

# 『세종실록』 지리지 황해도 전결 수에 대한 분석

- 양전 방식의 변화와 전결 수 변동을 중심으로 -

소 순 규\*

1. 머리말
2. 『세종실록』 지리지 황해도조의 전결 수
  - 1) 도총 및 각읍총계의 격차와 기존의 이해
  - 2) 각읍총계 전결 수의 신뢰도 검토
3. 양전 방식의 변화와 전결 수 변동
  - 1) 을유양전의 시행 세칙과 전결 수의 확대
  - 2) 공법 양전의 도입과 1결당 결적의 증대
4. 맺음말

## 1. 머리말

『세종실록』 지리지는 세종 14년 윤희가 편찬한 ‘팔도지리지’를 근간으로, 세종 사후 만들어진 『세종실록』에 부록으로 삽입된 지리지이다. 각 고을의 연혁, 성씨, 성곽, 사찰 등 여타 지리지에 수록된 정보 뿐 아니라 군현별 경작지, 군정수, 공물 물종 등 다른 지리지에서는 확인하기 어려운 정보까지 다양하게 수록하고 있어 조선 초 경제와 사회의 모습을 추적하는데 상당히 중요한 자료로 활용되고 있다. 이에 따라 『세종실록』 지리지가 가진 자료적 성격과 제시된 정보에 대한 다양한 측면이 많은 연구자들에 의해 해명된 바 있다.<sup>1)</sup>

\* 한국학중앙연구원 대학사과정.

『세종실록』에 수록된 각종 정보 수치는 『조선왕조실록』 상의 단편적 기사와 상응하여 검토해 볼 때 매우 높은 수준의 정확성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 그런데 유독 상당한 격차가 발생하는 내용이 존재하는데, 바로 황해도 지역의 전결 수에 대한 것이다. 『세종실록』 지리지 상에서는 각 도 단위로 전체 전결 수를 제시하고, 각 군현의 항목에서 다시 해당 군현의 전결 수를 제시하고 있는데 8도 모두 도총론과 각 군현의 총합이 맞지 않는 모습을 보이고 있다. 다만 여타 지역의 전결 수 차이가 많아야 3~4만결 수준인데 반하여 황해도 지역은 도총론과 각 군현 총론의 합계가 12만결 이상의 차이를 보이고 있다.

기존 연구에서는 대체로 전후 시기 황해도 지역의 전결 수를 감안하여 10만결 수준의 도총론의 수가 보다 실상에 가까운 수인 것으로 이해하였다.<sup>2)</sup> 성종대 이후 간간히 확인할 수 있는 황해도의 전결 수는 대략 10만결을 다소 상회하는 수치였는데, 이를 통해 보면 22만결의 각 군현 통계는 다소 신빙성이 떨어진 것으로 본 것이다. 비록 이러한 추정에 대해 의문을 표명한 연구가 없지 않았으나,<sup>3)</sup> 대부분 도총론의 10만결을 신뢰하고 있는 것이 중론이라 할 수 있다.

필자는 본고에서 『세종실록』 지리지 상에서 나타나는 도총론 10만결과 각읍총계 22만결의 수치 중 어떠한 것이 보다 신뢰도가 높은 것인지를 검증해 보고자 한다. 이 문제는 비단 특정 자료의 신뢰도를 검증하는 것에 그치지 않고, 태종대를유양전 및 세종대 도입된 공법 양전의 시행과 깊은 관련을 맺고 있다. 즉, 공법을 전후한 시기 양전 방식의 변화가 조선의 토지 파악 방식 및 그 결과에 어

1) 『세종실록』 지리지는 수록된 항목에 따라 다양한 분야에서 연구된 바 있다. 『세종실록』 지리지 자체의 성격 및 항목에 대해 전반적으로 검토한 연구로는 정두희, 1976 『조선초기 지리지의 편찬(Ⅰ)·(Ⅱ)』 『역사학보』 69·70; 김동수, 1991 『『세종실록』 지리지의 연구: 특히 물산·호구·군정·간전·성씨항을 중심으로』, 서강대학교 박사학위논문; 서인원, 1999·2000 『世宗實錄地理志 編纂의 再檢討(1)·(2)』 『동국역사교육』 7·8合集·9 등이 대표적이다.

2) 이재룡, 1983 『조선초기 전세제도 연구』 『한국사학』 4(이 논문은 이후 이재룡, 1984 『조선 초기사회구조연구』, 일조각에 재수록); 1988 『16세기의 양전과 전전수세』 『손보기박사정년기념 한국사학논총』(이 논문은 이후 이재룡, 1999 『조선전기경제구조연구』, 숭실대학교 출판부에 재수록). 이하 각주에서 상기 이재룡 논문의 출처 면수는 저서를 기준으로 표기하였다.

3) 김동수, 앞의 논문, 105-115면.

떠한 영향을 주었는가를 검토해 보고자 하는 것이다. 이미 공법의 도입과 그로 인한 전품 판정의 문제는 기존 연구에서 몇 차례 다루어진 바 있으나<sup>4)</sup> 실제로 그러한 변화가 몰고 온 전결 수의 변화 방향에 대해서는 심각하게 음미된 바가 없었다. 필자는 『세종실록』 황해도 전결 수의 문제를 실마리로 조선 초 공법 양전 전후의 변화를 살펴보고자 한다.

## 2. 『세종실록』 지리지 황해도조의 전결 수

### 1) 도총 및 각읍총계의 격차와 기존의 이해

주지하다시피 『세종실록』 지리지에는 각 고을별로, 각 도 별로 전결의 수가 기록되어 있고, 아울러 수전의 비중, 고을 토지의 비옥도 등의 정보가 부기되어 있다. 이 자료는 15세기 전반 조선의 경작지의 크기, 재정 운영의 기반을 파악하는데 매우 중요한 것으로, 이 시기 경제사 연구에서 매우 활발하게 활용되고 있는 자료이다. 우선 『세종실록』 지리지에 나타난 전결 수를 제시해 보면 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 세종실록 지리지 전결 수

단위 : 결

	도총론	각읍총계		도총론	각읍총계
한성부		1,414	개성유후사		5,357
경기	200,347	194,270	<b>황해도</b>	<b>104,772</b>	<b>223,880</b>
충청도	236,300	236,114	강원도	65,916	65,908
경상도	301,147	261,438	평안도	308,751	311,770
전라도	277,588	264,268	함경도	130,413	130,406
계				1,632,006	1,709,136

4) 이재룡, 1988 앞의 논문; 김태영, 1983 『조선전기토지제도사연구』, 지식산업사; 강제훈, 2002 『조선초기 전세제도 연구: 답험법에서 공법 세제로의 전환』, 고려대학교민족문화연구원.

