

# 세종대 貢法 제정에서 免稅 조항에 대한 검토

이 민 우\*

1. 머리말
2. 세종대 貢法の 제정과 免稅 조항의 추이
3. 조선 초기 토지 정책과 면세 정책
4. 맺음말

## 1. 머리말

조선의 田稅제도는 모든 토지에 대해 일정한 세액을 부과하는 정액세법인 貢法에 따라 운영되었다. 그러나 조선 건국 직후부터 이러한 전세제도가 마련되었던 것은 아니다. 조선 초기에는 매해 모든 필지의 경작 여부와 작황을 직접 조사하여 수세액을 결정하는 답험손실법에 따라 전세를 거두었다. 세종대에 처음 제정된 공법은 답험법을 폐기하고 새로 만들어진 것으로, 이후 조선의 전체 역사 내내 커다란 변화 없이 전세제도로 기능하였다.

세종 재위의 거의 전 기간에 걸쳐 전개된 공법의 제정과 시행에 관한 논의는 찬반의 치열한 대립과 여러 차례에 걸친 개정의 전체 과정이 비교적 상세하게 남아 있으며, 공법의 제정 과정과 내용 및 성격에 대해서도 많은 연구가 이루어졌다.<sup>1)</sup> 새로운 전세제도를 제정하는 과정이었기 때문에 공법에 대한 당대의 논

\* 서울대학교 규장각한국학연구원 학예연구사.

1) 대표적으로 박시형, 1941 『이조전세제도의 성립과정』 『진단학보』 14; 김태영, 1983 『조선 전기 공법의 성립과 그 전개』 『조선전기 토지제도사연구』, 지식산업사; 최윤오, 1999 『세종조 공법의 원리와 그 성격』 『한국사연구』 106; 강제훈, 2002 『조선초기 전세제도 연구』,

의는 당연히 구체적인 수세액의 책정과 수세를 위한 등급의 산정 등에 집중되었다. 공법에 대한 연구 또한 재정적인 문제를 주로 다루었으며, 그 내용과 원리는 앞선 연구에서 이미 상세하게 해명되었다.

그런데 공법이 제정되는 과정에서는 재정적인 차원의 논의 외에도 다른 두 가지의 치열한 쟁점이 존재했다. 하나는 이념적인 차원에서 공법의 도입이 바람직한 것인가에 대한 논의였다. 가장 중요한 유교 경전 가운데 하나인 『맹자』에 공법이 좋지 않다는 평가가 등장한다는 사실은 古制를 복구한다는 차원에서 공법 도입을 추진한 세종에게 당혹스런 문제를 제기하였던 것이다.<sup>2)</sup>

다른 하나는 공법 운영에서 면세에 대한 조항을 마련하는 문제였다. 매해 모든 필지의 경작 여부와 작황을 직접 조사하여 수세액을 결정하는 답험법과 달리 정해진 액수를 모든 토지에 대해 일괄 수세하는 공법에서는 부득이하여 농사를 짓지 못하거나 수확을 거두지 못한 토지에 대한 면세 조항이 필요했다. 면세 조항은 전세제도로써 공법의 내용과 직접 관련된 것이기는 하지만, 수세액·전품·연분 등의 쟁점과는 구별된다는 측면에서 별도의 논의 구도를 형성하였다.

공법 제정의 전 과정에서 위에 제기한 두 가지 문제는 공법의 도입 여부를 좌우할 만큼 커다란 영향력을 지녔다. 따라서 공법 도입의 취지와 공법의 성격을 온전히 이해하기 위해서는 이러한 논의에 대해 검토할 필요가 있다. 이 논문에서는 우선 두 번째로 언급한 면세 조항을 둘러싼 쟁점을 분석해보고자 한다. 세종을 비롯한 공법의 추진자들은 최대한 면세 범위를 축소하고 제한하는 경향을 보인다. 반면에 공법의 반대자들은 집요하게 면세 조항의 불충분함을 공법을 비판하는 근거로 제시하였다.

공법 제정 과정에서 면세 범위를 가능한 한 축소하고자 하는 경향에 대해서는 대체로 비판적인 평가가 주를 이룬다. 박시형은 공법 연구의 기초를 닦은 연구에서 진황전에 대해 면세하지 않는 정책을 가리켜 “폭행에 가까운 일”이었다고 평가하였다.<sup>3)</sup> 강제훈은 공법을 종합적으로 검토한 연구에서 면세 조항의 추이와

고려대학교 민족문화연구원.

2) 『孟子』「滕文公 上」, “治地 莫善於助 莫不善於貢 貢者 校數歲之中 以爲常 樂歲粒米狼戾 多取之而不爲虐 則寡取之 凶年糞其田而不足 則必取盈焉 爲民父母 使民盼然將終歲勤動 不得以養其父母 又稱貸而益之 使老稚 轉乎丘壑 惡在其爲民父母也”

이에 대한 찬반의 입장과 근거를 이미 상세하게 정리하였다.<sup>4)</sup> 그럼에도 이 연구에서도 최종적으로 공법의 미비점 혹은 불합리함 가운데 하나로 면세 조항을 들어 이것이 일종의 “독소조항”이었다고 평가하면서 면세 조항이 충분히 구비되지 않은 것이 공법의 주요한 한계였다는 결론을 내린다.<sup>5)</sup>

공법의 추진자들은 왜 반대 의견에도 불구하고 공법에서 면세를 엄격하게 제한하고자 했을까? 선행 연구들에서 이해한 바와 같이 공법 시행의 가장 큰 목적이 재정적 불안정을 해소하려는 것이었기 때문에 이를 위해서는 면세 조항의 불합리성을 감수할 수밖에 없었던 것일까? 이 논문에서는 세종대 공법 제정 과정을 면세 조항에 초점을 맞추어 재검토하여 면세를 제한하고자 했던 공법 추진자들의 취지가 무엇이었는지를 살펴보고자 한다. 논지를 명확하게 하기 위하여 세종대 공법 시행안이 만들어지는 과정으로 검토 대상을 한정한다.

## 2. 세종대 貢法의 제정과 免稅 조항의 추이

세종이 공법 시행에 관한 의사를 처음 드러낸 시기는 1427년(세종 9)이었다. 세종은 문과 책문을 통해 올바른 전세제도에 대해 질문하였는데, 그 안에는 당시 전세제도의 문제점과 이를 해결하기 위한 방법으로서 공법의 도입에 관한 구체적인 제안이 담겨 있었다.<sup>6)</sup> 세종 스스로의 회고에 의하면, 세종은 즉위 직후부터 古代의 전세제도인 공법을 도입할 의도를 가지고 있었다고 한다.<sup>7)</sup> 세종 9년 책문의 수준으로 보아 실제로 즉위 직후부터 공법에 대한 검토가 상당한 수준으로 진행되었음을 짐작할 수 있다.<sup>8)</sup>

3) 박시형, 앞의 논문, 137면.

4) 강제훈, 앞의 책, 328-338면.

5) 위의 책, 287-289면.

6) 『세종실록』 권35, 세종 9년 3월 16일 갑진.

7) 세종은 1439년(세종 21)에 자신이 공법을 시행하고자 한 것이 20여 년이 되었다고 술회하였다(『세종실록』 권85, 세종 21년 5월 4일 신해).

8) 김태영, 앞의 책, 266-269면.

이후 세종과 신하들 사이에 공법 도입에 대한 논의가 몇 차례 진행되었으며,<sup>9)</sup> 그 결과를 토대로 1430년(세종 12) 3월에 이르러 호조에서 최초의 공법 시행안을 제출하였다. 세종 12년의 시행안은 전국의 토지를 대상으로 전답 1결에 조 10두를 일괄적으로 거두자는 것으로 최종적으로 완성된 제도에 비하면 상당히 소략한 편이었다.<sup>10)</sup> 최초의 시행안에도 면세 조항이 포함되어 있었는데, 그 내용은 風·霜·水·투의 災傷으로 인하여 완전히 失農한 경우에는 조세를 전부 면제한다는 것이었다.<sup>11)</sup> 세종은 중앙 정부를 비롯한 전국의 관료와 백성들에게 호조가 제시한 공법 시행안에 대한 可否를 문의하도록 지시하였다.

공법에 대한 문의 결과는 같은 해 8월에 호조에 의해 보고되었다.<sup>12)</sup> 찬성과 반대 의견이 치열하게 대립하는 가운데 세종은 최종적으로 반대 의견을 따라 공법 도입 의사를 철회하였다. 공법에 반대하는 근거 가운데에는 면세 조항이 불충분하다는 의견도 중요한 비중을 차지하였다. 경상도 관찰사 沈道源과 도사 李師曾은 공법에 대해 원론적으로 찬성하는 입장을 취하면서도 현재의 방안을 시행하는 데에 반대 의견을 피력하였다. 그들은 災傷으로 인해 실농한 토지에 면세를 해 준다면 陳荒地에 대해서도 면세를 해 주어야 하겠지만, 그렇게 되면 결과적으로는 과거의 答愼손실법의 폐단을 제대로 개혁하지 못하게 되므로 의미가 없다고 주장하였다.<sup>13)</sup> 낙안군사 權克和 역시 비슷한 입장에서 起田과 陳田을 구별하지 않고 똑같이 10두를 거둔다면, 척박한 토지를 경작하다가 진황에 이른 경우 불만을 가질 수밖에 없다고 보았다.<sup>14)</sup>

9) 『세종실록』 권39, 세종 10년 1월 16일 기해; 권46, 세종 11년 11월 16일 무오.

