방에서는 전세 납부를 위한 분배가 끝난 상태였기 때문에 추가 지급된 분재가 아전이나 일부 간사한 무리의 주머니로 들어갈 가능성이 높았다. 이에 조정에서는 군현마다 재해의 정도가 다르다는 사실을 인정하면서도 급재의 실효성이 떨어진다는 이유로 분재 지급을 지양하였다.[47] 극심한 흉년에만 민심과 지방관의 요구를 거부하지 못하고 분재를 지급하였다. 분재는 전세 비총법이 시행된 이후 거의 시행되지 않았다. 사목재를 내린 이후 감사의 요청에 따라 추가로 가청재가 지급되었기 때문에 굳이 분재를 요구할 필요가 없어진 것이다. 이후에도 분재라는 용어가 등장하기는 하지만, 재결를 나눠준다는 한자뜻 그대로 사용되는 경우가 대부분이고, 재해의 정도에 따라 비율이 조정되던 분재는 사실상 자취를 감추었다.

지금까지 대략적인 급재의 종류에 대해 살펴보았다. 18세기 초반까지 급재는 다양한 방식이 운영되었다. 그러나 전세 비총법 관행이 점차 확산되고 마침내 제도적으로 확정되면서 급재 운영에도 변화가 나타났다. 풍흉이 비슷한 상당년의 규모에 따라 급재결수를 결정하는 비총 방식에서는 더 이상 복잡한 구성이 필요치 않았다. 여기에 감사를 통해 추가적인 재결을 요구할 수 있었기 때문에 조정과 지방 사이에는 급재 명목보다 어느 수준의 급재 총액을 결정하느냐가 중요한 관건이 되었다. 급재는 백성 구휼과 재생산기반 마련을 위해 반드시 필요한 제도적 장치였지만, 호조에게는 1년의 재정운영을 결정하는 중요한 전제조건이었다. 따라서 가장 이상적인 급재 운영은 호조가 지급한 사목재 내에서 급재

46) 『經國大典』 戶典 收稅.

47) 『備邊司謄錄』 38책, 숙종 10년 8월 26일; 『備邊司謄錄』 78책, 영조 1년 7월 26일.

를 해결하되, 제한된 범위 내에서 가청재를 허용하는 것이었다. 이를 위해서는 실제 예상되는 재결보다 적은 수를 사목재로 지급하고 가청재를 수용하는 방식이 최선이었다. 사목재를 초과해서 지급할 경우 餘結을 회수하는 것이 사실상 어려웠으며, 사목재의 규모와 무관하게 감사의 가청은 연례적으로 제기되었기 때문이다. 사목재가 주를 이루고 가청재가 보조하는 방식의 급재 운영은 18세기 중후반까지 대체적으로 유지되었다. 그러나 그 이후 급재 운영은 큰 변화를 맞이한다.

3. 18세기 후반 事目災 감소와 加請災 증가

전세 비총법이 급재 운영방식으로 고정되면서 사목재와 가청재는 호조의 稅入과 농민의 稅額 규모를 결정하는 핵심 변수가 되었다. 호조는 매년 8월 전국의 농사상황을 참고하여 사목재를 마련해 국왕에게 보고하고 대신들과 논의를 거쳐 결수를 확정해 각도에 연분사목을 내려 보냈다. 다음은 호조가 사목재를 보고하는 예시이다.

> 호조계목에 올해 연분사목을 各道 啓本을 모아 상고하고, 보고 들은 것을 전한 바를 참고하여 대신들과 논의해 마련하여 입계하옵니다. 경기 丁巳年 元摠 41,346결 내 급재 1,600결, 실결 39,746결, 수원부 정사년 원총 5,992결 내 급재 200결, 실결 5,792결, 광주부 정사년 원총 2,818결 내 급재 30결, 실결 2,788결, 충청도 정사년 원총 127,289결 내 급재 15,000결, 실결 122,289결, 전라도 정사년 원총 215,320결 내 급재 12,000결, 실결 203,320결, 경상도 정사년 원총 207,758결 내 급재 14,000결, 실결 193,758결, 황해도 정사년 원총 73,122결 내 급재 900결, 실결 72,222결, 강원도 정사년 원총 11,633결 내 급재 200결, 실결 11,433결입니다. 兩界는 일찍이 比年給災하는 규례가 없으니 전례에 따라 함경도는 정사년, 평안도는 정유년에 比摠하였습니다.[48]

호조는 사목재 마련에 앞서 각도의 풍흉을 가늠하기 위해 감사가 보내온 계본을 취합하여 검토하였다. 더불어 지방에 대해 보고들은 소식들을 참고하여 농작

48) 『承政院日記』 1795책, 정조 22년 8월 18일(기유).

상황을 예측하여 사목재를 결정하였다. 위 인용문에서는 정사년(정조 21년, 1797) 元摠에서 사목재와 실결을 구분하여 연분사목에 정리한 모습을 볼 수 있다. 원총은 양안에 파악된 원장부에서 각종 잡탈과 면세결을 제외한 과세 가능한 토지를 의미하였는데, 원총에서 그 해의 급재결을 빼면 출세실결이 된다.[49] 이때 원총은 전년도 원총이 기준이 되었다. 인용문에서도 바로 전해의 원총을 기준으로 사목재와 실결을 책정하고 있다. 사실 원총은 잡탈이나 면세결에 변동이 없다면 매년 거의 일정하게 유지되었다. 전세 비총법은 매년 유사한 원총 내에서 풍흉에 따라 급재와 출세실결의 비율만 달라지는 방식이었다.

주목되는 사실은 평안도와 함경도는 比年給災하는 규례가 없기 때문에 比摠에 따른다고 한 점이다. 이에 함경도는 정사년, 평안도는 정유년에 비총한다고 적시하였다. 이것은 전세 비총법의 운영방식을 보여주는 중요한 단서이다. 앞서 兩界에서는 實結로 비총한다는 『만기요람』 규정을 살펴보았다. 전세 비총법의 운영방식에는 크게 年分比摠과[50] 實結比摠 두 종류가 있었다. 기왕의 연구에서 제기되고, 일반적으로 알려진 비총법은 연분비총이다. 비총법이 전세를 총액제로 운영하는 방식이라 오해하기 쉬운데, 양계 지역을 제외한 모든 지역에서 시행되던 연분비총은 급재, 그 중에서도 사목재의 규모를 상당년과 비교해서 책정하는 방식이었다. 다시 말하면, 연분비총의 핵심은 경차관 복심을 하지 않고 상당년의 재결만큼 호조가 사목재를 결정한다는데 있었다. 그러나 최종 급재결수는 사목재 외에도 가청재·영재 등이 큰 변수로 작용하였기 때문에 상당히 유동적이었으며, 실제 전세 부과액도 달라질 수밖에 없었다. 결국 연분비총 방식은 전세 총액을 결정하는 방식도, 급재 총액을 결정하는 방식도 아니었다. 이에 반해 실결비총은 급재를 배제하고 상당년의 실결을 적용하여 전세를 부과하는 방식이었다. 실결비총은 상당년에 준해 전세 총액이 결정되었기 때문에 총액제에 가까운 형태였다고 볼 수 있다. 그러나 이 방식은 법적으로 급재를 허용하지 않았던 양계 지역에서만 시행되었다.[51]

---

49) 임성수, 2013 앞의 논문, 535-536면.

50) 災結比摠이라고도 한다.