그런데 위의 <표 1>에서 확인할 수 있듯이, 각 도의 총론에 기록된 墾田의 수와 도에 소속된 고을의 간전을 총계한 수를 대조해 보면 다소의 차이가 존재하고 있다. 강원도, 함길도와 같이 그 전결의 차이가 7~8결에 불과한 경우도 있지만, 전라도와 경상도의 경우처럼 차이가 3~4만결에 이르는 경우도 있다. 3~4만결의 차이가 기록 작성 시 단순 합계의 오류라고 보기는 어려우므로, 아마도 도 총론에 기재한 간전의 수와 각읍의 총계 사이에는 모종의 차이가 있으리라 생각되지만 현재 연구 성과로는 해당 내용을 정확하게 파악하기는 어렵다.

그런데 위의 기록 중 황해도의 경우는 도총론과 각읍총계의 합계가 12만결 이상의 차이가 나고 있다. 경상도나 전라도의 경우는 전체 전결 수의 10% 내외의 차이이지만, 황해도의 경우는 황해도 전체 전결 수가 어떠한 것이 정확한지 추정하기 어려울 정도로 큰 격차가 나고 있는 것이다. 이러한 기록상의 차이로 인하여 이미 기존 연구에서 이에 대한 검토가 이루어진 바 있고, 황해도의 전결 수는 도총론의 10만결이 보다 신빙성이 있는 기록이란 것으로 추정하였다. 기존 연구에서 『세종실록』 지리지의 황해도 전결 수를 10만결 내외로 추정한 근거는 바로 이 시기를 전후한 황해도 전결 수의 추이었다.

<표 2> 조선전기 황해도의 전결 수 추이<sup>5)</sup>

단위 : 結

	태종 4년	『세종실록』 지리지		성종 3년	성종 16년	반계수록 임난이전	증보문헌비고 임난이전
		도총	각읍총계				
전결	90,922	104,772	223,880	96,279	101,600	106,832	110,000

위의 <표 2>에서 보듯이, 황해도는 15~16세기 기간 동안 줄곧 10만결 내외의 토지 결수를 보이고 있었다. 조선 최초의 양전인 기사 양전의 경우에는 도 단위 전결 수가 나와 있지 않다. 도 단위 전결 수를 확인할 수 있는 것은 태종 4년의 보고인데, 여기서 당시 풍해도의 전결은 9만결 정도로 언급되고 있다. 다만 태종 4년경에는 『세종실록』 지리지에 포함되어 있는 연안, 배천, 우봉, 강음, 토산의

5) 이 표는 김동수, 앞의 논문, 106면 <표 12>의 내용과 이재룡, 1988 앞의 논문, 106면 <표 5>의 내용을 토대로 필자가 정리한 것이다.

다섯 고을이 경기도에 소속되어 있었으므로, 『세종실록』 지리지의 기준으로 풍해도 전결 수를 파악한다면 이 다섯 고을의 토지도 풍해도 지역에 합산해서 고려해야 할 것이다.<sup>6)</sup> 비록 그렇다 하더라도 이후 황해도로 편성되는 지역의 태종 4년경 전결은 11만결을 조금 상회하는 수준으로 보인다.<sup>7)</sup> 기존 연구에서는 이를 근거로 도총론의 10만결을 보다 신빙성 있는 기사로 파악하였고, 위의 <표 2>의 추세를 보면 이는 일견 타당해 보인다.

이후 김동수는 『세종실록』 지리지의 여러 항목을 검토하는 연구에서 이에 대한 의문을 표명한 바 있다.<sup>8)</sup> 전결 수와 함께 기록된 호의 총수, 구의 총수, 군정의 총수 등을 참조하여 각 도의 호당 전결 수, 구당 전결 수, 군정당 전결 수를 파악해 보면, 황해도 전결이 10만일 때 검출되는 수치는 다소 신빙성이 떨어진다는 것이었다.

<표 3> 『세종실록』 지리지의 호구당 전결 수<sup>9)</sup>

	戶數	口數	田結數	軍丁數	호당 전결 수	구당 전결 수	
경기	20,892	50,392	194,270	5,686	9.30	3.86	
충청도	24,161	100,190	236,114	11,824	9.77	2.36	
경상도	42,227	171,859	261,438	22,432	6.19	1.52	
전라도	24,073	95,247	264,268	18,198	10.97	2.77	
황해도	도총론	23,511	71,897	104,772	9,027	4.46	1.46
	읍총계	23,512	71,899	223,880	8,852	9.52	3.11

6) 『세종실록』 지리지, 경기 도총론 “十三年癸巳【即大明 太宗文皇帝 永樂十一年】酌四方道途遠邇 以延安 白州 牛峯 江陰 兎山 還屬豐海道”

7) 위의 각주 6)에서 언급된 연안, 배천, 우봉, 강음, 토산 다섯 고을의 간전 수는 『세종실록』 지리지에 의하면 대략 3만결 정도였다. 후술하겠지만 『세종실록』 지리지 황해도 지역의 전결 수는 태종 5~6년 시행된 을유양전에 의거한 것이고, 을유양전은 이전 양전에 비하여 전결 수를 대폭 증가시킨 양전이었다. 따라서 을유양전 이전의 이 다섯 고을의 전체 전결 수는 3만결에 상당히 미치지 못하는 것으로 보이고 대략 1만~만5천결 정도이지 않았을까 추론된다. 이를 기존 9만결과 합산하면 대략 10~11만결 수준으로 추정된다.

8) 김동수, 앞의 논문, 105-115면.

9) 이 표는 김동수, 앞의 논문, 107면 <표 3>의 내용 중 일부 오기를 수정하고 몇 가지 정보를 제외한 것이다.

강원도	11,083	29,037	65,908	3,728	5.58	2.27
평안도	37,175	111,541	311,170	22,675	8.37	2.79
함경도	19,002	107,558	151,488	9,663	7.97	1.41

\* 본 표에 제시된 수치는 황해도를 제외하고는 모두 각읍통계를 원용함

위의 <표 3>에서 보는 것과 같이, 도총론의 전결 수를 원용하게 되면 황해도의 1호당 전결 수는 4.46결로 여타 지역에 비하여 유독 낮은 전결보유량을 보이게 된다. 구당 전결 수 또한 1.46결을 보이게 되는데, 여타 지역이 대부분 2~3결을 보이는 것에 비하여 지나치게 적은 수치를 보인다. 반면 읍총인 22만결을 대입할 경우 호당 전결은 9.52결, 구당 전결 수는 3.11결로 여타 지역과 비슷한 추세를 보이게 된다. 이러한 정황은 아래의 기사에 비추어 볼 때, 도총론의 전결 수에 대해 더욱 의문을 가지게 된다.