10) 『세종실록』 권47, 세종 12년 3월 5일 을사. 평안도와 함길도는 예외로 1결에 7두씩 걷도록 하였다.

11) 『세종실록』 권47, 세종 12년 3월 5일 을사 “其因風霜水旱等災傷 全失農者 全免租稅.”

12) 『세종실록』 권49, 세종 12년 8월 10일 무인. 이때에 보고된 찬성과 반대 입장에 대한 검토로는 이숙경, 1987 『조선 세종조 공법제정에 대한 찬반론의 검토』 『고려말 조선초 토지제도사의 제문제』, 서강대 인문과학연구소; 김태영, 앞의 책, 269-271면; 강제훈, 앞의 책, 184-199면 참조.

13) 위의 글 “災傷失農之田 旣免其租 則陳荒之地 亦當免稅 災傷陳荒之田 盡聽陳告分揀 則向者損實之弊 不能盡革矣 旣不能盡革 而又有不均不足之弊 則恐非萬全之法也.”

14) 위의 글 “若不分起陳 并收十斗 則曾執墾田 不得已陳荒者 實有憐焉.”

이러한 의견에 따르면, 세종 12년 공법 시행안은 앞서 언급한 대로 재상으로 인해 완전히 실농한 경우에 대해 전부 면세하는 규정 외에는 다른 면세 조항을 두지 않았음을 짐작할 수 있다. 애초에 농사를 짓지 않은 진황지에 대해 별도의 면세 규정을 두지 않고, 모든 토지에 대해 일괄적으로 전세를 부과하였던 것이다. 또한 분명하게 따로 지적되지는 않았으나, 부분적으로 실농한 경우에 그 비율을 참작하여 면세하는 조항도 없었던 것으로 보인다. 12년 공법 시행안에서 진전에 대해 면세하지 않고 똑같이 수취하는 방안은 공법에 호의적인 태도를 보이는 이들에게조차 불합리하다는 인상을 주었다.

1430년에 도입이 무산된 이후 몇 년 동안 보이지 않던 공법에 대한 논의가 다시 제기된 시기는 6년이 지난 1436년(세종 18)에 이르러서였다.<sup>15)</sup> 그해 2월 충청도 감사 鄭麟趾가 답험 과정의 폐단을 구체적으로 지적하는 과정에서 공법의 타당성을 언급하자,<sup>16)</sup> 바로 다음날 세종 역시 여러 신하들과 함께 답험이 제대로 이루어지지 않는다는 사실을 거론하면서 공법에 관한 논의를 재개하였다.<sup>17)</sup> 그리고 같은 해 5월에는 영의정 황희, 찬성 安純, 참찬 申概, 형조판서 河演, 호조판서 심도원 등 핵심 관료에게 공법에 대한 절목을 만들 것을 지시하였으며,<sup>18)</sup> 윤6월에는 공법상정소를 설치하는 등 구체적인 제도 시행을 위한 절차를

15) 오랜 기간 전혀 드러나지 않던 공법에 대한 논의가 다시 수면 위로 떠오른 시기가 세종 18년이었던다는 사실은 상당히 흥미롭다. 여러 연구들이 지적한 바와 같이 세종 12년부터 세종 17년까지의 기간은 세종대 가운데에서도 古制 연구에 근거한 제도 개혁이 가장 활발하게 이루어진 시기이다. 1435년(세종 17) 11월에 이를 전면에서 수행한 의례상정소가 혁파되었다는 사실은 이때에 이르러 제도 개혁을 위한 세종대의 국가적 노력이 일단락되었음을 의미한다고 한다(한형주, 1992 『朝鮮 世宗代의 古制研究에 對한 考察』 『역사학보』 136; 임용한, 2002 『조선 초기 儀禮詳定所의 운영과 기능』 『역사와실학』 24; 문중양, 2006 『세종대 과학기술의 '자주성', 다시 보기』 『역사학보』 189). 국가 전반의 제도 개혁이 마무리되어 의례상정소를 혁파한 이후 1년이 채 지나지 않은 시점에 세종은 정부의 핵심 관료들과 함께 다시 공법 시행을 위한 기획에 돌입한 것이다. 한편 1434~35년(세종 16~17)에 충청도에 대규모 흉년이 들었고, 그 과정에서 답험의 부실과 농간이 크게 부각되었다고 한다. 특히 세종 17년은 전년에 비해 상태가 호전되었음에도 오히려 답험 실결이 더 줄어든 것으로 드러나면서 공법 도입의 필요성이 대두되었다고 하였다(김태영, 앞의 책, 271-272면; 강제훈, 앞의 책, 219면 참조).

16) 『세종실록』 권71, 세종 18년 2월 22일 무오.

17) 『세종실록』 권71, 세종 18년 2월 23일 기미.

진행시켰다.<sup>19)</sup>

1436년 10월에 호조는 세종의 교지를 따라 다시 새로운 공법의 시행안을 발표하였다.<sup>20)</sup> 이때 발표된 시행안은 그 다음해인 1437년(세종 19) 7월에 이르러 수세액 등에 약간의 수정을 거쳐 구체적인 제도로 반포되었다.<sup>21)</sup> 세종 19년 공법 시행안의 가장 큰 특징은 토지의 비옥도에 따라 전국을 도별로 상중하 3등으로 구분하고, 기존에 사용하던 상중하의 토지별 전품을 적용하여 모두 9개의 등급으로 수세액을 구분하였다는 것이다. 경상·전라·충청도를 상등도로 하고, 경기·강원·황해도를 중등도로 하며, 평안·함길도를 하등도로 하되, 원래의 상중하 3등 전품을 함께 고려하여 각각 수세액을 차등 적용하였다. 제주는 등급 외로 별도로 구분되었다. 새로운 공법 시행안은 토지 비옥도의 지역적 차이를 반영하지 않았다는 비판을 수용한 결과였다.<sup>22)</sup>

세종 19년 공법 시행안에서는 면세 조항 역시 이전에 비해 명확해졌다. 규정에 따르면, 전체가 진전인 경우[全陳田]와 1호에서 경작하는 토지가 모두 損을 입은 경우에 대해 경작자가 관에 신고하면, 수령이 직접 살펴서 田租를 감면해 주도록 하였다. 또한 川反浦落이 일어나 농사를 지을 수 없는 토지는 마찬가지로 절차를 통해 田籍에서 빼준다고 하였다.<sup>23)</sup> 토지대장에 기재된 필지 전체에 대하여 경작을 하지 않은 경우와 농사를 지었다고 하더라도 1호가 경작하는 모든 토지에서 실농한 경우에는 조세를 면제해 주도록 한 것이다. 12년 공법안과 비교하면, 全陳田에 대한 면세 규정은 새로 추가된 것이고, “완전히 失農한 경우”에 면세하던 규정을 1호의 경작지가 모두 損을 입은 경우로 구체화하였다.

면세 규정과 직접 관련한 것은 아니지만, 토지대장에 논과 밭으로 일단 기재

18) 『세종실록』 권72, 세종 18년 5월 21일 병술; 세종 18년 5월 22일 정해.

19) 『세종실록』 권73, 세종 18년 윤6월 15일 기묘.

20) 『세종실록』 권75, 세종 18년 10월 5일 정묘.

21) 『세종실록』 권78, 세종 19년 7월 9일 정유.

22) 세종 19년 공법 시행안에 대해서는 김태영, 앞의 책, 272-277면; 강제훈, 앞의 책, 225-231면 참조.

23) 각주 21)과 같음, “全陳田及一戶所耕皆全損者 許作者陳告 守令親審 減其田租 川反浦落之田 亦令田主告之 守令親審 減其田籍.”

되었으면 지목이 바뀌었다더라도 다시 양전하기 전에는 그대로 수조하도록 하고, 새로 개간한 加耕田은 수령으로 하여금 전적에 수록하게 하는 부가 조항도 새로 생겼다. 토지대장에 등재된 내용을 그대로 수세의 기준으로 삼는다는 공법의 취지가 잘 드러난다. 다른 한편으로 특별한 사유 없이 2년 동안 토지 전체를 묵히는 경우에는 그 토지를 다른 사람에게 줄 수 있도록 하는 단서도 새로 마련되었다.<sup>24)</sup> 진전에 대한 면세 규정을 새로 추가하면서 진전을 그대로 방치하는 것을 차단하기 위한 조치가 함께 구비되었음을 확인할 수 있다.

19년 공법안은 지역별 비옥도와 생산성의 차이를 고려하여 수세 등급을 구분하였고 진전에 대한 면세 조항이 새로 추가되는 등 이전에 제기되었던 비판을 대폭 수용하였다. 이와 함께 공법에 대한 반감을 고려하여 지역에 따라 수세액을 줄여주며 단계적으로 추진하는 등의 노력도 병행되었다.<sup>25)</sup> 그럼에도 불구하고 세종 19년의 새로운 공법 시행안 역시 곧바로 반대 여론에 직면하였다. 그런데 이번에는 공법에 대한 비판이 주로 면세 규정에 집중되는 양상을 보이기 시작하였다.