51) 『탁지전부고』에 따르면 실제 함경도는 특별한 경우를 제외하면 거의 급재가 시행되지 않

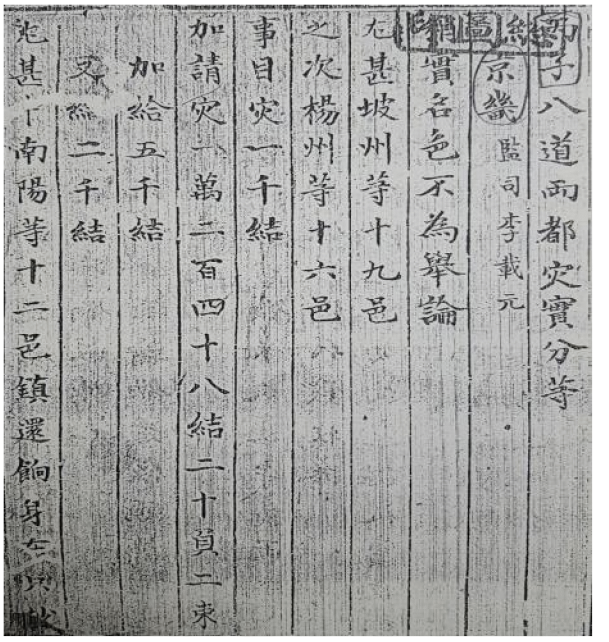
지금까지 연구에서는 전세 비총법이 지방의 자율성을 강화한 조치라고 해석하였다. 그러나 이 해석은 신중한 검토가 필요해 보인다. 내시노비 비총법과 같이 풍흉과 무관하게 세액이 고정되는 경우에는 지방관의 역할이 강조되고 향촌사회의 자율성이 강화되었다고 볼 수 있지만, 전세 비총법과 같이 세액이 매우 유동적인 경우에는 상황이 달랐다. 기존 연구에서는 비총법을 해석하며 '摠'에 초점을 두었지만, 실제 전세 비총법은 '比'가 핵심이었다. 전세 비총법의 운영원리는 상당년에 견주어 사목재의 규모를 호조가 정해 각 道에 지급하는 것이었다. 여기에 급재가 부족한 지역에서는 가청재를 신청할 수 있었다. 급재운영이 사목재를 통해 호조가 주도하게 되었기 때문에 오히려 지방보다는 호조의 역할이 강화된 결과를 가져왔다. 실제 비총법 시행 초기 사목재를 중심으로 급재가 운영되던 상황에서는 급재 규모가 호조의 결정에 크게 좌우되었다. 앞서 살펴본 대로 전세 결정과정이 비총법 이전에는 농민-권농관-수령-감사-국왕으로 이어지는 상향식 구조였다면, 이후에는 국왕(호조)-감사-수령-농민으로 이어지는 하향식 구조였다. 비록 비총법 시행 이전에는 경차관이 파견되었지만, 모든 지역을 점검하기는 불가능했기 때문에 수령과 감사의 보고에 크게 의존할 수밖에 없었다. 비총법 시행 이전 지방관의 역할이 조금 더 중요했다고 할 수 있다.[52] 요컨대 전세 비총법은 경자양전 이후 시기결이 점차 감소하는 상황에서 호조의 수입 규모를 일정 수준으로 유지하기 위해 호조가 급재를 통제하려는 데 그 목적이 있었다.[53]

연분사목을 통해 사목재와 실결이 정해져 내려오면 감사는 군현에서 보고한 재해 상황과 비교하여 부족한 재결을 추가로 신청하는 가청재를 요청하였다. 가청재는 도내 군현을 풍흉에 따라 尤甚·之次·稍實 등 세 단계로 구분한 재실분등과 함께 장계에 수록되어 국왕에게 보고되었다. 재실분등 방식과 가청재를 요구하는 내용을 살펴보면 〈그림 1〉과 같다.

았으나, 평안도는 당년재에 한해 거의 매년 급재가 시행되었다.

52) 그러나 사목재와 가청재의 비율이 역전되는 시기에는 상황이 달라진다. 이 시기는 전세 비총법이 사실상 유명무실해진 상황이기 때문에 별도의 논의가 필요한 부분이다. 여기서는 전세 비총법의 본래 시행 목적과 운영원리를 가지고 그 성격을 논하는 것이다.

53) 時起結[元摠과 같다]에서 급재를 제외하면 출세실결이 된다. 따라서 시기결 감소에도 불구하고 출세실결을 유지하기 위해서는 급재를 일정 수준으로 통제해야만 했다.



〈그림 1〉『年分災實要覽』예시

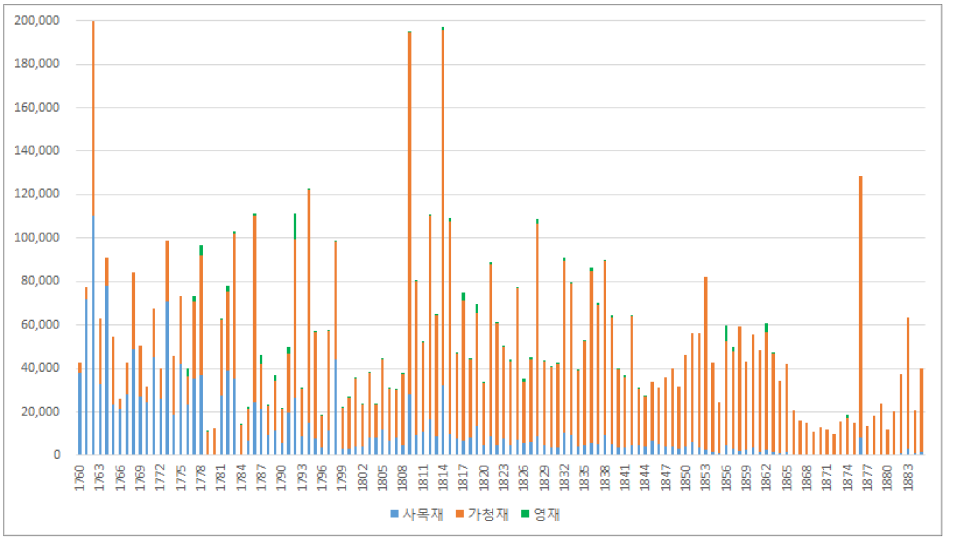
〈그림 1〉은『年分災實要覽』중 고종 13년(1876) 경기감사가 올린 재실분등의 내용이 정리된 부분이다.[54] 문서에는 도내 분등 내용을 초실·우심·지차 순으로 정리한 후 사목재와 가청재가 순서대로 쓰여 있다. 여기서 주의할 점은 사목재의 경우 호조가 지급한 결수가 맞지만, 가청재는 실제 지급된 액수가 아니라는 사실이다.『연분재실요람』에 기록된 가청재는 감사가 요청한 액수일 뿐이고, 장계가 올라가면 조정에서 논의를 거쳐 지급 액수가 결정되었다. 〈그림 1〉의 加給와 又給 항목이 실제 지급된 가청재의 결수이다. 가급은 감사가 올린 가청재를 심의하여 최초 지급한 결수이고, 우급은 가급 이후 감사의 추가 요구로 인해 재차 지급된 가청재의 액수이다. 가급과 우급의 결수를 합치면 그 해 지급된 가청재의 총액이 되는 것이다. 감사가 가청하면 조정에서 가급하는 개념으로 이해할 수 있다. 이 수치는 해당 시기『度支田賦考』의 사목재, 가청재와 비교해도 정확히 일치한다. 그런데『度支田賦考』의 가청재는 감사가 요구한 결수가 아니라

54)『年分災實要覽』(규장각한국학연구원 소장, 奎 12207).

조정에서 최종적으로 지급한 결수를 기록하였다는 점을 주의해야 한다.

다음으로 사목재와 가청재의 추이를 살펴보자. 전세 비총법이 영구적으로 시행된 이후부터 『탁지전부고』에는 사목재와 가청재가 구분되어 기재되기 시작하였다. 영조 36년(1760)부터 고종 22년(1885)까지 급재 구성의 추이는 〈그림 2〉와 같다.

단위 : 結



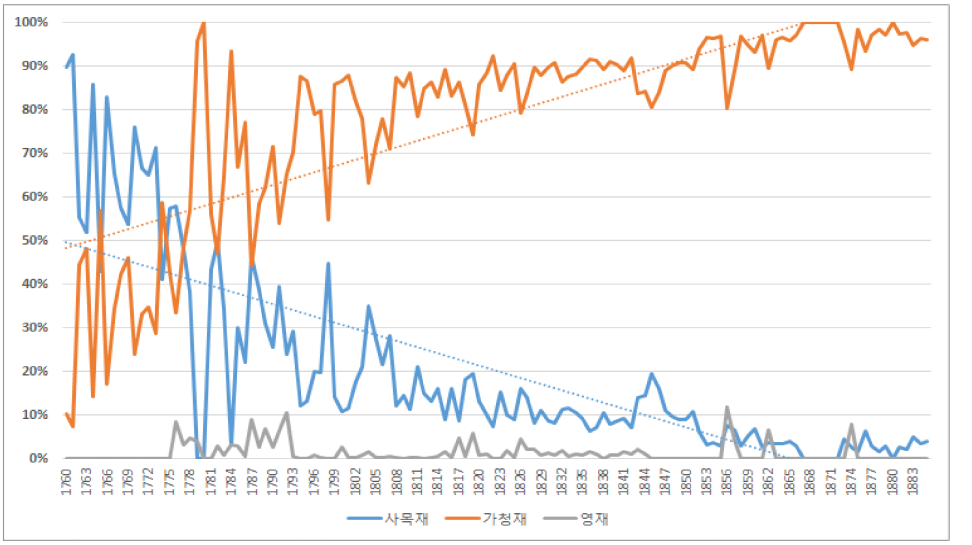
〈그림 2〉 연도별 급재 구성 추이

전세 비총법이 고정된 이후부터 약 20년간은 사목재가 주를 이루고 가청재가 보조하는 형태로 급재가 운영되었다. 이는 사목재가 부족하면 감사의 가청으로 보충한다는 비총법의 기존 원칙에도 부합하는 것이었다.[55] 물론 큰 재해가 있는 해에는 가청재의 비율이 급격히 높아지기도 하였지만, 기본적인 구성은 사목재가 중심이었다. 그리고 이따금 영재가 지급되는 모습을 볼 수 있다. 특기할 점은

55) 『承政院日記』 71책, 영조 44년 8월 29일(갑신) "命潭讀年分事目 京畿災五千四百四十結 湖西災七千四百結 湖南一萬二千三百結 嶺南一萬九千三百結 海西一千八百結 嶺東一千八十結 北道比庚午 關西比丙戌 上曰 湖西給災小矣 致仁曰 只以此磨勘 則可謂小矣 而此後道臣 狀聞請之 則有加給之道矣"

영재가 지급된 시기들이 전체 급재 추이와 큰 연관성이 없다는 사실이다. 급재가 대량 지급된 해에 영재가 없는 경우가 있었으며, 반대로 급재가 적은 해에도 영재가 지급되기도 하였다. 급재 총액이 전체 풍흉을 반영하는 것이라 한다면, 영재는 일시적·국지적 자연재해에 더 큰 영향을 받았다고 볼 수 있다.