A. 黃海道는 땅은 넓고 백성은 적어, 무릇 전답을 경작하는 자가 해마다 바꾸어 가며 경작하여 地力을 쉬게 합니다. 근래에는 徙民이 들어와 살고 있으니 의리상 安撫하는 것이 당연한데도, 이제 貢法을 정하여 陳田과 墾田을 분별하지 않고 한결같이 세금을 거두니, 백성의 고생이 심합니다.<sup>10)</sup>

위의 기사는 성종 2년의 기사인데, 여기에서 보듯이 황해도는 사람은 적는데 반하여 경작지 면적은 넓은 곳이었다. 그렇다면 위의 <표 3>에서 보이는 호당 전결 수, 구당 전결 수는 여타 지역에 비해 큰 수를 보일 때 위의 사료 내용과 부합하는 것이라 할 수 있다. 실제로 읍총계인 22만결을 대입한 수치는 호당 전결 수가 9.52결로 전라도를 제외하면 가장 많은 수치를 보이고, 구당 전결 수도 3.11결로 경기를 제외하고는 가장 높은 수치를 보이고 있다. 즉 위의 B 사료와 정황상 부합하는 것은 각읍총계의 전결 수라고 볼 수 있다. 이러한 내용을 근거로 김동수는 22만결을 상회하는 각읍총계가 좀 더 신빙성이 있는 기사가 아닐까 하는 조심스런 의견을 표명한 바 있다.<sup>11)</sup>

10) 『성종실록』 권13, 2년 11월 14일 壬子 “黃海道 地廣民少 凡耕田者歲歲遞耕 以休地力 邇來徙民入居 義當安撫 而今定貢法 不分陳墾 一切收稅 民甚苦之”

11) 이상 김동수의 견해에 대해서는 김동수, 앞의 논문, 105-108면 참조.

이상과 같이 『세종실록』 지리지 황해도 전결에 대한 기존 연구의 견해를 살펴 보았다. 대체로 10만결의 도총을 신뢰하고 있으나, 이에 대한 문제 제기 역시 매우 타당한 내용을 지적하고 있다. 그렇다면 과연 어떠한 전결 수가 보다 신뢰도 있는 내용인지를 절을 바꾸어 살펴보고자 한다.

## 2) 각읍총계 전결 수의 신뢰도 검토

앞 절에서 정리한 기존 연구를 토대로 판단하건대, 도총론의 10만결을 그대로 신빙하기에는 여러 가지 문제점이 있다고 생각된다. 무엇보다 가장 큰 문제는 도총론의 10만결을 신뢰한다면, 각 군현마다 기재되어 있는 전결 수 정보를 어떻게 처리할 것인가 하는 점이다. 『세종실록』 지리지 편찬 당시 황해도에는 모두 24개의 고을이 존재하고 있는데, 만일 도 총론 10만결이 신빙할 수 있는 정보라면 24개 군현의 기록은 모두 날조된 것이거나 여타 시기의 자료라는 결론이 나온다. 혹 여타 시기의 자료라 하더라도, 기존 연구와 같은 시각에서라면 황해도의 전결 수에 대한 시계열적 자료들은 대부분 10만결 내외이기 때문에 해당 내용 역시 해명이 불가능하다. 아래는 『세종실록』 지리지의 황해도 고을별 간전 정보를 정리한 것이다.

〈표 4〉 『세종실록』 지리지 황해도 군현 전결 및 수전, 한전 비율

단위 : 結

계수관	소속고을	전결 수	水田 비중	水田	旱田	土質
황주목	황주목	13,113	1100결	1,100	12,013	瘠
	서흥도호부	8,800	105결	105	8,695	瘠
	봉산군	13,343	1040결	1,040	12,303	瘠
	안악군	8,839	1/4약	*2,200	6,639	多瘠
	수안군	6,987	56결	56	6,931	瘠
	곡산군	6,726	54결	54	6,672	
	신은현	9,256	84결	84	9,172	瘠
해주목	해주목	28,919	1/5강	*5,800	23,119	肥瘠相半
	재령군	15,726	1/8약	*1,950	13,776	瘠
	웅진현	4,016	1/5약	*800	3,216	瘠

	장연현	16,668	904결	904	15,764	壟	
	강령현	3,108	1/7	444	2,664	肥	
	신천현	12,002	1/3약	*4,000	8,002	多壟	
연안 도호부	연안도호부	9,715	5/9	5,397	4,318	肥壟相半	
	평산도호부	20,727	1/10강	*2,075	18,652	多壟	
	배천군	8,477	4/9강	*3,780	4,697	壟	
	우봉현	6,820	55결	55	6,765	壟	
	토산현	2,033	33결	33	2,000	壟	
	강음현	3,499	1/6	584	2,915	壟	
	풍천군	풍천군	4,711	1/6강	*790	3,921	壟
		문화현	7,185	1/5강	*1,440	5,745	壟
송화현		7,088	1/4약	*1,770	5,318	壟	
은율현		3,887	1/5강	*780	3,107	多壟	
장련현		2,235	1/7	320	1,915	壟	
계		223,880		35,561	188,319		

\* 는 수전비중 서술을 참고한 추정치

여러 연구에서 활용된 것과 같이 『세종실록』 지리지의 통계 정보는 신뢰도가 높은 기록이었다. 비록 황해도 군현과 관련된 직접적인 비교 정보는 없지만, 여타 지역의 군현 간전수와 실록 연대기 기사에 부분적으로 노출된 정보를 종합해보면 매우 신뢰할 만한 정보임을 확인할 수 있다. 그런데 이러한 신뢰도 높은 군현별 간전 정보를 무시하기는 상당히 어려운 일이라 할 수 있다.

우선 연대기 자료와의 비교검토 이전에, 『세종실록』 지리지의 전결 수 정보는 언제 시점의 내용을 담고 있는 것인지 확인할 필요가 있는데, 이에 대해서는 기존 연구에서 이미 충분히 검토한 바 있었다. 그에 따르면 『세종실록』 지리지의 경기, 강원도, 경상도, 전라도, 충청도는 세종대 양전 작업을 반영하고 있었다. 『세종실록』 지리지의 작성 시점은 세종 14년이고, 위의 다섯 도는 세종 10~14년에 걸쳐 양전이 이루어졌으므로, 이 다섯 지역은 비교적 최신 정보를 담고 있는 셈이었다.<sup>12)</sup>

12) 세종대에는 세종 10년에 강원도, 전라도 양전을 시작으로 세종 11년에 경상도, 세종 12년

반면 황해도와 함경도, 평안도의 양전은 세종대 새로 이루어지지 못하였다. 황해도의 경우 태종 5년에 이루어진 을유양전이 가장 최근 양전이었고, 이에 따라 해당 정보가 『세종실록』 지리지에 수록된 것으로 보인다. 평안도와 함경도의 경우 태종 5년 을유양전 당시에는 양전이 이루어지지 않았고, 8년 후인 태종 13년에 이루어진 양계 지방의 양전 결과를 수록하고 있다.<sup>13)</sup> 이 외에 제주도 지방의 경우는 세종 원년에 이루어진 양전이 수록되어 있다.<sup>14)</sup>

이를 염두에 두고 아래의 <표 5>를 확인해 보면, 『세종실록』 지리지 각 군현의 간전 수가 비교적 정확한 수치를 담고 있음을 확인할 수 있다.