새로운 공법의 시행안이 발표되자마자 평안도에서 “虛數의 토지에서도 함께 세를 거둔다” 사실을 근거로 공법에 대한 반대 의견이 제출되었다. 평안도 주민들은 이전의 답험손실법으로 돌아가거나, 양전을 새로 실시한 뒤에 공법을 시행하거나, 혹은 절반만 묵히거나 절반만 손을 입은 경우에도 세를 감면하게 해달라고 상언하였다.<sup>26)</sup> 경상도에서는 감사가 틱를 올려 10결 이상의 損田과 진전에 대해서는 1호에서 경작하는 토지가 모두 손을 입은 경우가 아니더라도 全陳田의 예에 따라 면세하도록 해달라고 요청하였다.<sup>27)</sup> 이러한 비판이 연이어 제기되자 결국 이번에도 공법의 시행은 다시 중단되고 예전과 같이 답험손실법이 복

24) 위의 글 “其元籍所錄水田旱田 後雖互相反耕 改量之前 勿許更審 皆從元籍收租 加耕之田 亦使守令每歲親審 續錄田籍 無故二年全陳者 許給他人.”

25) 『세종실록』 권78, 세종 19년 8월 7일 갑자.

26) 『세종실록』 권78, 세종 19년 8월 21일 무인 “平安道居民十五人上言 今定貢法 竝收稅於虛數之田 民皆悶之 乞依六典仍舊隨損給損 或待改量田正經界 然後行貢法 或限野人防禦寢息 蠲免半陳半損之稅.”

27) 『세종실록』 권78, 세종 19년 8월 22일 기묘 “十結以上蟲水損陳荒 則雖一戶所耕 皆非全損 亦依全陳田例受告狀 守令親審 免其租稅 以恤民生.”

구되었다.<sup>28)</sup>

1년이 지난 1438년(세종 20) 가을 세종은 공법에 대한 논의를 재개하여 이번에는 공법에 대한 찬성 여론이 높고 농업 생산이 상대적으로 안정된 경상도와 전라도에 공법을 시험해보자는 중재안을 이끌어냈다.<sup>29)</sup> 그러자 이번에도 경상도와 전라도 모두에서 재상을 입은 토지에 대해 조세를 면제해달라는 요청이 올라오기 시작하였다. 호조가 규정에 따라 1호에서 경작하는 토지가 모두 陳損인 경우가 아니면 면세할 수 없다는 원칙론을 견지하였으나, 공법에 적극적인 찬성 의견을 가졌던 좌찬성 신개가 경상·전라도의 면세 요청에 호의적인 반응을 보이면서 결론이 나지 않았다. 이때 새로운 대안으로 “여럿이 모두 알고 있는 땅 [衆所共知之地]”에 대해서는 면세하자는 의견이 등장하였다.<sup>30)</sup>

공법을 시험적으로 적용하는 경상도와 전라도의 면세 요청에 대해 세종은 여전히 반대 의견을 피력하였으나, 영의정 황희 등 공법의 반대자들 역시 면세 요구를 굽히지 않았다. 이들은 10무를 경작하는 경우에 9무가 썩어 손상되었다면, 1무에서 거두었다고 해도 한 해의 생활에도 부족할 텐데 9무의 세를 감당할 수 없다고 하면서 “여럿이 모두 알고 있는 땅”에 대해서는 면세하자고 강력하게 주장하였다. 이날의 논의는 결론이 나지 않은 채 세종의 의견에 따라 朝官을 뽑아 보내서 직접 양도의 상황을 심사한 뒤 다시 검토하기로 유보되었다.<sup>31)</sup>

한 달 뒤에 경상도와 전라도의 심사 결과가 제출되고 구체적인 피해 규모가 집계되자 조정의 증론은 “10결을 연속하여 재상을 입은 경우[連十結被災者]”에는 면세를 허용하자는 것으로 모아졌다. 이 의견에 대하여 한편으로 황희·허조 등 공법의 비판자들은 여전히 반대하면서 3~4결 이상 재상을 입은 경우에도 면세하자고 주장하였으며, 다른 한편으로 호조에서는 1호에서 경작하는 토지가 모두 손을 입은 경우에만 면세하도록 하는 원칙을 고수할 것을 주장하였다. 그러나 이번에는 여러 사람의 의견을 따랐다고 한 것으로 보아 10결을 연속하여 재

28) 『세종실록』 권78, 세종 19년 8월 28일 을유.

29) 『세종실록』 권82, 세종 20년 7월 10일 임진; 세종 20년 7월 11일 계사.

30) 『세종실록』 권83, 세종 20년 10월 12일 계해.

31) 『세종실록』 권83, 세종 20년 10월 15일 병인.



상을 입은 경우에 면세하는 방향으로 지침이 정해졌음이 분명하다.<sup>32)</sup>

10결을 연속하여 재상을 입은 경우에 면세하는 새로운 지침이 확정된 이후에도 여전히 공법의 면세 조항에 대한 비판은 계속되었다. 1439년(세종 21) 가을에 司諫院은 두 차례에 걸쳐 공법을 시행해서는 안 된다는 상소를 올렸다. 공법에 대한 사간원의 비판은 앞서 제기되었던 의견들과 마찬가지로 1호가 경작하는 토지가 모두 손을 입거나 10결을 연속하여 손을 입어야 면세하는 것은 잘못이라고 지적하면서 부분적인 재상에 대해서도 감면하거나 토지 규모와 무관하게 80% 이상 손을 입으면 면세하자는 내용이었다.<sup>33)</sup> 사간원의 상소에 대한 세종의 반응은 무척 차가운 편이어서 논의 자체가 아예 이루어지지 않은 것으로 보인다. 그러나 사간원의 두 차례 상소는 공법의 면세 조항에 대한 논쟁이 여전히 해소되지 않았다는 사실을 잘 보여준다.

19년 공법 시행안에 대한 연이은 비판에도 불구하고 경상도·전라도에 대한 공법의 시험 적용은 그대로 지속되었다. 마침내 1440년(세종 22) 5월 시험한 지 2년 만에 경상·전라 양도에 대해 공법을 정식으로 시행하기로 결정하였다. 그리고 이를 계기로 공법의 미진한 조건들에 대한 검토가 이루어진 결과 같은 해 8월에 기존의 규정들을 일부 수정한 새로운 공법 시행안이 다시 발표되었다. 세종 22년 공법 시행안은 19년 시행안의 기본 골격을 유지하되, 각도 내부에 군현별로 다시 상중하의 3등급 구분을 추가하는 한편, 전품에 따른 수세액을 조정하였다. 이와 함께 중등도로 분류되었던 강원도가 하등도로 조정되었다. 전체적으로 매우 세분화된 등급 구분을 시도하여 지역별 비옥도 차이를 세심하게 반영하고자 노력하였음을 짐작할 수 있다.<sup>34)</sup>

세종 22년 공법 시행안에서 가장 두드러지는 특징은 면세 조항이 19년 시행안에 비해 대폭 완화되었다는 사실이다. 우선 陳田의 경우 수령이 보고를 받아 조사한 후에 경작하는 경우에만 수취하도록 하였는데, 이전에 畝陳田에 한해 면세

32) 『세종실록』 권83, 세종 20년 11월 20일 경자.

33) 『세종실록』 권86, 세종 21년 7월 21일 정묘; 세종 21년 9월 18일 계해.

34) 『세종실록』 권90, 세종 22년 8월 30일 기해. 세종 22년 공법 시행안에 대해서는 김태영, 앞의 책, 278-280면; 강제훈, 앞의 책, 232-240면 참조.

하도록 하였던 것과 비교하면, 진전 판정에 대한 규정이 조금 모호해진 셈이다. 또한 災傷의 경우에도 여럿이 모두 알고 있는 땅은 감사에게 알려 계문하면 사신을 파견하여 조사하고 재상을 입은 비율에 따라 세를 감면해주기로 하였다. 절차가 까다롭기는 하지만, 규모의 제약 없이 부분적으로도 재상을 인정받을 수 있도록 개정이 이루어진 것이다.<sup>35)</sup>

22년 시행안에 새로 바뀐 면세 조항은 세종 19년~22년 사이에 제기된 비판을 상당히 구체적으로 반영한 결과였다. 한편으로 공법을 추진했던 세종과 호조가 이러한 방안에 대해 매우 강경한 반대 입장을 견지했다는 사실을 고려하면, 답험손실의 여지를 크게 확대시킨 새로운 면세 조항은 공법 본래의 취지에서 다소 어긋나는 성격을 지녔다고 평가할 수 있다.<sup>36)</sup> 실제로 2년 뒤인 1442년(세종 24)에는 공법을 처음 시행하였을 때는 각 고을의 향리들이 간사한 짓을 할 수 없었는데, 이제 災傷을 살피도록 하니 경상도 성주 등지에서 향리들의 대규모 부정이 적발되었다는 지적이 나오고 있었다.<sup>37)</sup> 그러나 다른 한편으로 경상·전라도에 이어 세종 1441년(세종 23) 충청도에 도입이 확정되는 등 공법의 적용은 이제 정착 단계에 진입하였다. 공법 도입의 취지와 다소 벗어나는 한이 있더라도 일단 공법을 확대 적용하는 방향으로 정책이 설정되었던 것이다.