한편 1770년대부터 가청재의 비율이 상시적으로 높아지기 시작하였고, 1779년부터는 그 비율이 완전히 역전되었다. 19세기에 들어서면 가청재의 비율이 압도적으로 높아지고 사목재는 거의 유명무실한 상황으로까지 전개된다. 〈그림 3〉은 급재 구성 비율 변화를 도식화한 것이다.



〈그림 3〉 연도별 급재 구성 비율 추이

18세기 후반 역전된 사목재와 가청재의 비율은 일시적으로 뒤바뀌기도 하였지만, 19세기 이후가 되면 점차 그 간격이 벌어져서 한 차례도 사목재가 우위를 점하지 못하였다. 18세기 말부터 대부분 시기에 가청재는 전체 급재의 80%이상을 차지하였으며, 90%를 넘어선 시기도 적지 않았다. 호조가 급재를 주도하려던 기본 취지는 사라지고 점차 그 운영이 감사에게 위임되는 상황이었다.

비총법이 전면적으로 시행된 지 얼마 지나지도 않아 사목재의 비중이 떨어진

이유는 무엇일까? 이것은 비총법이 안고 있던 근본적인 한계점이 시행과 동시에 노출된 것이었다. 수령과 감사를 통해 연분이 조정에 보고되고, 조정의 심의와 경차관 복심 이후 재결을 결정하던『經國大典』체제에서는 재결 규모에 지방관의 의도가 크게 반영되었다. 지방관은 자신이 다스리는 고을의 재정과 농민들의 생활을 최우선으로 고려했기에 요구하는 재결의 양이 상대적으로 많을 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 국왕과 조정은 지방관의 요구를 지나치게 삭감하는 것이 '損上益下' 이념에 어긋나는 것이었기에 최대한 반영해 주어야만 했다. 이 때문에 17세기 말에서 18세기 초반에는 조정에서 지급한 급재가 군현의 실제 재결보다 많아 餘結이 다수 발생하는 문제가 왕왕 있었다.

그런데 호조가 선제적으로 재결을 결정하여 내려 보내는 비총법에서는 중앙정부의 입장이 강하게 투영되는 것이 당연한 이치였다. 호조는 왕실 및 各司 운영에 필요한 각종 비용을 책임져야 때문에 기본적으로 지방관청이나 농민보다는 중앙재정이 우선시 되었다. 따라서 호조가 책정하는 사목재는 전세 수입을 고려하여 소극적으로 정해질 수밖에 없었다. 영조 44년(1768) 영의정 金致仁의 발언은 이러한 정황을 잘 보여준다.

> 부세를 관장하는 신하[호조 관원] 역시 어찌 백성의 고달픔을 소홀히 보겠습니까마는 나라 재정을 위하는 마음이 매번 앞서기 때문에 급재결의 수가 항상 적습니다. 진실로 道臣의 加請과 朝家의 加給이 아니라면 災實이 서로 맞지 않습니다. 황폐한 곳에도 분별없이 세를 거두니 더욱 어찌 감당하겠습니까? 이후에는 각별히 신칙하여 사목을 頒下할 때 차라리 백성에게 손해 본다는 마음을 항상 간직하여 두루 세밀하게 살펴 혹 함부로 깎지 말며, 매번 백성에게 돌아가는 재결은 많은 것을 따르되 적게 하지 않는다면 우리 성상의 상처받은 백성을 돌보듯 하시는 德意를 한 사람도 입지 않음이 없게 될 것입니다.[56]

김치인은 호조가 국가재정을 위하는 마음이 매번 앞서기 때문에 사목재가 항상 부족하다는 사실을 지적하며 가청재가 아니면 실제 재실과 맞지 않음을 강조하였다. 이에 그는 백성에게 손해를 보더라도 사목재의 규모를 늘릴 것을 제안하였다. 그의 의견이 반영되었는지 영조 44년(1768)에는 사목재의 규모가 크게

56)『備邊司謄錄』151책, 영조 44년 1월 26일.

증가하였다.[57] 그럼에도 불구하고 그해 겨울 전라어사 金相翊은 이번에 지급한 재결 22,300결로는 分俵할 가망이 전혀 없다며 7천 결 이상의 추가 재결을 요구하였다. 감사가 부지런히 재결을 검사하고 절약했음에도 이같이 부족하다는 어사의 보고는 사목재가 얼마나 현실과 동떨어져 있었는지 보여준다.[58] 결국 조정의 논의를 거쳐 가청한 재결 중 일부를 가급하기로 하였지만, 호조가 주도하는 사목재 운영방식이 근본적으로 바뀌지 않는 한 지방관청과 농민이 느끼는 재결 부족 문제는 계속될 수밖에 없었다. 사목재를 줄여 실결을 확보하려는 호조를 국왕이 제지하는 사례도 심심찮게 벌어졌다.[59] 호조는 연분사목을 내려 보내면서도 가청재를 최소화하기 위해 감사의 신중한 俵災를 재차 강조하였다.[60]

문제는 호조의 재정수지가 점차 악화되어 가는 상황이었다. 호조의 평년 세입은 숙종대 중후반까지만 해도 약 13만 석이었지만 점차 감소하여 경종대에는 풍년 세입이 11만 석에 그쳤고, 영조 초에는 10~11만 석을 평년 세입으로 인식하였다. 영조 중후반에는 평년에도 10만 석을 넘지 못할 만큼 감소하였고, 이러한 추세는 정조대에도 이어져 평년 세입이 대략 10만 석 내외가 되었다. 비총법이 확정된 영조대 후반부터 오히려 재정수지가 악화되고 만성화되었기 때문에 호조 입장에서는 더욱 출세실결 확보에 주력해야만 했다. 다른 재정아문이나 지방관청으로부터 재정지원을 받는 加入을 통해 부족 재원을 충당하기도 하였지만,[61] 정상적인 재정운영을 위해서는 전세를 충분히 확보하는 것이 급선무였다.

이러한 배경에서 정조 즉위 이후 호조의 사목재 지급은 현격하게 감소하였다. 정조 3년(1779)과 4년에는 전국적으로 사목재가 전혀 지급되지 않으면서 각각 이듬해 전세 수입이 최고치를 기록하기도 하였다.[62] 물론 풍년으로 인한 결과일 수도 있으나, 사목재가 전혀 지급되지 않는 것은 매우 이례적인 일이었다. 정조 22년(1798) 비변사의 계문은 급재 운영의 변화 모습을 상세히 보여준다.

---

57) 『度支田賦考』 田摠 給災.

58) 『備邊司謄錄』 152책, 영조 44년 11월 5일.

59) 『備邊司謄錄』 157책, 영조 51년 9월 2일.

60) 『備邊司謄錄』 157책, 영조 51년 9월 8일.

61) 임성수, 2013 「18세기 후반~19세기 전반 호조의 수입 구조 변화와 그 영향」 『역사와 현실』 90; 임성수, 2014 「17·18세기 호조 '가입(加入)'의 전개와 추이」 『역사와 현실』 94.

62) 『度支田賦考』 田摠 給災; 같은 책, 實上納.

> 급재의 정사는 義가 나라의 몫을 덜어서 백성에게 보태어 주는 데 있기 때문에 도신이 너무 깎을 경우 더러는 묘당에서 추가로 획급하고 너무 부풀릴 경우 역시 묘당에서 억제하여 차라리 손해를 보더라도 서로 구제하는 데 근본을 둔 것임에도 안면의 사사로운 정이 점점 우세하여 그대로 습속을 이루고 있으니, 이것은 先正臣 李珥가 깊이 우려하고 탄식하던 일입니다. 근래에 와서 호조의 재결 획급이 형식에 지나지 않고 묘당의 減劃이 도리어 상례처럼 되었으니, 이는 감사가 손실을 감수하는 권한을 잡고 있고 묘당에서 깎아주는 책임을 맡으면서 안팎이 으레 그냥 두고 넘기어서 본말이 전도되었기 때문입니다. 국가의 체통을 생각하면 탄식이 나옵니다.[63]

본래 급재의 취지는 損上에 있었기 때문에 국가가 손해를 보더라도 백성에 유리하게 책정되어야만 했다. 그러나 감사와 조정 대신이 친분을 이용하여 사사로운 정으로 결정하는 것이 잘못된 습속이 되어 버렸다. 주목할 점은 호조의 사목재가 형식적으로 변하였고, 감사가 가청재를 올리면 조정에서 줄여 지급하는 것이 급재운영의 상례가 되었다는 언급이다. 손상을 주도해야할 조정이 급재를 깎는 역할을 하고, 농민을 대변해야할 감사는 오히려 손실을 감수하는 권한을 행하는 모순적인 운영이 이루어지고 있던 것이다. 이는 사목재가 유명무실해지고, 가청재 위주로 급재가 결정되던 변화된 당시의 모습을 잘 보여준다.