<표 5> 세종실록 지리지 간전 수와 연대기 내용 비교

단위 : 結

지역		연대기 전거	시기	전결 수	『실지』 전결 수
충청도	청주	『태종실록』권13, 7년 1월 5일 경신	태종5	13,980	18,193
		"	태종6	19,050	
	충주	"	태종5	16,170	19,893
		"	태종6	20,740	
함경도	함주	『태종실록』권30, 15년 11월 11일 갑진	태종15	27,000여	27,774
	청주	"	태종15	10,000여	11,044
전라도	제주도	『세종실록』권4, 1년 7월 13일 병진	세종1	약 20,000	9,412
	제주도	『세종실록』권70, 17년 12월 12일 기유	세종17	9,613	
충청도	영동	『세종실록』권74, 18년 8월 27일 경인	세종18	2,591	2,592
경상도	영천	『세종실록』권113, 28년 7월 2일 무진	세종28	7,000여	7,432

위의 <표>에서 보면 충청도의 청주, 충주, 전라도 제주 지역의 경우 『세종실록』 지리지의 전결 수와 연대기 자료의 전결 수가 다소 차이가 있음을 확인할 수 있다. 충청도의 청주와 충주는 태종 5~6년간 이루어진 을유양전의 전후 전결 수

에 충청도, 세종 14년에 경기 지역에 대한 양전이 시행되었다. 이재룡, 1988 앞의 논문, 92면.

13) 강제훈, 앞의 책, 110-111면.

14) 『세종실록』 권5, 1년 9월 6일 戊申.

를 언급하고 있는데 비해, 『세종실록』 지리지의 전결은 세종 14년 이루어진 충청도 양전의 결과를 수록하고 있기 때문이었다. 마찬가지로 세종 1년 7월 제주도의 전결이 20,000여결로 언급되고 있지만 이 역시 세종 원년 제주도 양전 결과가 반영되지 않은 수였기 때문이다. 제주도 양전은 세종 원년 9월에 시행되었고, 이 결과가 『세종실록』 지리지에 반영되었다. 따라서 이들 지역의 연대기 전결 수와 『세종실록』 지리지와의 결과는 다소 차이가 발생하고 있다.

반면 함경도의 함주와 청주, 충청도 영동의 전결 수, 경상도 영천은 거의 유사한 수치를 보이고 있다. 함경도의 경우 태종 13년 양계 지방의 양전이 이루어진 후 해당 내용이 『세종실록』 지리지에 수록되었는데, 연대기에서 언급하는 전결 수와 거의 일치하고 있음을 볼 수 있다. 또 세종 17년의 제주도 전결 수 역시 『세종실록』 지리지와 1결 차이 밖에 나고 있지 않음을 확인할 수 있다. 경상도 역시 세종 10년 새로운 양전이 시행되었고 그 결과가 『세종실록』 지리지에 수록되었는데, 실제 전결 수 역시 유사하다는 것을 확인할 수 있다.

따라서 위의 <표>를 통해 확인해 보면, 양전 시점만 고려한다면 『세종실록』 지리지의 각 군현 전결 수는 매우 신빙성이 높다는 것을 알 수 있다. 그런데 유독 황해도 지역에서만 군현의 간전 통계를 신뢰할 수 없다는 것은 받아들이기 어렵다. 황해도 군현에 수록된 여타의 호구, 군정 정보 등에 대해서도 신뢰성에 아무런 문제가 없는 만큼, 간전 정보 역시 군현 통계를 신뢰할 수 있지 않을까 생각된다.

만일 『세종실록』 지리지의 황해도 전결 수를 각읍총계에 의거하여 22만 8천결로 파악한다면, 세종대 실제로 황해도 전결이 그와 같았는지의 여부, 또 약 70여년 정도의 시간 동안 총 전결 수가 10만결에서 22만결로 증가하였다가, 이후 다시 10만결의 수준으로 축소되는 것이 어떻게 가능하였는가의 문제가 제기될 수 있다. 본 절에서는 우선 황해도 각읍총계의 전결 수가 신뢰할 만한 것이란 입장에서 세종대 당시 황해도의 전결 22만결이 실재했음을 확인해 보고, 다음 장에서는 이러한 급격한 전결 수 변동의 배경을 살펴보도록 하겠다. 우선 세종 재위 기간 동안 황해도의 전결은 22만결을 상회하고 있었는지를 검토해 보자.

B. 이제 往年의 各道 踏驗實數의 가장 많은 것과 貢法의 收稅數를 상고하면... (중략)... 황해도는 경신년의 實이 41,573석 10두이온데, 공법은 101,757석이 더 하여집니다.<sup>15)</sup>

위의 기사는 세종 23년 공법을 논의하는 과정에서 신개가 발언한 내용이다. 세종은 재위 중반 이후 전세 수취 방식을 답험손실법에서 공법으로 전환하고자 하였고, 그 법안 내용을 15년 이상 신료들과 논의하였다. 공법의 도입 취지는 풍흉에 관계없이, 그리고 토지 등급에 상관없이 1결당 수취액을 고정하고자 한 것이었다. 이에 신료들이 강력히 반발하였는데, 우리나라의 토지 등급은 비록 토질에 따라 나누었다고는 하나, 그 구분이 정밀하지 못하여 실제로는 1결의 실제 면적이 넓다 하더라도 상등전이나 중등전에 비해 수확이 매우 적다는 것이었다. 이러한 하등전은 대부분 영세한 농민이 소유하고 있는데, 여기에 풍흉에 따른 전세 수취량의 조절마저 없다면 이는 부자들에게만 유리한 세법이란 것이었다. 이러한 관료들의 반대로 결국 세종 25년경에 이르러 풍흉에 따른 차등수세를 다시 도입하고, 토지 등급을 현실화하여 공법을 완성하게 되었다.<sup>16)</sup>

위의 자료는 아직 세종이 정액 수취란 정책 방향을 지향하고 있을 때의 논의 내용이다. 전국에 걸쳐 일괄적인 수취액을 정하는 것은 곤란하다는 반대에 부딪혀 세종 22년에는 도 단위 별로, 그리고 도내의 균현을 상중하 등급으로 나누고, 다시 토지 등급에 따라 수세액을 차등으로 설정하기로 하였다. 그리고 이를 토대로 실제 수세를 진행할 경우 그 수세액을 산정해 본 것이 바로 위의 A의 자료이다. A에서는 공법 수세량과 비교하기 위하여 답험수세법을 통해 수취한 수세액 중 수세가 가장 많았던 해를 함께 언급하고 있다. 이를 정리해 보면 아래의 표와 같다.

15) 『세종실록』 권93, 23년 7월 5일 己亥 “今考往年各道踏驗實數最多者 及貢法收稅數...(중략)... 黃海道庚申年實四萬一千五百七十三石十斗 貢法則加十萬一千七百五十七石...”

16) 태종대 답험손실법의 운영과 세종대 공법의 도입 과정에 대해서는 강제훈, 앞의 책 참조.