세종 19년~22년 사이에 마련된 시행안을 토대로 공법은 점차 확대 적용되고 있었다. 그럼에도 공법에 대한 반대는 여전히 수그러들지 않았다. 공법에 대한 반대의 근거는 크게 두 가지였는데, 하나는 공법을 실제로 시행한 결과 국가의 전세 수취가 크게 증가하여 민의 생활 안정을 위협한다는 것이었다.<sup>38)</sup> 다른 한 가지 비판은 면세 조항을 대폭 완화하였음에도 불구하고 여전히 재상전에 대한 면세 조치가 미흡하다는 것이었다. 사간원에서는 1443년(세종 25)에도 두 차례

35) 『세종실록』 권90, 세종 22년 8월 30일 기해 “陳田 守令受狀覈實 以時起收之,” “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.”

36) 김태영, 앞의 책, 280면.

37) 『세종실록』 권96, 세종 24년 6월 1일 경인.

38) 대표적으로 『세종실록』 권101, 세종 25년 7월 15일 무진. 이보흠은 군위현 수령 재직 경험을 근거로 답험손실법을 적용했을 때 70석을 거두던 땅에서 공법 시행 이후 700석을 거두게 되었다고 증언하였다.

에 걸쳐 공법 시행을 중단하지는 상소를 올린다. 이에 따르면, 陳田의 경우는 이제 조금이라도 묵은 곳이 있으면 면세하여 법이 정밀하여졌으나, 損田의 경우는 여전히 1호에서 경작하는 토지가 全損인 경우에만 면세하니 부당하다는 것이다.<sup>39)</sup> 답험을 했을 때에는 德을 잃는 것이 일을 맡은 사람에게 해당되었지만, 공법을 행하고 나서는 德을 잃는 것이 국가의 입법에 있게 되었다는 사간원의 언급은 국가의 정책 수행에서 나타나는 부담감을 나름대로 정확히 표현한 것이었다.<sup>40)</sup>

공법 시행에 대한 논란이 여전히 지속되는 가운데 1443년(세종 25)에 세종은 획기적인 변화를 담은 공법 시행안을 제기하였다. 이 해 10월 세종은 기존의 양전 방법인 結負法을 頃畝法으로 전환하는 한편, 전국의 모든 토지를 통일적인 5등급으로 구분하되 매해 풍흉에 따라 9등급의 年分을 두자는 제안을 발표하였다.<sup>41)</sup> 세종의 세 가지 제안은 모두 공법에 대해 제기된 비판에 대응하는 것인 동시에 기존의 시행안과 비교하면 상당히 파격적이었다. 결부법을 경무법으로 고치자는 제안은 큰 논란을 불러 일으켰고, 전국적으로 적용되는 5단계의 전품역시 기존의 도별·군현별 등급제와 완전히 다른 것이었다. 풍흉을 고려한 연분은 공법 도입 초기부터 찬반 양쪽 모두에서 줄곧 주장되었음에도 세종이 수용하지 않았던 것이다.

세종은 자신이 내놓은 제안을 실현하기 위해 공법상정소를 田制詳定所로 개편하고, 구체적인 시행안을 마련하기 시작하였다.<sup>42)</sup> 다음 해인 1444년(세종 26) 6월에 새로운 공법 시행안에 대해 상세한 논의가 전개되었다.<sup>43)</sup> 이날의 논의를

39) 『세종실록』 권100, 세종 25년 5월 16일 경오. 사간원 상소 내용으로 보아 22년 공법 시행안에서 분명히 명기하지는 않았으나, 여전히 1호에서 경작하는 토지가 모두 손을 입은 경우에 한해 면세하고 있었음을 확인할 수 있다.

40) 『세종실록』 권101, 세종 25년 8월 5일 정해 “踏驗之時 失德在於任事之人 貢法之行也 則失德在於國家之立法”

41) 『세종실록』 권102, 세종 25년 10월 27일 무신. 세종 25년에 제안되어 다음해인 26년에 최종적으로 확정된 공법 시행안에 대해서는 김태영, 앞의 책, 283-314면; 강제훈, 앞의 책, 244-285면 참조.

42) 『세종실록』 권102, 세종 25년 11월 13일 갑자.

43) 『세종실록』 권104, 세종 26년 6월 6일 갑신.

근거로 결부법에 따라 전분 6등과 연분 9등을 나누는 새로운 공법의 시행안이 마련되어 그 해 11월에 발표되었다.<sup>44)</sup> 세종 26년의 공법 시행안은 충청도의 淸安·庇仁과 경상도의 咸安·高靈, 전라도의 高山·光陽 등 일부 지역에서 시험한다고 하였으나, 이때 마련한 내용이 이후 그대로 준용되었다는 점에서 공법의 최종적인 귀결로 이해할 수 있다.

세종 26년 공법 시행안의 가장 큰 특징은 전국에 통일적으로 적용하는 새로운 6등의 전품 구분과 매해 풍흉에 따른 9등의 연분이 새로 마련되었다는 것이다. 새로운 6등 전품은 기존의 3등 전품에서 단순히 더 상세하게 등급을 나누는 것이 아니었다. 6등 전품은 지역 단위의 전품제를 포기하는 한편, 비옥도에 따라 일정한 생산량을 산출하는 면적을 균등하게 구한 뒤에 이를 결부 단위로 환산하는 방식으로 책정되었다. 결부제가 여전히 채택되었으나, 그 내용은 이전 시기와는 완전히 달라졌다.<sup>45)</sup>

풍흉에 따른 연분은 앞서 언급한 대로 공법의 취지와 어긋난다는 오랜 인식에도 불구하고, 이때에 이르러 9등에 이르는 상세한 등급으로 적용되었다. 연분은 각도의 감사가 읍 단위로 災傷 외에도 곡식의 여문 정도를 종합적으로 고려하여 책정하되, 의정부와 육조가 의논하여 정하거나 필요할 경우 조관을 파견하여 심사하도록 규정되었다.<sup>46)</sup> 공법의 최종 시행안이 확정되는 과정에서 상세한 연분이 도입된 것은 재상전의 면세를 제한하는 조치와 밀접하게 관련되어 있었다.<sup>47)</sup>

새로운 결부제를 근거로 한 전분 6등과 연분 9등의 제도가 체계적으로 마련된 것 못지않게 26년 공법 시행안에 이르러 면세 조항 역시 명확하게 다시 규정되었다. 26년 시행안에서는 우선 正田 내의 진전은 일부 묵히거나 전부 묵히거나

44) 『세종실록』 권106, 세종 26년 11월 13일 무자.

45) 전제상정소는 지역별 생산량에 대한 정보를 토대로 새로운 전품을 산술적으로 정확하게 구하는 역할을 수행하였다. 『세종실록』 권104, 세종 26년 6월 23일 신축; 『세종실록』 권105, 세종 26년 7월 4일 신해. 새로운 6등 전품을 산정하는 방식과 그 합리성에 대해서는 강제훈, 앞의 책, 245-276면 참조.

46) 연분 9등에 대한 상세한 논의는 강제훈, 앞의 책, 287-301면 참조.

47) 『세종실록』 권101, 세종 25년 8월 5일 정해. 사간원이 올린 공법 시행에 반대하는 상소에서는 재상전에 대한 면세 조치가 마련되지 않은 것을 강력하게 비판하면서 공법을 도저히 실행하지 않을 수 없다면 풍흉에 따른 연분이라도 도입해야 한다고 주장하였다.

에 관계없이 예외 없이 수세하도록 규정하였다. 續田 안에 있는 진전의 경우에도 경작자의 신고에 따라 수령이 경작 여부를 심사한 뒤에 감사에게 보고하고, 감사와 수령이 그 수를 계문하는 복잡한 절차를 거쳐 면세하도록 하였다. 정전과 속전 안에 천반포락 등으로 농사를 지을 수 없는 토지 역시 마찬가지로 절차를 거친 뒤에야 면세되었다. 災傷田의 경우는 일부분에 재상을 입은 경우는 제외하고, “여럿이 모두 알고 있는 10결 이상 연속하여 모두 손을 입은 토지[衆所共知連伏十結以上全損之田]”에 한해서만 앞서와 같은 절차를 거쳐 세를 감면하도록 하였다.<sup>48)</sup>

세종 26년 공법 시행안의 면세 조항은 22년 시행안에서 대폭 완화되었던 면세 조항을 부정하고 면세에 관한 규정을 매우 엄격하게 적용하는 면모를 보인다. 정전 안에 있는 진전은 어떤 경우를 막론하고 면세에서 빠졌으며, 속전 안에 있는 진전과 천반포락된 토지의 경우에도 기경 여부에 따라 면세하지만 그 절차를 매우 까다롭게 규정하였다. 재상의 경우 1호가 경작하는 토지 모두가 손을 입어야 한다는 단서는 사라졌으나, 재상 파악에 관해 제시된 모든 조건을 한데 아울러 매우 제한된 조건을 구성하였다. 아울러 후술하겠으나 진전에 대해 국가가 면세하지 않는 근거를 분명하게 밝혔다는 점 역시 두드러진다. 26년 공법 시행안에서 면세 규정이 매우 강화된 것은 전품과 연분을 체계적으로 갖추었기 때문에 면세 조치가 없어도 제도가 충분히 운영 가능해졌으며, 반론에 적절히 대응할 수 있게 되었다는 자신감을 반영한다.