19세기 이후 사목재가 더욱 축소되면서 이러한 경향은 심화되어 갔다. 18세기까지 평균 1만 결 이상을 유지하던 사목재는 19세기 들어서면 1만 결 이하로 떨어졌으며 특히 1820년대 이후에는 급격히 감소하였다. 1820년 이후에는 1832년 한해를 제외하면 전국 사목재가 1만 결을 넘은 해가 전혀 없었다. 철종 연간에는 전국 사목재가 1천 결 미만으로 떨어진 해도 있었으며, 고종 즉위 후에는 6년 연속 사목재를 지급하지 않기도 하였다. 전국 총량이 이와 같다면 각 도별 상황은 더욱 심각했을 것을 예상할 수 있다. 일례로 철종 12년(1861) 충청도에는 흉년에도 불구하고 사목재가 고작 100결만 지급되어 감사가 추가로 21,232결 71부 9속을 가청하는 일이 벌어졌다.[64] 사목재의 200배에 달하는 가청재가 요구된 것이다. 이 같은 현상은 비단 그 해에만 있던 특별한 일이 아니었다. 헌종대 이후에는 모든 지역에서 100결이나 50결 단위로 사목재가 정액화 되어 지급되었

63) 『備邊司謄錄』 188책, 정조 22년 10월 11일.

64) 『備邊司謄錄』 248책, 철종 12년 10월 12일.

다. 특히 19세기 중반을 넘어서면 하삼도 지역은 200결 미만이 지급되는 경우가 빈번했으며, 경기는 50결 미만이 지급되고 있었다. 다음은 『度支田賦考』에서 헌종대 이후 43년간 연분급재가 시행되던 6道의 사목재 지급 규모별 횟수를 정리한 표이다.

〈표 2〉 헌종대 이후(1835~1885) 43년간 사목재 지급 규모별 횟수

단위 : 회

지급결수	강원도	경기	경상도	전라도	충청도	황해도	합계
20결	5	0	0	0	0	0	5
30결	15	0	0	0	0	0	15
50결	7	5	1	1	2	6	22
70결	3	1	0	0	0	0	4
100결	2	5	2	3	7	6	25
150결	0	1	3	3	3	2	12
200결	0	10	5	4	4	8	31
250결	0	0	1	1	0	0	2
300결	0	0	5	5	6	9	25
400결	0	3	4	6	3	2	18
500결	0	3	5	3	11	1	23
600결	0	0	6	6	1	1	14
700결	0	0	3	2	0	0	5
800결	0	0	2	4	0	0	6
1,000결	0	2	2	2	0	0	6
1,200결	0	0	0	0	1	0	1
1,500결	0	0	1	0	0	0	1
1,900결	0	0	0	1	0	0	1
2,000결	0	0	2	0	2	0	4
2,500결	0	0	0	1	0	0	1
합계	32	30	42	42	40	35	221

표에서 알 수 있듯이 헌종대 이후 사목재는 대부분 500결 미만에서 결정되었고, 1,000결 이상 지급된 해는 극소수에 불과했다. 사목재를 전혀 지급하지 않은 해도 많았다. 총 43년간 강원도는 11회, 경기는 13회, 경상도와 전라도는 각각 1회, 충청도는 3회, 황해도는 8회에 걸쳐 사목재가 전혀 지급되지 않았다. 경기와

강원도의 경우 지급 결수가 워낙 적었기 때문에 아예 지급하지 않던 해도 빈번했던 것으로 이해된다. 결과적으로 풍흉이 유사한 해의 재결을 호조가 선제적으로 지급한다는 비총제의 본래 취지는 사라지고 18세기 후반과도 비교할 수 없을 만큼 완벽하게 사목재가 형식화된 것이다.

사목재가 급재로서의 기능을 사실상 상실하자 가청재의 중요성은 더욱 높아졌다. 감사는 정상적인 俵災를 위해 이전보다 더 강력하게 가청재를 요구할 수밖에 없었다. 다음은 감사의 거듭된 가청재 요구를 접수한 비변사에서 국왕에게 보고한 내용이다.

> Ⓐ 사목은 본래 스스로 엄중하여 가청이 예전에는 매우 드물었는데 근래 와서는 사목이 한갓 형식으로 돌아가고 가청을 바로 恒例로 간주하여 한번 청하고 다시 청하니 번거롭고 외람됨이 막심합니다.[65]
>
> Ⓑ 지난번 전라감사 鄭亨朝의 장계로 인하여 가청재 7,000결을 覆啓하고 추가로 지급하였습니다. 지금 해당 감사의 장계를 보니 재결을 조치하여 지급하기에 부족하다는 상황을 진달하고, 이에 본래 신청한 것에서 삭감당한 재결 18,713결 76부 5속을 특별히 준수대로 획급해 주는 일을 다시 묘당으로 하여금 품지하여 분부하게 할 것을 요청하였습니다. 이전에 추가 지급한 것도 裁量이 없지 않았는데, 근래 재결을 마감함에 반드시 준수대로 취하려고 하니 역시 잘못된 폐단의 하나입니다. (중략) 다시 5,000결을 추가로 지급해 각별히 고르게 나눠 주도록 신칙하여 실제 혜택이 아래에 미치게 하며 다시 요구할 수 없다는 뜻으로 분부하는 것이 어떠합니까?[66]

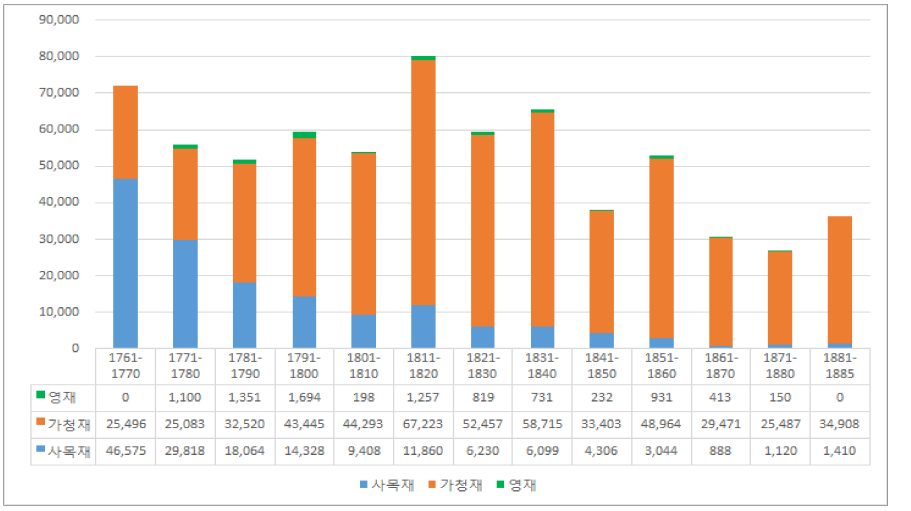
사료 Ⓐ는 사목재가 형식적으로 변하면서 감사가 가청재를 요구하는 것이 상례가 되었고, 그 요구가 한 차례에서 끝나지 않던 현실을 보여준다. 사료 Ⓑ에서는 전라감사가 가청재를 재차, 삼차에 걸쳐 요구하며 처음 신청한 가청재의 수만큼 반드시 채우려고 한다며 우려를 표명하고 있다. 조정에서는 5천 결을 추가 지급하며 다시 요구할 수 없도록 조치하였지만, 정최조는 이후에도 한차례 더 장계하여 추가 재결을 요구하였다. 加請·再請·三請·四請에 이른 요구에 비변사는 잘못된 것이라 성토하였지만, 損上益下의 정사에 재결을 아끼는 것은 옳지 않다며 2,000결을 추가 지급하였다.[67] 결국 그해 전라도에는 최초 지급된 7,000

65) 『承政院日記』 2360책, 헌종 4년 10월 26일(갑오).

66) 『備邊司謄錄』 240책, 철종 4년 11월 12일.