〈표 6〉 세종 22년 결정된 차등정액수세안<sup>17)</sup>

	상등도(경상, 전라도)			중등도(경기, 충청, 황해도)			하등도(강원, 함경, 평안도)		
	상등관	중등관	하등관	상등관	중등관	하등관	상등관	중등관	하등관
상, 중전	20두	19두	18두	18두	17두	16두	17두	16두	15두
하전	17두	16두	15두	*15두	14두	13두	14두	13두	12두

\* 는 자료상에는 10두로 되어있으나, 오기인 것이 확실하므로 교정

〈표 7〉 세종 23년 신개가 보고한 답험손실법과 공법 예상 수세액의 차이<sup>18)</sup>

지역	답험 수세액 (최다수세액)	연도	공법 적용시 增收액	공법 예상 수세액	예상 수세액 (斗 환산)	증가율
경상도	169,811석	세종16	87,917석 13두	257,728석 13두	3,865,933두	1.51배
전라도	158,184석 11두	세종16	110,802석 8두	268,987석 4두	4,034,809두	1.70배
충청도	90,451석 12두	세종22	97,388석 10두	187,840석 7두	2,817,607두	2.07배
황해도	41,573석 10두	세종22	101,757석	143,330석 10두	2,149,960두	3.44배
강원도	20,099석 13두	세종22	11,308석 3두	31,408석 1두	471,121두	1.56배
경기	37,390석 3두	세종16	12,810석 11두	50,200석 14두	753,014두	1.34배
함경도	29,244석 8두	세종22	26,988석 1두	56,232석 9두	843,489두	1.92배
평안도	54,746석 12두	세종22	87,593석 6두	142,340석 3두	2,135,103두	2.60배
계	601,502석 9두		536,566석 7두	1,138,069석 1두	17,071,036두	1.89배

우선, 위의 A 자료에서 신개 발언의 요지 중 하나는 현재 정한 定額의 수취량이 과다하다는 것이었다. 그리하여 현재 운영하고 있는 답험손실법 수세액 중 가장 많은 전세가 걷힌 해와, 공법을 도입할 경우 예상수입액을 나란히 병기하

17) 본 표는 『세종실록』 권90, 22년 8월 30일 己亥의 내용을 토대로 작성하였다. 다만 해당 기사에는 “忠淸京畿黃海道上等官 上中田一結十八斗 下田一結十斗”로 서술되어 있다. 그러나 실제 〈표 6〉의 내용을 살펴보면 충청, 경기, 황해도의 상등관 하전 1결의 수취액은 15결이 되어야 할 것으로 보인다. 사료 상에서는 ‘五’자가 결략되어 있는 것으로 보아, 표에는 15두로 반영하였다.

18) 본 표는 『세종실록』 권93, 23년 7월 5일 己亥의 내용을 토대로 작성하였다.

여 제시한 것이었다. 실제로 <표 7>에서 보는 것처럼, 답험손실법의 최대 수세량에 비하여 공법 수세액은 거의 2배에 이르고 있어, 신개가 주장하는 증수는 사실이었음을 확인할 수 있다.

그런데 여기서 주목되는 것은 바로 황해도의 공법 예상 수세량이었다. 당시 구상하던 공법은 해마다 답험 절차를 거치지 않고 수세 대상이 되는 토지에 작황 여부와 상관없이 정액의 전세를 부과하는 것이었다. 그런데 황해도의 경우, 여타 지역이 1.5~2배 정도의 증세가 이루어지는 것과 달리 3.5배에 가까운 수세 증대가 이루어지고 있던 것이었다. 이러한 증수가 황해도 지역이 두드러지는 것은 바꾸어 말하면 다음과 같이 이해할 수 있다. 황해도 전결의 경우 답험손실법 하에서는 작황을 판단하는 답험 과정에서 전세가 감면되는 폭이 매우 컸는데, 일괄 정액세인 공법이 적용되면서 이전에 비하여 훨씬 많은 세액을 부담하게 되는 것이었다.

황해도는 답험손실로 수세할 경우 가장 많은 전세가 견힌 해는 신개가 보고하기 바로 전 해인 세종 22년이였다. 세종 22년의 전세 수취는 다음해 마무리되었을 것이므로, 신개의 보고는 몇 개월 전의 최신 자료를 토대로 한 것이었다. 세종 22년의 답험손실에 의한 수세액은 총 41,573석 10두였다. 반면 공법 수세시의 세액은 실제로 수세를 통해 얻어진 자료가 아니라, 당시 국가에서 파악하고 있는 황해도 전결 수를 기준으로 앞서 <표 6>의 정액 수세안을 대입하여 얻어진 결과였다고 보인다. 이 공법 예상 수세액은 총 143,330석 10두였다.

그렇다면 공법 예상 수세액을 <표 6>의 정액 수세량을 근거로 나누어 보면, 신개가 보고 당시 근거로 한 황해도 전결 수를 유추해볼 수 있을 것이다. 다만 문제는 앞의 <표 6>에서 보듯이 도내 모든 토지에 대한 일괄 수취량을 부과한 것이 아니라 군현을 상, 중, 하의 3등급으로 나누고, 그 군현의 등급 내에서도 상·중전에 대한 수세액과 하전에 대한 수세액으로 2등급으로 나누어져 있다는 것이다. 따라서 군현당 공법 수세액, 각 군현의 상중전 및 하전의 비율을 알지 못한다면 정확한 추정을 하는 것은 불가능하다.

다만, 몇 가지의 정황을 통해 추정의 가능성을 높일 수 있다. 우선, 조선시대 대부분의 토지는 상, 중, 하의 3등급 토지 중 하등전에 몰려 있었다.<sup>19)</sup> 이는 황

해도 뿐 아니라 전국에 걸쳐 동일한 현상이었는데, 그나마 전라도와 경상도 지역에 드물게 천 결당 1,2결로 상등전이, 백 결당 1,2결의 중등전이 존재하고, 여타 지역에서는 상, 중등전이 거의 존재하지 않는다는 것이 당대인들의 인식이었다.<sup>20)</sup> 비록 해당 발언이 다소 과장된 수치라 하더라도 대부분의 전라도, 경상도를 제외한 지역에서는 대부분의 토지가 하등전이었던 정황은 쉽게 추론이 가능하다. 위에서 황해도의 공법 증수액이 여타 지역에 비하여 높게 나타나는 정황에 대해서도 언급하였듯이, 황해도는 답험에 의해 감면되는 폭이 유독 큰 지역이었다. 그렇다면 황해도 대다수의 토지 역시 하등전으로 판정되었다는 것은 추론 가능하다.

또한 『세종실록』 지리지에는 각 고을의 토지 비옥도에 대한 정보도 표기하고 있는데, 이는 앞의 <표 2>에 부기해 두었다. 이에 의하면 황해도 24개 고을 중 곡산군은 해당 정보 표기가 누락되어 있고,<sup>21)</sup> 나머지 23개 고을 중 肥는 1개 고을, 肥瘠相半은 2개 고을, 多瘠은 4개 고을이고 나머지 16개 고을은 모두 瘠으로 표기되어 있다. 이에 대해 『세종실록』 지리지 황해도 도총론에서는 아래와 같이 표현하고 있다.