새로운 공법 시행안에 대한 세종의 자부심에도 불구하고 이때의 방안 역시 계속된 반대에 부딪혔는데, 이번에도 면세 조항이 주된 대상이 되었다. 세종 스스로도 이러한 점을 염두에 두었는지 1445년(세종 27) 1월 1일에 공법은 정전에 속하면 진전이라도 모두 수세한다는 원칙을 다시 확인하는 동시에 입법한 지 일

48) 『세종실록』 권106, 세종 26년 11월 13일 무자 “正田內陳荒之田 皆每年可耕之地 而人或多執 互相陳荒 或惰懶不耕 由是田多陳荒 甚爲不可 內陳及全陳 竝宜收稅.” “續田內 如有陳荒之地 令守令受作者告狀親審 傳報監司 監司首領官更覈其數 啓聞免稅.” “續田內因水沈沒之田 亦令作者告狀 守令親到審量 傳報監司 監司首領官覈實 以待京官考驗 姑令其官錄案結卜之數 啓聞免稅.” “災傷之田 除片段災傷外 衆所共知 連伏十結以上 全損之田 守令親審報監司 監司啓聞後 分遣敬差官 災傷分數 啓聞取旨 減其租稅.”

마 되지 않아 민이 잘 모를 수 있으니 지난해의 진전에 대해서는 세를 거두지 말라고 지시하기도 하였다.<sup>49)</sup> 그럼에도 진전에 대해 예외를 두지 않고 모두 수세하고, 재상전의 면세가 지나치게 까다롭다는 비판이 연이어 제기되었다.<sup>50)</sup> 그 결과 공법 시행안이 확정된 지 채 2년이 지나지 않은 1446년(세종 28)에 5결 이상 연속하여 재상을 입은 토지에 대해서는 면세가 가능하도록 규정이 개정되었고, 이는 다시 경작하는 토지 전체가 재상을 입은 경우로 확대되었다.<sup>51)</sup>

지금까지 살펴본 공법 제정 과정에서 면세 조항의 추이를 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 세종대 공법 시행안의 특징과 면세 조항의 추이

	특징	면세 조항	
		陳田	損田
12년 시행안	전국 단일 정액 수세	면세 조항 없음	災傷으로 인하여 완전히 失農한 경우 면세
19년 시행안	도별 등급제 + 3등 전품	全陳田에 대해 면세	1호에서 경작하는 토지가 모두 損을 입은 경우 면세
22년 시행안	도별·군현별 등급제 + 3등 전품	기경하는 경우에만 수세	여럿이 모두 알고 있는 경우 면세
26년 시행안	전국 6등 전품 + 9등 연분	- 정전에 속한 진전은 모두 수세 - 속전에 속한 진전은 기경하는 경우에만 수세	여럿이 모두 알고 있는 10결 이상 연속하여 모두 손을 입은 토지 → 세종 28년에 5결로 수정되었다가 모두 손을 입은 경우로 수정

49) 『세종실록』 권107, 세종 27년 1월 1일 을해 “貢法 凡屬正田而陳荒者 竝皆收稅 已曾受教 然立法未久 民未悉知 今貢法試行 忠清道庇仁清安 慶尙道高靈咸安 全羅道高山光陽六邑 去年陳田之稅 其勿收之.”

50) 대표적으로 『세종실록』 권112, 세종 28년 5월 3일 경오: 『세종실록』 권112, 세종 28년 6월 18일 갑인; 『세종실록』 권113, 세종 28년 7월 2일 무진.

51) 『세종실록』 권112, 세종 28년 6월 4일 경자 “貢治之田 若被災傷 連五結以上 田主告于守令 守令親自覈實 報監司啓聞.”; 『세종실록』 권113, 세종 28년 8월 16일 신해 “其些少災傷外 全一田災傷者 令勸農親審 具報守令 守令須即親審 報于監司 監司嚴加覈實 置簿啓聞 後 遣朝官再檢免稅.”

위의 표에서 드러나듯이 공법의 면세 조항은 공법의 수세 방식의 변화에 맞추어 계속하여 조정되었다. 공법의 면세 조항은 중간에 일시적으로 완화되기도 하였으나, 원칙적으로 면세를 허용하지 않는 방향으로 귀결되었다. 26년의 확정 시행안에 이르러 모든 토지에 대해 일괄 수세한다는 공법의 취지에 따라 진전에 대해서 면세하지 않는다는 초기의 원칙이 다시 확정되었다.<sup>52)</sup> 재상으로 인해 완전히 실농한 경우에만 면세한다는 내용 또한 당시 농업 실상과 비판 의견을 반영하여 여러 차례 수정되기는 하였으나, 제도의 취지는 역시 면세를 엄격하게 제한하는 방향을 지향하고 있었다.

### 3. 조선 초기 토지 정책과 면세 정책

농사를 짓지 못해 면세 여부가 문제가 되는 토지는 위에서 살펴본 바와 같이 크게 陳田과 損田의 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있다. 진전이 아예 농사를 짓지 못하고 묵히는 토지라면, 손전은 농사를 지었으나 災傷으로 인해 정상적인 수확을 거두지 못한 토지를 가리킨다. 면세 정책의 취지를 정확하게 이해하기 위해서는 진전과 손전의 경우를 나누어 검토할 필요가 있는데, 우선 진전의 경우를 먼저 살펴보도록 한다.

세종 26년에 최종적으로 확정된 공법 시행안에서는 陳田에 대해 매우 엄격하게 면세를 제한하였다. 正田 안에 있는 진전은 예외 없이 모두 수세하도록 했고,

52) 기존 연구 가운데에는 세종 28년에 이르러 全陳田에 대해 일괄적으로 면세하도록 개정되었다고 보는 경우도 있다(강제훈, 앞의 책 참조). 『경국대전』에 전진전에 대해 면세하는 규정이 있고, 세조 4년에 이미 전진전에 대해 면세하였음을 알려주는 기사가 확인된다. 따라서 세종 26년 공법 시행안이 제정된 이후 어느 시점에 전진전에 대해서도 면세하도록 개정되었음이 분명하다. 그러나 세종 28년에 전진전에 대해 면세하도록 한 조치는 공법 시행을 시험한 6개 현 이외의 전품을 나누지 않은 군현에 대해 적용한 것으로, 이때 공법 시행안 자체가 이미 개정되었다고 보기는 어렵다(『세종실록』 권112, 세종 28년 6월 4일 경자 “且試驗六縣外 其餘田品 未分郡縣 每年起耕田內全陳者 亦據田主告狀 親審報監 司 啓聞免稅”). 세종대 이후 면세 조항이 점차 완화되어 『경국대전』에 이르는 과정에 대해서는 별도의 논문에서 검토하고자 한다.

續田 안에 있는 진전 또한 경작 여부를 엄격하게 심사하여 실제 경작을 하지 않는 경우에만 면세하도록 하였다. 진전에 대한 일괄 수세는 세종 12년에 공법 시행안이 처음 제시되었을 때부터 이미 도입된 방침이었다. 중간에 집중적인 비판을 받아 모두 묵힌 경우[全陳田]에 면세하거나 起耕하는 경우에만 수세하는 형태로 일시적으로 완화되기도 하였으나, 최종 시행안에 이르러 명확한 원칙으로 확정되었다.

농사를 짓지 않아 묵히는 토지인 진전에 대해 국가가 면세하지 않고 수세를 강행하고자 했던 맥락을 이해하기 위해서는 조선 건국 이후 양전 방식의 변화를 함께 고려할 필요가 있다.<sup>53)</sup> 관련 연구에 따르면, 고려시대에는 실제로 경작이 이루어지는 토지에 대해서만 토지대장에 등록을 하였기 때문에 국가가 파악하는 田丁 사이에는 크고 작은 미간지가 존재하였다. 조선 건국자들은 이러한 토지 파악 방식을 지양하고 이어지는 모든 토지를 연속적으로 남김없이 조사하여 파악하고자 하였다.<sup>54)</sup> 그럼에도 고려 말 토지제도 개혁 과정에서는 여전히 경작지와 미간지를 이원적으로 구분하여 파악하는 실정이었다.<sup>55)</sup>

이원적인 토지 파악 대신 모든 토지를 놓인 위치에 따라 순차로 조사하고, 이를 일괄적으로 파악하는 새로운 양전 방식이 처음 도입된 것은 1405년(태종 5)에 이르러서였다.<sup>56)</sup> 태종 5년에 실시된 이른바 을유양전에서는 “각도의 토지를 모두 아울러 측량하는데 진황지[荒]와 기간지[關]를 막론하여 作丁하고 대장을 만들어 비로소 조세를 거두게 한다.”<sup>57)</sup>는 원칙이 비로소 채택되었다. 이때의 작

53) 강제훈은 조선 건국 이후 양전 방식의 변화와 태종대 답험법을 서로 연관시켜 이해함으로써 공법 실시 이전 답험법 도입의 합리적 근거를 분명하게 제시하였다. 조선 초기 양전과 전세제도의 관계에 대한 이하의 논의는 강제훈, 앞의 책, 제3장에 크게 의존하였다.