결에서 3배 이상 증가된 22,000결의 가청재가 지급되었다.[68] 비록 일부 비판을 감수하더라도 계속해서 요청하면 국왕의 입장에서 배려하지 않을 수 없었기 때문에 감사가 가청재 삭감분을 채우기 위해 반복해서 장계를 올리는 일은 매년 반복되었다. 『年分災實要覽』에 加給, 又給, 三給이라는 표현이 등장하는 것도 이러한 현실이 반영된 결과이다.[69]

요컨대 전세 비총법이 시행된 지 불과 20년도 되지 않아 사목재가 중심이 되고 가청재가 보조하는 형태의 새로운 급재 방식은 큰 변화를 맞이하였다. 사목재와 가청재의 비율이 역전되면서 사목재는 점차 감소하기 시작하였고, 마침내 19세기 중반에 가서는 그 형식만 남은 채 비총법의 명맥이 유지되고 있음을 보여줄 뿐이었다. 그럼에도 주목할 점은 급재의 구성 비율이 현격하게 변하였지만, 그 규모나 성격이 크게 변하지는 않았다는 사실이다.



	1761-1770	1771-1780	1781-1790	1791-1800	1801-1810	1811-1820	1821-1830	1831-1840	1841-1850	1851-1860	1861-1870	1871-1880	1881-1885
영재	0	1,100	1,351	1,694	198	1,257	819	731	232	931	413	150	0
가청재	25,496	25,083	32,520	43,445	44,293	67,223	52,457	58,715	33,403	48,964	29,471	25,487	34,908
사목재	46,575	29,818	18,064	14,328	9,408	11,860	6,230	6,099	4,306	3,044	888	1,120	1,410

〈그림 4〉 10년 단위 평균 급재 구성 변화

〈그림 4〉에서처럼 사목재 감소에도 불구하고 가청재 증가로 인해 전체 급재 규모는 1860년대 이후까지도 일정 수준을 유지하였다. 또한 손상익하를 기본이

67) 『承政院日記』 2548책, 철종 4년 11월 25일(병인).
68) 『度支田賦考』 田摠 給災.
69) 『年分災實要覽』(규장각한국학연구원 소장, 奎 12207).

념으로 하는 급재의 운영원리가 확고하게 관철되면서 감사의 거듭된 요청에 국왕은 부응하지 않을 수 없었다. 재정수입 감소에 따른 실결 확보를 위해 호조는 의도적으로 사목재를 줄여 나갔지만, 국가재정과 대민구휼이라는 두 가지 사안이 충돌할 때마다 국왕과 조정 대신들은 '차라리 백성에게 손해를 본다'는 '寧失於民'의 뜻에 따라 대부분 백성의 손을 들어주었다. 이것을 굳이 당시 국왕과 조정 대신들의 도덕성을 가름하는 기준으로 삼을 필요는 없을 것이다. 왕도정치를 표방한 조선왕조의 정통성을 유지하고 통치명분을 쌓기 위해 부득이한 정치적 선택을 했다고 보는 것이 더 타당할지도 모르겠다. 한편 19세기 후반 전체적인 급재 규모가 줄어드는 모습을 보이지만 이에 대해서는 보다 종합적인 분석과 신중한 해석이 필요하다.

4. 19세기 給災 운영 변화와 그 의미

19세기 조선왕조는 정치·사회·경제적으로 다양한 문제를 노정하였다. 농민의 삶은 곤경에 빠지고 있었지만, 빈번한 자연재해까지 겹치면서 고통이 가중되었다. 자연재해는 언제든 찾아올 수 있는 일반적인 현상이지만, 19세기 전반의 재해는 조금은 특별했다는 것이 기왕의 연구결과이다.[70]

급재는 정부가 재해에 대응하는 다양한 대책 가운데서도 농민생활에 가장 실질적인 혜택을 주는 대책이었다. 19세기 특별한 재해에 걸맞게 급재운영에도 몇 가지 변화가 나타났다. 가장 주목되는 것은 田災를 공식적으로 파악하기 시작했다는 점이다. 심한 흉년이 왔을 때 한전에 급재를 허용하였다는 사실은 앞서 살펴보았다. 19세기 들어서도 간간히 한전급재가 시행되었지만 정부는 언제나 재해를 입어 수확 없는 토지에 백지징세를 할 수 없기에 취한 이례적인 조치라는 단서를 달았다.

---

70) 19세기 자연재해에 대해서는 조광, 1982「19世紀 民亂의 社會的 背景」『19세기 한국전통사회의 변모와 민중의식』, 고려대학교 민족문화연구소 출판부; 이호철·박근필, 1997「19세기초 조선의 기후변동과 농업위기」『조선시대사학보』 2 참조.

그런데 순조 20년(1820)부터 『度支田賦考』 급재조에는 매년 田災가 기록되기 시작한다. 이전까지 급재조는 사목재, 가청재, 영재로 구분되었는데, 이때부터 추가로 畓災와 田災도 구분하기 시작하였다. 이미 급재를 세 종류로 나누어 기록하던 상황에서 통계방식을 추가하는 것은 담당 관원에게도 대단히 번거로운 일이었기 때문에 특별한 사유 없이 기재방식이 바뀌진 않았을 것이다. 전재가 다른 급재와 마찬가지로 매년 기록해야할 필요가 생겼을 것으로 예상할 수 있다. 결론부터 말하면 여기서 전재는 일반 한전급재가 아니라 거의 대부분 綿田災였다.

면전재는 『大典通編』에 예외조항이 수록되면서 법적으로 급재가 허용되었지만 매년 지급되지는 않았다. 연대기사료와 급재관련 문서들을 볼 때 면전재는 사목재로는 지급하지 않고 감사가 별도로 장청을 해야만 심의를 거쳐 지급이 결정되었다. 면전재가 공식적으로 허용된 정조대까지만 하더라도 감사의 면전재 요청이 매년 올라오지 않았다.[71] 국왕과 대신들이 인정할 만한 큰 흉년에만 사유를 갖춰 요청하는 것이 일반적이었다. 그러나 19세기 이후 면전재 요청 빈도가 급격히 증가하는 모습을 볼 수 있다. 특히 순조 8년(1808)부터는 거의 매년 면전재 요청이 올라왔다. 이 같은 배경에서 면전재에 대한 체계적인 관리의 필요성이 부각되었을 것으로 보인다. 19세기 들어 출세실결 감소에 따라 전세 수입이 줄어든데 반해, 지출은 크게 증가하고 있었기 때문에[72] 면세지였던 재결에 대한 보다 철저한 관리가 요구되었고, 마침내 순조 20년(1820)부터 면전재도 기록을 시작한 것이다.[73]

기록에 따르면 순조 20년(1820)부터 고종 22년(1885)까지 66년 동안 단 한해도 거르지 않고 모두 전재가 지급되었다. 매년 감사가 면전재를 신청한 것이 재해의 빈도가 높아졌기 때문만은 아닐 것이다. 이 역시 사목재가 줄어들고 있었던 당시 흐름과 무관하지 않으리라 생각한다. 줄어든 사목재 만큼 감사는 가청재를 통해 보충해야 했기에 旱田이지만 유일하게 급재가 허용된 면전재 항목을

71) 『惠政要覽』(규장각한국학연구원, 奎 4723).

72) 임성수, 2013 앞의 논문, 169-176면.

73) 『度支田賦考』의 田災가 대부분 綿田災일 것이라 판단하는 것은 『惠政要覽』과 연대기사료에 등장하는 면전재 지급 결과가 『度支田賦考』의 田災 수치와 거의 그대로 일치하기 때문이다.

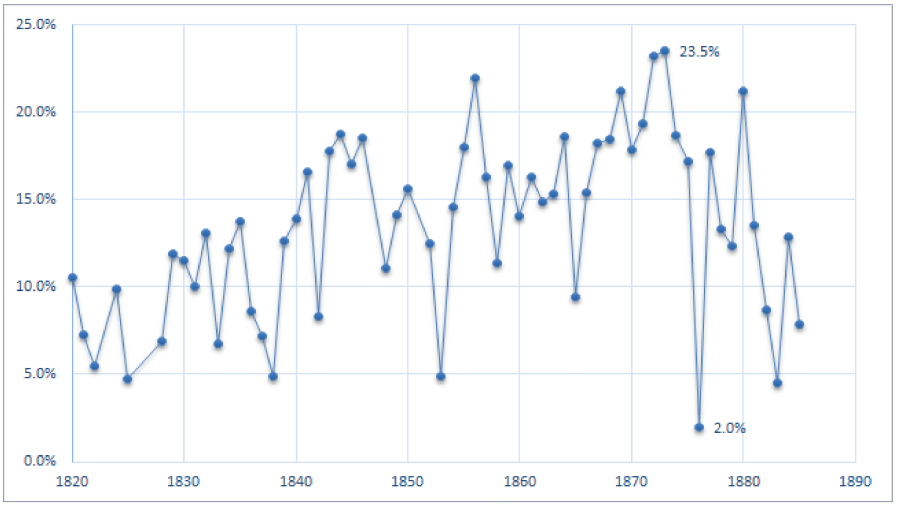
꾸준히 신청하면서 최대한 많은 가청재를 확보하고자 했던 것으로 이해된다. 전재와 답재의 지급규모는 어떠하였는지 다음 표를 통해 살펴보자.