C. 延安·白川과 平山의 南村은 평평하고 넓어서 논이 많고, 鳳山·安岳·信川·殷栗은 기름진 땅이 좀 있으나, 나머지는 모두 척박하다.<sup>22)</sup>

19) 공법의 논의 과정에서 논란이 많았던 부분은 현행 3등급의 토지등급을 유지하면서 결당 수세액을 동일하게 가져가는 것은 어렵다는 것이었다. 현행 3등급에서 상, 중등전은 그 비중이 극히 적으며, 그를 제외한 모든 토지가 하등전으로 편성되어 있어, 사실상 하등전 내에서도 토질과 농업 여건이 매우 다르다는 것이었다. 이후 공법에서 전품을 6등급으로 세분한 것 역시 그러한 문제의식의 반영이었다. 당시 토질에 따른 전품 판정 문제에 대해서는 강제훈, 앞의 책, 245-276면 참조.

20) 『세종실록』 권49, 12년 8월 10일 戊寅 “且上等之田 惟慶尙全羅等道 於千結僅有一二結焉 中田 於百結亦有一二結焉 其餘各道 只有中田 亦於千結僅有一二結焉”

21) 『세종실록』 지리지 황해도 곡산군 “厥土 山高地險 風氣多寒 俗務桑蠶.” 일반적으로 厥土 뒤에 肥나 瘠, 多肥, 多瘠 등의 토질에 대한 서술이 나오는데, 곡산군의 경우는 해당 정보가 누락되어 있다. 다만 뒤의 서술에서 산이 높고 땅이 험하며 바람이 차다는 평가를 볼 때, 곡산군의 경우도 瘠 또는 多瘠의 평가이지 않았을까 추측된다.

22) 『세종실록』 지리지 황해도 도총론 “延安白川及平山南村 平衍廣袤 多水田 鳳山安岳信川 殷栗 稍有沃壤, 餘皆瘠薄”

위에서 언급된 연안, 배천의 경우 실제 수전의 비율이 50% 정도로 황해도 내에서 이례적으로 높으며, 평산의 경우 수전이 1/10정도인데 위의 언급처럼 남춘이란 지역에 집중적으로 수전이 존재했던 것으로 보인다. 이 세 곳 중 연안은 토질 평가가 肥瘠相半인 반면 배천은 瘠, 평산은 多瘠으로 평가되고 있다. 한편 봉산, 안악, 신천, 은울은 그나마 기름진 땅이 다소 존재한다고 하였는데, 실제 지리지 평가에 의하면 봉산은 瘠, 나머지 세 고을은 多瘠으로 표현되고 있다.<sup>23)</sup>

결국 이를 고려해 보면 황해도 지역의 토지 등급은 거의 모두 下田으로 상정해도 실상과 크게 다르지 않다고 보인다. 그렇다면 남은 문제는 황해도 내에서 상등관, 중등관, 하등관 고을의 구분인데, 당시 황해도 24개 고을을 각각 어떻게 평가했는지는 관련 자료가 남아있지 않다. 그러나 하삼도 및 경기도에 비교하여 열악한 황해도의 농업 여건을 고려하였을 때, 도 내에서 상등관으로 배치된 고을 보다는 중등관이나 하등관으로 배치된 고을이 보다 다수였을 것으로 생각된다.

그렇다면 중등관의 하전 또는 하등관의 하전의 수세액인 14두 내지는 13두가 황해도의 평균적인 수세액인 것으로 잠정 추정해 볼 수 있다. 혹, 필자가 자세히 고려하지 못한 요소로 인하여 이보다 높은 수세액이 평균적으로 관철되었다 하더라도 상등관의 하전 수세액인 15두를 상회하지는 않았을 것으로 보인다. 이를 근거로 세종 23년 당시 신개가 보고에 활용한 황해도 전결 수를 추정해 보면 아래의 표와 같다.

〈표 8〉 세종 23년 당시 황해도 전결 수 추정

공법수세량	평균 15두 수세기	평균 14두 수세기	평균 13두 수세기	도총론 전결	각읍총계 전결
2,149,960두	143,330결	153,568결	165,381결	104,772결	223,880결

위의 〈표 8〉에서 보듯이, 당시 신개는 공법 예상 수세량을 파악할 때, 황해도의 전결을 대략 15~16만결로 상정하고 있음을 알 수 있다. 세종대 공법 추진

23) 『세종실록』 지리지에 표기된 각 고을의 토질에 대한 평가는 해당 고을 전결 중 상, 중등전의 비중과 깊은 관계가 있는 것으로 보인다. 이에 대한 자세한 내용은 강제훈, 앞의 책, 123-136면 참조.

당시에 황해도 전결은 기존 연구에서 추정된 10만결 내외와 달리 그보다 훨씬 많은 수의 토지를 근거로 추정치를 계산하고 있었던 것이다. 공법에 대한 논의가 세종 10년부터 제기되어 당시까지 대략 13년 동안 조정의 현안으로 논의되었다는 점을 감안하면, 이 과정에서 특별한 착오나 오차가 개입하기는 어렵다고 생각된다.<sup>24)</sup> 그렇다면 세종 23년경 황해도의 전결 수는 기존 연구에서 추정된 10만결보다 훨씬 많은, 최소한 15~16만결 수준이었음을 확인할 수 있다.

이 결과를 통해 세종대 중후반 공법 시행안 마련에서 황해도 지역은 15~16만결 정도가 공법을 통해 수세할 수 있는 토지로 상정하였음을 알 수 있다. 그런데 이 15~16만결은 도총론 10만결과 크게 차이가 나지만, 각읍총계인 22만결에도 크게 못 미치는 수입을 알 수 있다. 『세종실록』 지리지가 만들어진 시점은 세종 14년이고, 해당 지리지 작성 당시 참고한 황해도 전결 수는 태종 5년에 만들어진 을유양전의 결과였다. 세종 14년 이후 신개의 발언 시점인 세종 23년 사이에는 황해도 지역에 특별한 양전 사업이 존재하지 않았다. 따라서 이 시기 동안 황해도 전결 수를 새롭게 확정할 만한 사안이 없었다고 볼 수 있다. 그렇다면 이 결과는 어떻게 이해해야 할 것인가. 이를 확인하기 위해서 앞의 <표 7> 자료를 좀 더 검토해 보자.