54) 이영훈, 2016 『한국경제사』 1, 338-340면.

55) 1391년 토지제도 개혁을 위한 새로운 양전이 완료되어 과전법 제정과 함께 보고되었는데, 이때 여전히 實田과 荒遠田이 각각 따로 파악되고 있었다. 『고려사』 권78, 식화지 1 전제 녹과전 三年五月 都評議使司上書 “其京畿六道之田 一皆踏驗打量 得京畿實田十三萬一千七百五十五結 荒遠田八千三百八十七結 六道實田四十九萬一千三百四十二結 荒遠田十六萬六千六百四十三結.”

56) 이영훈, 2016 『한국경제사』 1, 338-340면.

57) 『태종실록』 권10, 태종 5년 9월 10일 임인 “各道田地 并皆繩量 勿論荒關 作丁成籍 始收租稅.”



정은 5결 단위의 자호를 단위로 이루어졌는데, 한 자호 안에 연속된 위치에 따라 경작지와 미간지가 함께 포함되는 조선시대 양안의 원형이 처음 마련되었던 것이다.

이러한 양전의 결과 태종은 뒤 시기인 세종대를 상회하는 규모의 전결을 확보할 수 있었고, 당시의 전세 수취는 이를 근거로 이루어졌다. 그런데 이러한 무리한 전결 파악에도 불구하고 조세 수취에 별다른 저항이 없었던 이유는 양전 방식의 변화에 맞추어 매해 모든 필지에 대해 답험을 실시하여 경작 여부와 작황에 따라 수세액을 조절하도록 하였기 때문이라고 한다.<sup>58)</sup> 경작지와 미간지가 한 데 묶여 조세 수취 대상으로 파악되었지만, 매해 모든 필지에 대한 답험을 거쳐 실제 경작지에 대해서만 수세가 이루어졌던 것이다. 세종대에 이르러 일부 오래 묵은 진전을 따로 타량하여 續籍을 만드는 방식이 도입되어 다소 완화되기는 하였으나, 경작지와 미간지를 일괄적으로 작성하는 양전 방식은 변함없이 유지되었다.<sup>59)</sup>

답험손실법은 조선 건국 이후 양전 방식의 변화와 밀접하게 관련되어 있었다.<sup>60)</sup> 이러한 사정을 고려하면, 공법 도입과 함께 진전에 대해 더 이상 면세하지 않겠다는 방침이 왜 그렇게 커다란 반대에 부딪혔는지 짐작할 수 있다. 공법 시행에 반대하는 사간원의 상소 가운데 이러한 사정을 명확히 보여주는 언급이 등장한다.

당초에 양전을 하였을 때에 墾田이 1복이고 그 옆에 9복의 陳田이 있으면 10복으로 묶었고, 간전 10복과 그 옆에 90복의 진전이 있으면 1결로 묶어서 10여 결에 이르기까지 그렇게 하였습니다. 이렇게 한 까닭은 民이 모두 다 개간을 하기를 바라는 것입니다. 그러나 땅이 척박하거나 힘이 부족하여 모두 다 개간할 수는 없었습니다. 지금 공법에서 畝陳인 경우에만 조세를 면제하니, 1복을 경작했다라도 10복의 세를 거두고 10복을 경작했다라도 1결의 세를 거둡니다. 빌려서 세를 납부하는 지경에 이르게 되니 民은 그 폐단을 싫어하여 마침내 아예 묵혀버리고 맙니다.<sup>61)</sup>

58) 강제훈, 앞의 책, 88-111면.

59) 『세종실록』 권41, 세종 10년 8월 25일 갑진 “各道田地 勿分陳墾 竝皆打量成籍 其久陳田 則別行打量 續成文籍.”

60) 각주 58)과 같음.

위에 인용한 기록에서 양전을 할 때 경작지와 미간지가 한 데 묶여 파악되었던 상황이 분명하게 드러난다. 이렇게 양전을 한 까닭은 민이 이를 모두 개간하기를 바라서라고 하는데, 개간되지 않은 토지에 대해서는 답험을 통해 면세해주었기 때문에 큰 문제가 되지 않았다는 것이다. 그런데 여전히 개간되지 않은 토지가 많이 남아 있었음에도 공법에서는 이에 대해 면세를 해주지 않았던 것이다. 태종대의 양전이 답험법을 전제로 한 것이었다는 관점에서 본다면, 공법에 적합한 형태로 진전을 대거 제외시키는 양전을 새로 실시하기 전에 벌써 진전 면세를 부정하는 조치는 불합리하다고 이해할 수밖에 없다.<sup>62)</sup>

그렇다면 세종을 비롯한 공법의 추진자들은 이러한 사정에도 불구하고 왜 진전에 대한 면세를 강경하게 제한하고자 했던 것일까? 앞서 언급한 대로 세종 26년의 공법 시행안은 진전에 대해 면세해주지 않는 이유를 명시적으로 밝히고 있다.

정전 안의 진황지는 모두 매년 경작할 수 있는 땅이다. 그럼에도 사람들이 혹은 많이 차지하고서 서로 돌아가며 진황시키기도 하고, 혹은 게을러 경작하지 않기도 한다. 이로 인해 토지가 진황되는 경우가 많으니 매우 옳지 않다. 일부가 묵은 것이든 전체가 묵은 것이든 모두 세를 거두는 것이 마땅하다.<sup>63)</sup>

이러한 관점에 따르면, 국가는 정전 안에 포함되어 있는 진전의 경우 모두 매년 경작할 수 있는 땅으로 인식하고 있었다. 따라서 이러한 토지가 여전히 진전으로 남아 있다면, 그것은 자신이 경작할 수 있는 규모보다 더 많이 토지를 차지하고 묵히는 것이거나, 게을러 힘써 노력하지 않기 때문이라는 것이다. 국가가

61) 『세종실록』 권86, 세종 21년 9월 18일 계해 “當初量田之時 墾田一卜 傍有九卜之陳 則繫以十卜 墾田十卜 傍有九十卜之陳 則繫以一結 至于十餘結 皆然 所以然者 欲其民之盡墾也 然或因墾薄 或因力微 不能盡墾 今之貢法 全陳然後免租 則墾雖一卜 而收十卜之稅 墾雖十卜 而收一結之稅 至使稱貸而納之 民厭其弊 遂致荒蕪.”

62) 강제훈, 앞의 책, 322-328면. 강제훈은 태종~세종 초반의 양전이 답험법을 전제로 하였다는 관점에서 공법 실시 이후 새로 실시하는 양전에서 진전을 정전에 포함시키지 않는 형태로 문제를 해결했어야 한다고 본다. 그는 이러한 관점에서 세종대 양전에서 진전 문제가 해소되지 못하고 관행대로 정전에 포함되고 있음을 한계로 지적한다.

63) 『세종실록』 권106, 세종 26년 11월 13일 무자 “正田內陳荒之田 皆每年可耕之地 而人或多執 互相陳荒 或惰懶不耕 由是田多陳荒 甚爲不可 內陳及全陳 並宜收稅.”

진전에 대해 과세하는 목적은 진전 경작을 독려하는 한편, 토지를 차지하기만 하고 경작하지 않아 묵히는 행위를 포기시키고자 하는 것이었다. 사실 이러한 인식은 공법 시행안을 모색하던 초기부터 확인할 수 있다.

한 읍이나 한 마을의 民들이 [공법을 도입하는 것이] 옳다고 하는 사람이 많음에도 불구하고, 홀로 토지를 많이 차지하고서 돌아가며 묵혔다 경작했다 하는 자가 이를 꺼려하여 옳지 않다고 말합니다. 다수의 의견을 따라 시행하게 되면 이전에 토지가 없던 사람들이 모두 토지를 얻게 될 것이니, 田野는 개간이 되고, 호구는 증가할 것입니다.<sup>64)</sup>

위에 인용한 내용은 세종 12년에 최초의 공법 시행안이 발표되고 이에 대한 찬반 의견을 널리 물었을 때, 공법에 찬성하는 취지에서 나온 발언이다. 이러한 견해를 낸 사람은 전 병조판서 趙未生과 전 판목사 黃子厚 등이었는데, 이날의 논의에서 공법에 대한 찬성 의견 가운데 첫 번째로 거론되었다.

이들의 의견에 따르면, 혼자 토지를 많이 차지하고서 돌아가며 묵히는 사람들만이 공법에 반대하니, 다수의 의견을 따라 공법을 시행하면 이전에 토지가 없던 사람들이 토지를 얻게 되어 더 많은 토지가 개간되고 호구도 증가할 것이라고 하였다. 세종 12년 당시의 기록만으로는 더 상세한 설명이 없어 공법이 어떻게 이러한 효과를 불러일으키는지가 분명하지 않았다. 이제 우리는 공법 시행의 전 과정과 진전 면세에 대한 논쟁을 검토함으로써 공법의 이러한 효과가 진전에 대해서도 동일하게 과세함으로써 단순히 토지를 차지하고 묵히는 행위를 방지하는 데에서 얻어진다는 사실을 알 수 있다.