〈표 3〉 순조 20년(1820)~고종 22년(1885) 田災·畓災 현황

단위 : 結

연도	답재	전재	합계	시기	답재	전재	합계
1820	29,944	3,525	33,469	1856	41,186	11,567	52,753
1821	81,420	6,366	87,786	1857	39,878	7,745	47,623
1822	57,698	3,346	61,044	1858	52,639	6,777	59,416
1824	38,903	4,266	43,169	1859	35,945	7,358	43,303
1825	73,241	3,622	76,863	1860	47,648	7,800	55,448
1828	99,312	7,340	106,652	1861	40,413	7,847	48,260
1829	37,864	5,106	42,970	1862	48,134	8,431	56,565
1830	35,817	4,664	40,481	1863	39,593	7,165	46,758
1831	37,662	4,200	41,862	1864	27,832	6,368	34,200
1832	77,681	11,689	89,370	1865	38,085	3,955	42,040
1833	73,883	5,321	79,204	1866	17,366	3,152	20,518
1834	34,072	4,740	38,812	1867	13,303	2,959	16,262
1835	45,137	7,183	52,320	1868	12,256	2,779	15,035
1836	77,489	7,287	84,776	1869	8,668	2,335	11,003
1837	64,399	5,007	69,406	1870	10,639	2,309	12,948
1838	85,118	4,350	89,468	1871	9,637	2,309	11,946
1839	55,589	8,059	63,648	1872	7,636	2,309	9,945
1840	33,823	5,449	39,272	1873	11,953	3,671	15,624
1841	30,047	5,971	36,018	1874	13,791	3,160	16,951
1842	58,687	5,307	63,994	1875	12,532	2,604	15,136
1843	25,228	5,453	30,681	1876	125,868	2,506	128,374
1844	21,853	5,054	26,907	1877	11,301	2,431	13,732
1845	28,155	5,768	33,923	1878	15,788	2,429	18,217
1846	25,454	5,801	31,255	1879	21,093	2,972	24,065
1848	35,577	4,434	40,011	1880	9,522	2,562	12,084
1849	27,440	4,517	31,957	1881	17,588	2,750	20,338
1850	39,000	7,235	46,235	1882	33,936	3,231	37,167
1852	49,111	7,013	56,124	1883	60,532	2,873	63,405
1853	78,175	4,046	82,221	1884	18,190	2,689	20,879
1854	36,365	6,208	42,573	1885	36,654	3,144	39,798
1855	19,927	4,382	24,309				

전국적으로 전재는 매년 최소 2,300여 결에서 최대 11,000여 결까지 지급되었고, 연평균 4,966결 규모였다. 같은 시기에 답재 평균 39,241결과 비교하면 약 1/8 가량에 해당됐다. 전재가 전체 급재에서 차지하는 비율은 19세기 전반에는 약 5%대에서 20% 미만 사이를 맴돌다 중반이 넘어가며 평균 15% 이상으로 그 비율이 높아지기 시작하였다. 그러다 다시 고종 17년(1880)을 기점으로 큰 폭으로 떨어지게 된다.



〈그림 5〉 순조 20년(1820)~고종 22년(1885) 田災 지급 비율

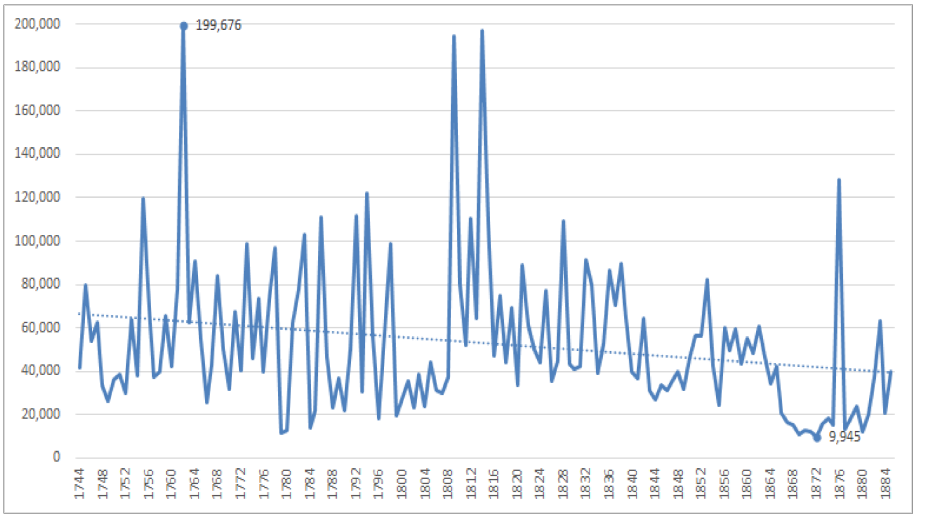
전재가 모든 지역에 지급된 것은 아니었다. 전라도는 한 해를 제외하면 매년 전재가 지급되었지만, 충청도, 황해도, 평안도, 경상도 순으로 지급 빈도가 점점 낮아졌다. 함경도에는 해당 시기 전재가 전혀 기록되지 않았으며, 경기 역시 순조 32년(1832)을 제외하면 전재가 지급되지 않았다.[74] 전라도와 충청도에 전재가 많았던 데에는 유리한 재배환경으로 인해 면전이 많았던 것도 이유였을 테지만, 높은 水田 비율과 부세 부담을 감안하여 감사의 적극적인 요청과 조정의 배려가 있었던 것이 아닐까 생각된다. 결과적으로 綿田災의 연례적인 지급은 면업에 종사하던 농민들뿐 아니라, 해당 지역에서 급재를 분배받는 농민 모두에게

74) 『備邊司謄錄』 220책, 순조 32년 9월 7일; 『備邊司謄錄』 220책, 순조 32년 윤9월 29일.

도움이 되었다. 사목재 감소에도 불구하고 가청재 증가, 급재 지목 확대 등은 급재의 구휼기능을 유지시키는 데 중요한 역할을 하였다.

다음으로 전체적인 급재 규모의 추이를 살펴보자. 〈그림 6〉에서처럼 19세기 이후 급재는 순조 9년(1809)과 14년(1814) 19만 결 이상으로 정점을 찍은 이후 대체로 10만 결 미만을 유지하며 감소하는 추세를 보여주었다. 급재는 고종 4년(1867)부터 2만 결 이하로 내려갔다가 약 10여 년이 지난 고종 13년(1876) 다시 12만 8천여 결을 넘어선다. 기왕의 연구에서는 급재 결수가 1만 결대로 떨어진 시기에 특히 주목하였다. 종래 3~4만 결을 초과하던 급재가 약 1/3 수준으로 떨어졌으며, 이것은 80만여 결에 달하는 時起田의 1.5%에 불과한 수준이라는 점에서 광범한 백지징세가 불가피했고, 무정제한 수탈 강화는 봉건적 수취체제의 파탄을 의미한다고 보았다.[75] 또한 급재 감소로 인해 재결 지급을 통해 풍흉의 충격을 흡수하던 중앙정부의 통합능력이 급속히 약화되었고, 왕조는 베푸는 것 없이 걷어가기만 하는 기생적인 수탈자로 간주되기 시작했다는 평가를 내리기도 하였다.[76]

단위 : 結



〈그림 6〉 연도별 급재 결수 추이

75) 김옥근, 1984 앞의 책, 342면.

76) 이영훈, 2007 앞의 논문, 286면.

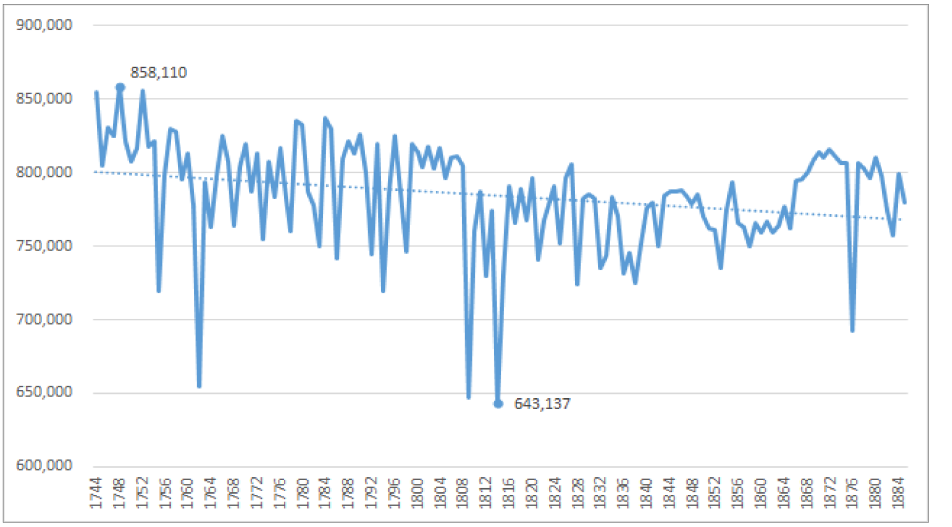
과연 그와 같은 평가는 타당한 것일까? 급재 결수 변화를 통해 농민의 부세부담을 설명하기 위해서는 더 많은 조건들이 뒷받침되어야 한다. 급재는 재결에 면세혜택을 주는 것이었지만, 급재가 줄었다고 해서 그것이 곧장 과세대상 토지인 출세실결이 늘었다는 결론으로 이어지진 않는다. 출세실결에는 급재 외에도 다양한 요인이 작용한다는 사실을 염두에 두어야 한다. 또한 급재 감소의 폭이나 기간이 그러한 평가를 받기에 타당한 수준이었는지도 검토해볼 필요가 있다.