앞의 A 자료 및 그를 가공한 <표 7>에는 황해도를 비롯한 전국 8도의 예상 공법 수세량이 수록되어 있다. 이를 황해도와 같은 방식으로, 즉 대부분의 토지

24) <표 7>에 제시된 신개의 공법 예상 수취액에 대한 보고는 이미 기존 연구에서 상세히 검토된 바 있다. 강제훈은 위의 수세액을 검토하면서 황해도의 경우 실제 전결은 10만결 정도였지만 신개는 『세종실록』 지리지의 각읍총계를 원용한 것으로 보인다고 언급하였다(강제훈, 위의 책, 237-238면). <표 7>에서와 같이 황해도의 공법 수세액이 143,330석 10두에 달할 경우, 10만결 남짓한 토지 전결로는 도저히 위와 같은 수세액이 나올 수 없기 때문이었다(황해도 모든 토지가 상등관, 상중전 수세액인 18두일 경우에도 최소 12만결 정도가 필요하다). 따라서 당시 신개는 『세종실록』 지리지 각읍총계를 통해 이러한 수치를 도출하였다고 본 것이다. 이러한 주장에는 『세종실록』 지리지 각읍총계가 오류가 있으며, 이 오류가 공법안 검토 과정에서 여과를 거치지 않고 사용되었다는 것을 의미한다. 그러나 필자가 보기에 공법안은 최소 10년 이상 검토된 사안이고, 신개의 보고는 여러 차례 검토를 거친 것이었을 것으로 생각된다. 따라서 이를 오류를 포함한 자료의 원용 문제로 파악하기는 어렵다고 본다. 즉, 신개의 보고는 당대에도 신뢰할 수 있는 자료를 근거로 한 것이라 봐야 할 것이다.

가 하등전이란 예상 하에 중등관의 하전 수취량을 평균적인 수세량으로 상정하고 공법수세량을 이 평균 수세량으로 나누어 당시 전결 수를 예측해 볼 수 있다. 이를 『세종실록』 지리지 도총론 및 각읍총계 전결 수와 비교해 보면 아래와 같다.

〈표 9〉 신개의 공법 예상 수세량을 통해 추정한 공법 수세대상 전결 수

	도	공법수세액 (斗)	중등관 하전 수세액	추정 전결 수	지리지 도총론	지리지 각읍총계
상등도	경상도	3,865,933	16두	241,620	301,147	261,438
	전라도	4,034,809		252,175	277,588	264,268
중등도	충청도	2,817,607	14두	201,257	236,300	236,114
	황해도	2,149,960		153,568	104,772	223,880
	경기도	753,014		53,786	200,347	194,207
하등도	강원도	471,121	13두	36,240	65,916	65,908
	함길도	843,489		64,883	130,413	130,406
	평안도	2,135,103		164,238	308,751	311,770

위의 〈표 9〉를 통해 보면, 황해도뿐만 아니라 거의 모든 지역이 『세종실록』 지리지의 도총론 및 각읍총계의 전결 수에 미치지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 그나마 가장 격차가 적은 지역은 전라도인데, 전라도의 경우도 각읍총계에 비하여 대략 1만 2천결, 도총론에 비해서는 약 2만 5천결 정도가 부족한 수치를 보이고 있다. 경상도의 경우도 각읍총계와는 2만결, 도총론과는 6만결 정도의 차이를 보이고 있다. 충청도 역시 도총론, 각읍총계와 대략 3만 6천결 정도의 차이를 보이고 있다.

하삼도를 제외한 여타 지역은 추정 전결 수와 『세종실록』 지리지 사이의 격차가 더욱 크다. 강원도의 경우는 격차가 3만결 정도이지만, 강원도 전체 전결 수가 6만결임을 상기해 보면 상당한 격차라 할 수 있다. 함경도의 경우도 6만 5천결, 평안도의 경우도 15만결 정도의 차이를 보이는데, 이 세 지역의 경우 『세종실록』 지리지와 공법 수세를 통해 추정한 전결 수의 격차가 거의 전체 토지 결수에 50%에 해당한다는 공통점을 지니고 있다.

경기는 그 격차가 무려 15만 정도에 이른다. 그러나 경기의 경우에는 그 격차가 발생한 원인을 짐작할 수 있다. 당시 경기에는 과전 및 공신전과 같은 私田이 분급되어 있었고, 태종대의 기록에 의하면 이 私田의 분급량은 총 12만결 정도였다.<sup>25)</sup> 위의 <표 9>에서 보이는 『세종실록』 지리지의 총 전결 수와 공법 수세 대상 전결 사이의 격차와 거의 유사한 수치였다. 따라서 경기 지역에서는 私田, 즉 국가로租가 귀속되지 않는 토지는 공법 수세 대상에서 제외하였기에 위와 같은 전결 수가 나온 것으로 추론해 볼 수 있다.

경기의 추정 결과를 놓고 보면, 여타 지역 역시 같은 조건이 적용되었을 것으로 보인다. 즉, 각 지방관서 및 군영, 향교, 역 등 자체적인 경비 마련을 위해 설정된 토지<sup>26)</sup> 등은 공법 수세 대상 토지에서 제외하고 예상액을 산출한 것이라 보인다. 아울러 당시에는 10여 만결 이상의 전세공물 위전이 설정되어 있었는데, 공법의 수취 대상 토지에서 해당 토지도 모두 제외된 것이 아닐까 하는 점도 추론해 볼 수 있다.<sup>27)</sup> 전세공물 위전의 경우 포화나 잠물로 전세를 납부하기 때문에 답험수세의 수취량에 포함되어 있지 않았을 것이고, 당시 공법 논의 과정에서 해당 토지를 모두 미곡 수세로 전환한다는 내용은 포함되어 있지 않기 때문에,<sup>28)</sup> 해당 토지들도 미곡 수세량을 예측하는 것에서는 제외되었을 가능성이 큰 것으로 보인다.

이런 점들을 고려해 보면, 『세종실록』 지리지의 전결 수와 신개의 23년 공법

25) 『태종실록』 권3, 2년 2월 5일 戊寅 “科田八萬四千一百餘結 功臣田三萬一千二百四十餘結”

26) 각 군현, 병영, 수영에 배속된 여러 명목에 대한 정리는 『경국대전』 권2, 戶典, 諸田 참조.

27) 전세공물 및 위전의 운영 양상 및 그 규모에 대해서는 이재룡, 1995 『조선초기 포화전에 대한 일고찰』 『한국사연구』 91(이 논문은 이재룡, 1999 『조선전기 경제구조연구』, 숭실대학교출판부에 채수록); 강제훈, 1998 『조선초기의 전세공물』 『역사학보』 158; 소순규, 2017 『고려 말 조선 초 재정 구조의 연속성과 공납제 운영』 『역사비평』 120 참조.