세종 19년 공법 시행안에서는 진전 면세에 대한 제한이 완화되어 畝陳田의 경우 면세하도록 하였다. 그러나 이때에는 이와 함께 공법 규정 안에 이유 없이 2년 동안 모든 토지를 묵히는 경우에는 다른 사람이 이 사실을 관에 신고하면 해당 토지를 절급해주도록 하는 단서가 함께 마련되었다.<sup>65)</sup> 진전을 경작하지 않는

64) 『세종실록』 권49, 세종 12년 8월 10일 무인 “其或一邑一里之民 可者衆 而獨多執田地 互相陳起者 憚而曰否 從多施行 則向之無田者 皆得田而田野闢矣 戶口增矣.”

65) 『세종실록』 권75, 세종 18년 10월 5일 정묘 “無故二年全陳者 許人陳告折給.”

경우 이를 다른 사람에게 지급하여 경작하게 했던 것이다. 진전에 대한 면세와 함께 이유 없이 경작하지 않고 토지를 묵히는 경우에 대한 단서 조항을 마련한 조치는 진전에 대한 과세가 토지를 묵히는 데 대한 방지책이었다는 사정을 명확하게 보여준다.

사실 앞서 살펴본 공법을 비판하는 사간원의 상소에서도 정전 안에 경작지와 미간지를 한 데 묶은 것은 민이 개간하기를 바라서였다는 유사한 인식이 나타난다. 그러나 공법의 추진자들이 진전이 경작되지 않는 데에는 토지를 많이 차지하고 묵히면서 토지가 없는 다른 사람들이 경작하지 못하게 하거나 게을러 농사를 포기하는 현상이 더 큰 원인이라고 여겼던 것과 달리 사간원의 상소는 민이 모두 개간할 수 없는 까닭은 토지가 척박하거나 힘이 부족해서라고 보았다. 1446년(세종 28)에 공법의 폐단에 대해 집현전 직제학 李季甸이 올린 상소에는 미개간지에 대한 이러한 상반된 인식이 잘 드러난다.

正田에 있는 진전에 全科로 수세하는 법이 마련된 까닭은 民이 고의로 경작하지 않는 것을 싫어해서입니다. 그러나 민의 하늘은 토지에 있으니, 경작하지 않으면 먹을 것이 없는데 어찌 힘들이는 것을 꺼려 고의로 진황시키겠습니까? 경작하지 않는 경우는 생각이 있어서입니다. 대저 민이 농사를 짓는 것은 위로는 부세를 바치는 데 충당하고 아래로는 부모를 모시고 자식을 기르고자 하는 것입니다. 만일 땅이 척박하여 소출이 매우 적다면 자기 한 몸 살아가는 데 부족하지 않더라도 부세를 바치는 데 넉넉하지 않다면 무슨 까닭으로 1년 내내 힘써 일하여 손해만 있고 이익이 없는 일을 하겠습니까? 그렇지 않다면 예전부터 一易·再易의 토지가 있었으니 반드시 지력이 쉬어야 하는 토지일 것이며, 그것도 아니라면 반드시 死喪·疾疫으로 사람의 힘이 미치지 못한 토지일 것입니다. 이러한 경우는 모두 부득이한 데에서 나왔으니, 仁政에서 마땅히 불쌍히 여겨야 할 것인데, 하물며 세를 징수하여 민생을 곤궁하게 하겠습니까?<sup>66)</sup>

66) 『세종실록』 권112, 세종 28년 6월 18일 갑인 “正田有陳全科收稅之法 惡其民之故爲不耕也 然民天在田 不耕則無食 豈憚於勤力而故令陳荒也 其不耕者 意有在也 大抵民之爲農 上以充賦稅之供 下以爲事育之資 若其磽薄 所出甚少 則非唯不足以資一己之生 賦稅之納 尙未贍焉 何故終歲勤動 肯爲有損無益之事乎 不爾則古有一易再易之田 必其地力之可休者也 不爾則必其死喪疾疫之故 人力之不足者也 凡此皆出於不得已 而仁政之所宜恤也 況於又徵其稅 以困民生乎.”

위에 인용한 상소에도 진전에 대해 면세하지 않는 조치가 민이 경작하지 않는 것을 막기 위해서라는 사실이 명백하게 언급된다. 그럼에도 이계전은 농사를 통해 생계를 유지해야 하는 민이 고의로 토지를 진황시킬 이유가 없다는 관점에서 토지를 경작하지 않는 것은 토지가 척박하든 인력이 부족하든 반드시 사정이 있을 것이라고 보았다. 그는 이러한 입장에서 진전에 수세하는 것이 가혹하다는 입장을 취했던 것이다. 결국 공법에서 진전의 면세라는 쟁점은 개간하지 않은 토지가 광범위하게 존재하는 이유를 어떻게 인식하느냐에 달려 있었다.

세종대 농업 생산력의 실상을 정확하게 파악하기 어려운 상황에서 미개간지의 원인에 대한 누구의 판단이 옳은 것인지 단정하기는 쉽지 않다. 그렇지만 적어도 진전에 대한 면세를 엄격하게 제한하고자 하는 조치가 더 많은 과세를 달성한다는 재정적 차원에서 추진되었던 것이 아니라 미개간지를 해소한다는 명확한 목표 아래 일관되고 체계적으로 마련되었음은 분명하다. 그리고 공법의 추진자들이 미개간지의 개간은 단순히 민으로 하여금 더 힘껏 노동하도록 하여 달성되는 것이 아니라 토지를 균등하게 배분하여 토지와 인구의 불균형을 해소하는 과정에서 성취될 수 있다고 생각하였다는 사실은 명백하다.

토지를 균등하게 배분하여 민과 토지의 균형을 달성한다는 목표는 고려 말 토지제도 개혁이 추진된 이래 조선 초기 토지제도 운영에서 매우 중요한 위상을 차지하였다.<sup>67)</sup> 정도전은 국가운영의 기본 이념과 지향을 담은 『조선경국전』에서 이상적인 토지제도는 “천하의 민으로 토지를 받지 않은 사람이 없고, 토지를 경작하지 않는 사람도 없어서 빈부와 강약이 지나치지 않도록” 하는 것이라 하였다.<sup>68)</sup> 세종 역시 토지제도 운영의 목표가 “한 명의 민도 굶주리지 않게 하고, 하나의 토지라도 경작하지 않음이 없게 하는” 데에 있음을 강조한 바 있었다.<sup>69)</sup>

이러한 토지제도 운영의 목표는 토지를 많이 차지하고서 경작하지 않은 채 묵히는 것을 금지하고, 이를 토지가 없는 사람들에게 지급하도록 하는 정책으로

67) 이민우, 2015 『여말선초 사전 혁파와 토지제도 개혁구상』, 서울대학교 박사학위논문, 203-217면.

68) 『朝鮮經國典』 『賦典』 經理 “天下之民 無不受田者 無不耕者 故貧富強弱 不甚相過.”

69) 『세종실록』 권104, 세종 26년 4월 27일 병오 “毋使一民飢饉 一田不種.”

구체화되었다. 경작하지 않고 묵히는 토지를 토지가 부족한 사람에게 지급하도록 하는 조치는 태조대에 이미 확인되며,<sup>70)</sup> 『경국대전』에도 “3년 이상 묵은 토지는 다른 사람이 신고하여 경작하도록 허락한다”는 내용이 실렸다.<sup>71)</sup> 이러한 토지 정책은 최대한 많은 토지를 경작하도록 하여 국가 재정을 안정시키기 위한 것인 동시에 토지를 균등하게 배분하여 민의 생활을 안전하게 하기 위한 것이었다.

더구나 세종대에는 “인구가 날로 번창하지만 토지는 예전보다 더함이 없다는”<sup>72)</sup> 언급과 같이 인구에 비해 토지가 부족하다는 우려가 실제로 나타나고 있었다. 세종대 북방으로의 대규모 徙民정책이 추진된 배경에는 토지 부족 현상을 지역간 인구 이동을 통해 해결하고자 하는 의도도 포함되어 있었다.<sup>73)</sup> 세종은 下三道는 땅이 좁은데 민은 많아 백성의 생활이 넉넉할 수 없다면서 빈 땅이 많은 북방으로 인구를 들여보내는 것이 사민정책의 중요한 취지임을 밝히기도 하였다.<sup>74)</sup>

본격적으로 사민 정책이 실시되기 시작한 1436년(세종 18)은 세종 12년에 공법 도입이 무산된 이후 6년이 지나 다시 공법에 대한 논의가 재개된 시기이기도 하다. 공법의 제정이 토지가 인구에 비해 부족하다는 인식 아래 국가적 차원의 사민정책이 추진되는 것과 같은 시기에 이루어졌다는 사실은 공법에서 진전 면세에 대해 국가가 강경한 입장을 견지했던 맥락을 짐작하게 한다.

한편, 災傷을 입은 토지인 損田은 진전의 경우와는 성격이 약간 다르다. 진전이 애초에 농사를 짓지 않고 묵히는 토지라면, 손전은 경작을 하였으나 여러 가

70) 『태조실록』 권5, 태조 3년 4월 11일 경진 “其多占田地 互相陳荒 禁他人耕作者 十負笞一十 每十負加一等 罪止杖八十 許於無田及田少者給耕.”