첫째, 19세기 후반 급재 감소는 농민의 부세활동에 큰 영향을 줄 만큼 특별한 것이었는가? 앞선 두 연구에서 모두 문제로 삼고 있는 시기는 급재가 1만 결대로 내려갔던 약 10년 동안이다. 〈그림 6〉에서처럼 1860년대 이전까지는 전반적으로 약 6만여 결을 중심으로 위아래로 파동을 보이고 있다. 간혹 급격한 상승과 하강을 보이기도 하지만 급재는 기본적으로 자연재해에 대응하는 것으로서 일정한 패턴이 있는 것은 아니기 때문에 특별한 경우라고 할 수 없다. 또한 얼마간 1만 결대에 있던 재결이 다시 12만 8천여 결까지 치솟고, 6만 결 이상을 넘어서는 이후 상황에 대해서는 아무 언급도 없이 지나친 부분도 고민해볼 필요가 있다. 한 연구에서는 10년 단위로 급재의 평균을 계산해 전반적인 감소 추세를 강조하기도 하였다. 그러나 급재가 재해의 정도에 따라 최대치가 매우 유동적이고 예측불가능하다는 점을 감안할 때 평균을 통한 분석이 적절한지는 의문이다. 혹 감소하는 경향에 대해서는 동의하더라도 그것이 농민의 부세활동을 크게 악화시킬 만큼의 수준이었는가는 별도의 연구대상이다.

둘째, 전반적인 급재 결수 감소로 인해 농민이 세금을 납부해야할 토지가 증가하였는가? 두 연구는 공통적으로 급재가 줄어들면 농민의 세금 부담이 커졌을 것이라 전제하고 있다. 그것을 검증하기 위해서는 출세실결의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 〈그림 7〉에서처럼 18세기 중반 85만 8천 결로 최고치를 기록한 출세실결은 이후 계속해서 하락하는 추세였다. 특히 사목재가 형식적으로 변하고 급재가 18세기에 비해 줄어든 19세기 전반에도 출세실결이 늘지 않고 오히려 감소하였다. 1870년대 급재가 급격히 감소하는 구간에서는 출세실결도 증가하는 모습을 보이지만, 18세기 후반에 비하면 여전히 낮은 수준이다. 따라서 급재 감소가 출세실결 증가로 직결되지는 않는다는 점을 알 수 있다. 또한 출세실결은 말

그대로 세금을 내는 토지이다. 세금을 내는 토지가 줄어갔다는 것은 급재 감소에도 불구하고 농민의 부세부담이 오히려 커지지는 않았다는 사실을 의미한다.[77]

단위 : 結

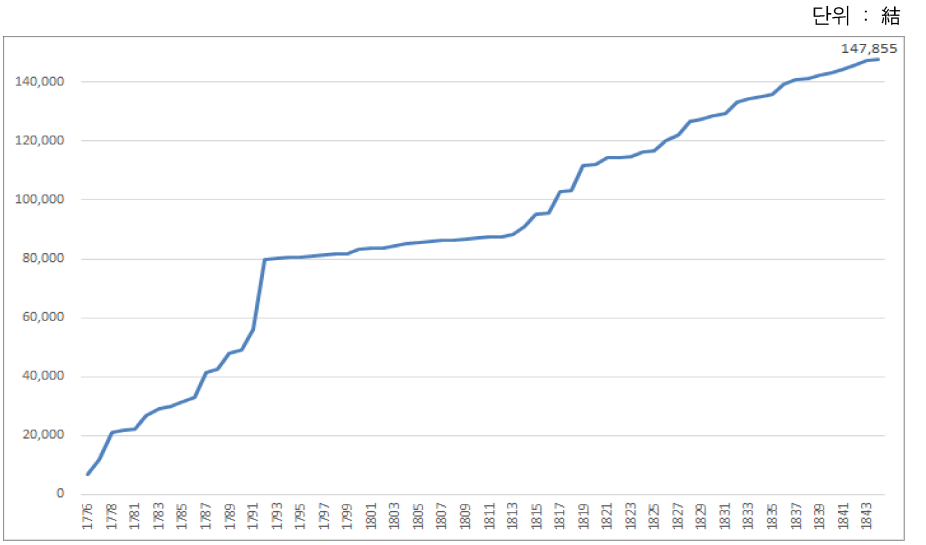


〈그림 7〉 연도별 출세실결 추이

셋째, 급재의 감소 흐름에도 불구하고 출세실결은 왜 증가하지 못했을까? 당시 출세실결은 원장부에서 각종 잡탈과 면세결을 뺀 元摠을 통해 결정되었다. 매년 원총에서 그 해의 급재를 제외하면 출세실결이 되는 것이 기본적인 원리였다. 따라서 급재와 출세실결은 항상 반비례 관계에 있어야 했지만, 실상은 그렇지 못했다. 바로 원총이 변하였기 때문이다. 18세기 후반 이래로 원총은 급재, 그 중에서도 永災로 인해 조금씩 감소하였다. 영재는 정조대 지급을 규제하는 법령을 내리기도 하였지만, 기본적으로 떨어져나간 토지에 지급하는 것이었기 때문에 무작정 금지하는 것이 불가능했다. 영조 52년(1776)부터 헌종 10년(1844)까지 영재는 한해도 빠짐없이 지급되었고, 헌종 11년(1845)부터 철종 6년(1855)까지 잠시 중단되기도 하였지만 이후 다시 지급되었다. 영재는 사목재나

77) 여기서 부세부담이란 급재와 관련한 과세지의 증감을 말하는 것이지, 각종 부가세나 부과 방식 변화에 따른 농민의 실제 납부액 변화를 의미하는 것은 아니다.

가청재와 달리 한번 지급되면 계속해서 원총에서 제외되었다. 따라서 영재는 비록 소량이라 할지라도 오랜 시간 지급되면 원총에 주는 부담이 매우 컸다. 〈그림 8〉은 영조 52년(1776)부터 헌종 10년(1844)까지 영재의 누적량을 그린 것이다.



〈그림 8〉 1776~1843년 동안 永災 누적량

그림에서처럼 헌종 9년(1843)까지 누적된 영재의 양은 14만 7천 결에 달하였다. 이 수치는 일회성에 그치는 것이 아니라 누적되는 것이었기 때문에 사목재와 가청재 외에 영재만큼의 급재가 해마다 추가로 지급되는 효과가 있었다.[78] 극심한 흉년을 겪을 때에나 15만 결에 달하는 급재가 이루어졌다는 점을 감안할 때 19세기 중반 누적된 영재의 규모는 무시할 수 없는 수준이었다. 조정에서도 이 문제를 정확하게 인지하고 있었다. 헌종 7년(1841) 행공조판서 權敦仁은 新舊 永頃을 모두 계산하여 60년 전과 비교해보면 증가된 것이 모두 6만 결이나 되고 각종 新災로 마감된 것도 몇 만 결 이상이 될 것이라 하였다. 그 결과 원

78) 영재의 누적량이 元摠의 감소량과 정확히 일치하지는 않는다. 정부도 원총 감소에 대응하여 지속적으로 陳田·續田·還起田·隱結 등을 파악하여 원총에 포함시키려 하였기 때문이다.

총이 줄어든 것이 거의 10만 결에 달하여 부세 수입은 해마다 줄고, 災摠은 날마다 증가한다고 진단하였다.[79] 영재는 한번 지급되면 대부분 영구히 재결로 인정받았기 때문에 다른 災頉보다도 심각한 문제로 인식되었다. 다음은 헌종 10년(1844) 좌의정 權敦仁의 발언이다.

> 각도의 災頉이 이름만 있고 실제로는 없는 경우가 없지 않지만, 영남과 호서의 永災보다 심한 경우는 없습니다. 川浦續陳을 한번 보고하여 마감을 거치게 되면 그대로 永災라 칭하는데, 해마다 증가하는 것이 이루다 셀 수가 없으니 바로 다른 도에는 없는 것입니다. 만약 이것이 그치지 않는다면 아마도 전결에서 거두는 것이 없고, 나라에 바치는 것이 없지 않겠습니까?[80]

권돈인은 永災가 해마다 증가하는 현상을 크게 우려하며 영재를 그치지 않으면 전결에서 거두는 것이 없어질 것이라 경고하였다. 그러나 조정에서도 비록 출세실결 감소를 예견하고 있었지만 천반포락과 같은 白徵處에 과세하는 것은 백성을 위한 정사가 아니었기에 감사의 영재 요구를 번번이 거절하지 못하였다. 따라서 19세기 급재 문제를 정확히 평가하기 위해서는 영재의 규모와 성격도 반드시 고려해야만 한다.

이 장의 내용을 정리하면 다음과 같다. 19세기 중반 이후 급재 규모는 완만하게 감소하는 추세를 보였지만, 급재의 기본 취지를 상실할 만큼 큰 변화라고 평가하기엔 아직까지 섣부른 측면이 있다. 정부는 사목재 감소에도 불구하고 가청재를 통한 보충, 연례적인 면전재 지급, 영재 허용 등을 통해 꾸준히 급재를 운영하며 농민의 재생산기반 유지를 위한 정책을 펴나갔다. 한 가지 더 언급하자면 영재를 통해 면세혜택을 받은 토지들이 이후에 어떻게 활용되었는지도 고민해야할 부분이다. 영재를 받은 토지들도 시간이 지나면 대부분 다시 농지로 조성되어 경작을 시작하였다. 그러나 한번 영재가 된 토지가 다시 원총에 포함되는 경우는 매우 드물었다. 이 토지들은 결국 은결이 되어 지방관청의 재정으로 활용되었다.[81] 이로 인해 지방관청에서는 새로 경작하는 토지에 대한 보고에 소

79) 『備邊司謄錄』 229책, 헌종 7년 8월 20일.

80) 『備邊司謄錄』 231책, 헌종 10년 11월 10일.

홀할 수밖에 없었고, 그 결과 영재가 과세지로 복귀하기에 더욱 어려웠던 것이 아닐까 생각한다.

5. 맺음말

지금까지 급재의 개념과 종류, 시기별 운영변화에 대해 살펴보았다. 조선왕조는 국초부터 공정한 전세 부과와 구휼을 위해 재해의 정도에 따라 세액을 줄여주는 제도를 운영하였다. 起耕田에서 災結을 제외한 출세실결에 매년 年分에 따라 규정된 기준 세액을 부과하는 것이 조선전기 전세 운영 방식이었다. 재결과 연분의 조절을 통해 당년 전세를 결정하던 상황에서 영정법 이후 연분이 고정되자 급재는 전세 규모를 결정하는 가장 중요한 변수가 되었다.

전세 비총법이 시행된 이후에는 경차관 파견이 중지되고 상당년에 준해 급재가 정해지면서 급재 운영에 큰 변화를 맞이하였다. 호조는 경차관 파견에 따른 인적·물적 비용을 절감하는 동시에 행정 소요시간을 줄이고, 급재 규모를 주도적으로 결정하면서 재정운영의 안정성을 제고하고자 하였다. 비총법의 취지대로 급재를 운영하기 위해서는 호조가 지급하는 사목재가 주가 되고, 감사의 가청재가 일부 부족분을 보완하는 형태가 이상적이었다. 시행 초기에는 이와 같은 방식이 유지되면서 호조가 전세 운영을 주도적으로 이끌어 나갈 수 있었다. 그러나 차츰 전세 수입 확보를 우선시한 호조가 사목재의 규모를 줄이기 시작하자 비총법 운영도 크게 변화하였다. 곧이어 사목재와 가청재의 비율이 역전되었고 감사가 주도하는 가청재는 급재운영의 핵심으로 부각되었다. 출세실결을 늘리기 위해 사목재를 줄여나갔던 호조는 사목재 감소분에 상당하는 가청재의 증가에 마땅히 대응하지 못하였다. 주체가 어디든 간에 급재는 기본적으로 재해의 정도를 반영하여 총액이 산정될 수밖에 없었기 때문에 사목재의 감소가 가청재의 증

81) 丁若鏞, 『牧民心書』 戶典六條 田政; 金堉運, 『三政攷』 三政說弊 田政; 李震相, 『寒洲集』 卷4, 策 應旨對三政策; 金允植, 『雲養集』 卷7, 議 十六私議.

가로 이어지는 것은 당연한 결과였다. 따라서 비총법 시행으로 급재의 주도권을 쥐고 있던 호조는 사목재를 줄여 수입 확대를 도모했지만, 결국에는 감사에게 급재의 주도권만 넘겨주는 형국이 되고 말았다.

19세기 이후 사목재와 가청재의 격차는 더욱 벌어졌고, 마침내 사목재는 크게 축소되어 50결, 100결 단위로 정액 지급되는 형식적인 급재로 전락하였다. 사목재가 더 이상 농민의 재생산과 균등과세를 위한 역할을 수행할 수 없게 되자 가청재는 더욱 적극적인 형태로 변모하였다. 이전까지 한차례 가청재를 올려 조정에서 결정한 재결을 받던 것이 이제는 再請·三請·四請을 해서라도 목표한 재결을 획득하려는 방향으로 전환된 것이다. 이것은 비단 감사의 업무능력이나 대민의식이 향상된 결과가 아니라 사목재가 형식화됨에 따라 나타난 현실적인 대응이었다.

급재의 전체 규모는 19세기 이후 완만한 감소 추세를 보이다가 19세기 후반 한차례 크게 하락하고 다시 상승하는 모습을 보여주었다. 급재의 감소는 그대로 농민의 전세 부담으로 이어졌을 것이라 생각하기 쉽지만 실상은 그렇지 않았다. 농민의 전세 규모를 결정하는 출세실결이 오히려 감소하는 추세였던 것이다. 출세실결 감소에는 여러 상황이 작용하였지만, 그 중에서도 오랜 기간 누적된 永災는 주된 요인이었다. 호조는 사목재를 의도적으로 줄이면서까지 급재를 제안하려 했지만, 떨어져나간 토지에까지 과세하는 것은 불가능했기 때문에 영재는 지속적으로 지급될 수밖에 없었다. 누적된 영재를 다시 과세지로 전환하기 위해서는 정부 차원의 토지조사가 꾸준히 이뤄져야 했지만 현실은 이와 달랐다. 19세기 이후 도별 양전은 물론이고, 읍별 양전조차도 제대로 시행되지 못하는 상황에서 정부가 영재를 관리하는 것은 한계가 있었다. 그 결과 급재 감소에도 불구하고 출세실결도 함께 줄어드는 모순적인 상황이 지속되었다.

결국 호조는 전세 수입 감소분을 보전하고 재정지출을 감당하기 위해 별도로 재원을 마련할 수밖에 없었다. 19세기 이후 호조의 加入이 전방위적으로 확대되는 현상도 이와 무관하지 않았다. 호조가 토지 파악보다는 손쉽게 확보할 수 있는 다른 재원에 집중하면서 영재로 지급된 전결은 더욱 회수되기 힘든 상황이

되었다. 영재를 인정받은 토지는 다시 개간하면 언제든 지방관청이 활용 가능한 면세지가 될 수 있었다. 결과적으로 19세기 이후 영재는 은결이 재생산되는 주된 구조로 자리 잡았다. 중앙재정에서 이탈한 토지 재원이 지방재정에 활용되는 결과로 이어진 것이었다.

주제어 : 급재, 비총법, 전세, 호조, 연분

투고일(2017. 5. 2), 심사시작일(2017. 5. 11), 심사완료일(2017. 5. 31)

〈Abstract〉

The Ministry of Taxation(戶曹)'s Imposition of Tax grain(田稅) and the Changes of Gupje(給災) Operation During Later Joseon Period

Im SeongSoo *

Stable taxation management was of the utmost importance because the revenue of the ministry of taxationwas absolutely dependent on the land tax. Land, however, was the most important means of production for the farmers to maintain their household and livelihood. Therefore, the government had to provide the farmer's reproduction base, but had to be taxed at an appropriate level to secure necessary revenues. When it comes to the Gupje(給災), it was the government's land management system that gave tax-free benefits to disaster-affected land.After operated the Bichong regulations, the Gupje became the most important variable in determining the size of the tax grain. The Samokje(事目災) that provided from the ministry of taxationbecame the Bichong regulation's main source of income, and supported by the Gachungje(加請災) became a basic operating system. Although this kind of operating method was maintained at the beginning, soon the ratio of the two reversed, and operation of Gachongje that handled by Gamsa became main system.Since the 19th century, the gap between Samokje and Gachungje has increased, and finally the unit of Samokje fixed 100gyeol, 200gyeol and became formally. The overall scale of the Gupje has shown a gradual decline since the nineteenth century, but it has fallen sharply in the latter half of the 19th century and has risen again.It is easy to imagine that this decline would have led to a pre-emptive rise in farmers; however, the tax-paying land was also declining.

Key Words : The Gupje(給災), The Bichong-regulation, tax grain, The Ministry of Taxation(戶曹), Yeonbun

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