71) 『經國大典』 『戶典』 田宅 “過三年陳田許人告耕.”

72) 『세종실록』 권83, 세종 20년 11월 20일 경자 “生齒日繁 田土則無加於古.”

73) 조선 초기 북방으로의 徙民정책과 개간정책의 관련에 대해서는 이경식, 1998 『조선초기의 북방개척과 농업개발』, 『조선전기토지제도연구(Ⅱ)』, 지식산업사; 김용섭, 2000 『조선초기의 권농정책』, 『한국중세농업사연구』, 지식산업사, 323-326면 참조. 특히 이경식의 논문에서는 세종대 사민정책이 하삼도의 토지부족과 인구과밀을 타개하기 위한 방편의 하나로 도입되었으며, 세종대 이후에는 이러한 목표가 더욱 뚜렷해졌음을 지적하였다.

74) 『세종실록』 권94, 세종 23년 12월 17일 기유 “下三道地窄民稠 耕三結之家 有子三人 若分其田 則一人只耕一結 民生焉得裕乎 平安道道地曠且沃 予欲刷富戶 入實閑曠之地 而咸吉之事未畢 故未即舉行耳”

지 이유로 인하여 정상적인 수확을 거두지 못한 토지를 가리킨다. 답험법에서는 10분의 비율로 손실 1분마다 1분의 조를 감하여주고 손실이 8분에 이르면 조를 완전히 면제해주었다.<sup>75)</sup> 공법에서는 재상으로 인하여 완전히 실농한 경우에 한하여 면세하는 것을 원칙으로 삼았는데, 구체적인 제도화의 내용은 시기별로 약간씩 변화가 생겼다.

재상전에 대해 완전히 실농한 경우를 제외하고 면세를 제한하는 방침은 답험을 하지 않는다는 공법의 특성상 불가피한 측면이 있다. 그렇지만 이와 동시에 진전에 대한 면세를 제한하는 조치가 효력을 발휘하기 위해서는 부분적인 손전을 인정해주어서는 곤란하다는 사정도 함께 고려할 필요가 있다. 따라서 부분적인 재상을 인정하게 된다면 진전에 대한 과세를 일관되게 관철시키기가 어렵고, 경우에 따라서는 이를 회피하기 위해서 수세 과정에서 진전과 손전을 명확하게 나누기 어렵다는 사정은 공법 도입 초창기에 이미 지적되었다. 공법의 최초 시행안이 제안되었을 때, 경상도 관찰사 심도원은 재상으로 인해 실농한 토지에 면세를 해 준다면, 진황지에 대해서도 면세를 해주는 것이 마땅하다는 의견을 피력한 바 있었다.<sup>76)</sup> 낙안군사 권극화 역시 척박한 토지를 경작하다 진황에 이른 경우 진전과 기전을 구분하지 않고 수세하지 않는 방침에 대해 불만을 가질 수밖에 없다고 보았다.<sup>77)</sup> 실제 농사를 짓는 과정에서는 진전과 손전의 구분이 명확하지 않았던 것이다.

비록 비옥한 토지라고 하더라도 반드시 때에 맞추어 耕種하고 사람의 힘을 다 하여야 가을에 수확을 이룰 바람이 있습니다. 恒心이 없는 자는 혹 곡식 종자를 미리 비축하지 않고 다 써버리고는 勸耕하는 시기가 되면 단지 독촉하는 것만이 두려워 비록 토지를 일구기는 하지만 실제로는 과중하지 않고서 이미 씨를 뿌린 것처럼 하여 마침내 비옥한 토지를 진황처로 만들어 버리게 하니, 실로 옳지 않습니다.<sup>78)</sup>

75) 『고려사』 권78, 식화지 1 답험손실.

76) 각주 13)과 같음.

77) 각주 14)와 같음.

78) 『세종실록』 권115, 세종 29년 3월 20일 임오 “雖有良田 必以時耕種 以盡人力 將有秋成之望 無恒心者 或不預蓄穀種而盡用之 及其勸耕之時 畏其督責 雖治其田 而實不播種 若已種播然者 遂使沃饒之田陳荒虛棄 實爲未便.”

위에 인용한 사료는 진전과 손전에 대한 면세 조치가 서로 관련된다는 사정을 잘 보여준다. 여기에서는 비록 항심이 없어 종자를 비축하지 않고 농사를 게을리하는 데에서 기인하는 것으로 묘사되기는 하였으나, 실제로 파종하지 않고서도 허위로 경작한 것처럼 꾸미는 일이 가능하다는 점이 분명히 드러난다. 이러한 사정을 고려하면, 손전에 대한 면세가 폭넓게 인정되는 상황에서 진전에 대한 과세를 엄격하게 관철시키기 곤란함을 짐작할 수 있다.

“완전히” 실농한 경우라는 조항을 세종 19년 공법 시행안에서 1호에서 경작하는 토지가 모두 재상을 입은 것으로 구체화한 것이 이러한 사정을 잘 보여준다. 1호가 경작하는 모든 토지에서 실농하였다면 진전 과세를 회피하기 위해 고의로 경작을 부실하게 했다고 판단할 여지가 전혀 없기 때문이다. 공법에 대해 제기되는 비판으로 인해 1호가 경작하는 모든 토지라는 기준을 포기할 수밖에 없었을 때에도 공법의 입안자들은 최대한 넓은 범위에서 연속된 토지에 대해서만 재상을 인정해줌으로써 부정의 여지를 최소화하고자 하였다.

#### 4. 맺음말

이 논문은 세종대 공법 제정 과정에서 면세 조항에 대한 논의를 검토하였다. 공법의 입안자들은 진전과 손전에 대한 면세를 엄격하게 제한하기를 원하였으며, 공법의 최종 시행안에서는 결국 진전에 대한 과세가 관철되었다. 공법의 시행은 앞선 연구들에서 밝힌 바와 같이 무엇보다 국가 세수를 안정적으로 확보하기 위한 방안이었다. 면세에 대한 제한 조치는 재정 안정성을 위해 치러야 하는 불가피한 대가이자 제도의 한계로 이해되었다. 그리고 답험손실법을 포기하고 공법을 제정하는 과정은 수세라는 관점에서 고려 말 이래 토지제도 개혁과 단절하는 계기로 파악하였다.

이 논문에서는 면세에 대한 제한이 재정 안정성을 고려한 조치인 동시에 진전에 대한 과세를 수단으로 삼아 경작하지 않는 미개간지를 해소하고자 하는 취지에서 도입되었다고 주장하였다. 이러한 관점에서 면세를 엄격하게 제한하는 정



책은 면세 조항으로서 미비하거나 불합리하였던 것이 아니라 입법 취지에 따라 의도적으로 마련된 것으로 이해하였다. 그리고 이러한 정책 운영의 방향은 토지를 균등하게 배분하여 토지와 인구의 균형을 달성하고자 하는 고려 말 이래 조선 초기를 관통하는 토지정책의 일관된 목표와 궤를 같이 하는 것이었다고 보았다. 이 논문은 면세 조항에 국한하여 공법의 제정을 검토하였으나, 면세 조항에 대한 검토를 통해 획득한 관점에서 공법의 도입과 수세원칙에 대해서도 재검토가 가능할 것이라고 생각한다.

다른 한편으로 공법은 세종 사후 세조~성종을 거치면서 새로운 양전과 함께 전국적으로 적용되었다. 그렇지만 다른 한편으로 공정한 수세를 추구한다는 명분으로 공법의 면세 조항은 지속적으로 완화되어가는 경향을 보인다. 『경국대전』에 실린 최종적인 형태의 면세 조항은 세종대에 마련된 것과는 상당한 차이를 보인다. 세종대 이후 공법의 변화에 대해서는 별도의 상세한 분석이 필요하지만, 면세 조항에 국한해 보았을 때 의견상으로는 공법 도입에 담긴 원래의 취지와는 점점 멀어져가고 있었다고 평가할 수 있다. 공법 제정의 이념적인 논란과 세종대 이후 공법의 변화에 대한 검토는 추후의 과제로 남긴다.

주제어 : 공법, 세종, 면세, 진전, 토지제도

투고일(2019. 2. 18), 심사시작일(2019. 2. 27), 심사완료일(2019. 3. 11)

〈Abstract〉

Examination of the tax exemption clause in the enactment of  
*Gongbeop*[貢法] on the Sejong period

Lee Minwoo \*

This paper reviewed the discussion on the tax exemption clause in the process of establishing *GongBeop*[貢法] on the King Sejong period. The lawmakers wanted to strictly limit tax exemption, and eventually the taxation of the *Jinjeon*[陳田] was carried out. In this paper, it was argued that the restrictions on tax exemption were introduced in order to eliminate the land which is not cultivating. From this point of view, it was understood that the policy strictly restricting tax exemption was not intrinsic or unreasonable as a tax law but intentionally prepared according to the purpose of legislation. And the direction of this policy was due to equilibrium allocation of the land to balance the land and the population, and was consistent with the goal of the land policy through the early Joseon dynasty.

**Key Words** : *Gongbeop*, King Sejong, tax exemption, *Jinjeon*, the land system

---

\* Researcher, Kyujanggak Institute for Korean Studies, Seoul National University.