28) 전세공물 위전을 경작하는 사람에게 일괄 미곡을 수취하고 기존 전세공물의 포화잠물은 군현 단위에서 거두는 제도가 도입된 것은 세종 27년 국용전제가 시행되면서부터이다. 『세종실록』 권109, 27년 7월 13일 乙酉 “前此各道之田 分屬京中各司及外軍資位田 以充恒貢之數 然逐年損實不同 故其不足者 以外軍資 推移充補 以此算數甚煩 雖以貢法計之 算數亦煩 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 民間米穀蠶蠟布貨 難易苦歇 庶得均平矣”

예상 수세액의 황해도 전결 15~16만결 사이의 격차는 발생할 수 있는 격차였다. 하삼도 지역에 비교하면 해당 격차가 매우 커 보이지만, 강원, 평안, 함경도의 예를 함께 고려해 보면 황해도 지역의 격차는 오히려 크지 않았음을 확인할 수 있었다. 『세종실록』 지리지와 15~16만결 사이의 격차가 여타 지역에서도 관찰되는 격차라면, 당시 황해도의 실제 존재하는 전결의 수는 22만 8천결이라고 하는 『세종실록』 지리지의 기록을 신뢰하지 못할 이유는 없을 것이다.

### 3. 양전 방식의 변화와 전결 수 변동

#### 1) 을유양전의 시행 세칙과 전결 수의 확대

앞 장에서는 『세종실록』 지리지의 황해도 전결 수의 차이를 살펴보고, 그간 연구사에서 언급한 것과 달리 각읍총계인 22만결이 보다 신뢰할 수 있는 수치임을 확인하였다. 그렇다면 기존 연구에서 의문을 표명했던 황해도 지역 전결의 변동에 대해 살펴볼 필요가 있다. 앞서 <표 2>에서 제시한 것처럼, 황해도는 태종 4년경 9만 여결의 전결 수를 보였다가, 이듬해부터 시작된 을유양전에서 22만 8천결로 증가하였다. 그러다가 공법 양전이 시행된 성종 3년에는 다시 9만 6천결의 전결 수를 보이고 있다.<sup>29)</sup> 성종 16년 이후 이 전결 수치는 10만 1천결, 10만 6천결, 11만결 등 시간에 따라 완만한 증가세를 보이고 있다.<sup>30)</sup>

결국 황해도 전결 수가 급격하게 변동한 것은 태종 5~6년간 시행된 을유양전과 성종 9년에 시행된 공법 양전이였다. 이 두 번의 양전 동안 황해도 전결 수는 거의 2배 이상이 증가하였다가 다시 40% 수준까지 감축되었던 것이다. 그간 연구사에서는 태종대 을유양전과 공법 양전의 차이에 대하여 언급해왔지만, 이것이 실제 전결 수 변동에 미친 영향에 대해서는 크게 주목하지 못하였다. 『세종실록』 지리지 황해도 전결 수에 대한 기존 연구의 시각 역시 이러한 영향에서

29) 『성종실록』 권18, 3년 5월 6일 壬寅.

30) 『성종실록』 권184, 6년 10월 17일 甲午; 『반계수록』 권1, 田制 上; 『증보문헌비고』 권141, 田制1.

비롯된 것이라 생각된다.

우선 태종 5년부터 시작된 을유양전이 전결 수 변동에 미친 영향을 살펴보자. 을유양전이 시행되던 태종 5년은 국가의 비축곡 확보를 위해 여러 방법이 고안되고 있던 시기였다. 건국 직전의 전제개혁은 국가 경비를 충분히 확보하는데 실패하였고, 국가에서는 충분한 비축곡의 확보가 어려운 상황이었다. 이러한 재정 상황은 강력한 왕권을 수립하고자 한 태종에게 심각한 제약이었을 것으로 보인다. 거기에 더하여 명나라 황제 영락제의 활발한 대외 정벌은 조선으로 하여금 언제든지 명나라 군이 밀어닥칠 수 있다는 위기감을 조성하였다. 이에 대해 조선은 군량미나 병기가 충분치 않다는 인식 아래 군량을 확보하려는 여러 가지 조치가 시행되기도 하였다.<sup>31)</sup> 이렇듯 을유양전은 국가의 재정 확보란 정책적 목표 아래 이루어진 양전이였다.

이러한 을유양전이었기에, 양전의 시행 세칙에서도 전결 수 증가를 위한 여러 조치가 이루어졌다.

D. 호조에서 계하기를, “앞서 기사년 이전의 量田 때에는 3步 3尺의 사방 둘레로서 1負를 삼고, 33보步의 사방 둘레로서 1結로 삼았던 것을, 을유년에 다시 측량할 때에는, 3보 3척의 負數가 33보의 結數에 서로 맞지 않는다 하여, 다시 3보 1척 8寸으로 1부를 삼으니, 1결의 수효가 12負 4束이나 감축되고, 이로 인하여 결·부의 수가 대단히 차가 나게 되오니, 청컨대 기사년의 예에 의하여 3보 3척의 사방 둘레로 1부를 삼고, 그 부수에 준하여 35보를 1결로 삼도록 측량하게 하소서.” 하니, 그대로 따랐다.<sup>32)</sup>

위의 기사는 세종 10년 당시 강원도 및 전라도의 양전에 착수하기 전에 호조에서 양전 방식에 대해 보고한 내용이다. 여기에서 국초 기사양전, 태종대 을유양전, 그리고 세종 10년의 양전의 차이에 대해 언급하고 있다. 보통 양전 시 1보

31) 태종대 시행된 재정 정책에 대해서는 소순규, 2017 『조선초기 공납제 운영과 공안개정』, 고려대학교 박사학위논문, 61-108면 참조.

32) 『세종실록』 권42, 10년 10월 3일 辛巳 “戶曹啓 前此己巳年以上量田時 三步三尺四方周回爲一負 三十三步四方周回爲一結 乙酉年改量時 以爲三步三尺負數 於三十三步結數不準 而改以三步一尺八寸爲一負 一結之數 減至十二負四束 因此結負之數差重 請依己巳年例 三步三尺四方周回爲一負 令其負數 相準三十五步爲一結 量之 從之”

= 6척, 1척 = 10촌으로 길이를 산정하는데, 기사양전과 을유양전, 그리고 세종대 양전 모두 이 양전척의 적용에서 차이를 보이고 있는 것이다.

우선 기사양전 당시에는 한 변이 3보 3척인 토지를 1부로 산정했다. 즉 한 변이 21척인 정사각형이 1부이고(=441尺<sup>2</sup>), 1결은 100부이므로 1결의 면적은 44,100尺<sup>2</sup>이 된다. 그런데 같은 기사양전에서 1결의 면적은 한 변이 33보인 토지로 산정한 것이다. 1보는 6척에 상응하는데, 당시 1결의 면적 기준을 잡으면서 1보 = 10척 인 것처럼 착각한 결과였다. 그리하여 1결의 면적 기준이 한 변이 33보인 정사각형, 즉 198尺 × 198尺, 즉 39,204尺<sup>2</sup>이 되었던 것이다. 아마도 단위 경작지가 큰 곳은 39,204尺<sup>2</sup>을 기준으로 결수를 구하고, 작은 곳은 441尺<sup>2</sup>을 기준으로 負수를 구하는 방식으로 양전이 진행되었을 것이다.

이러한 잘못된 기준이 태종 을유양전 시에 문제가 되었다. 기사양전 당시 부의 측정방법과 결의 측정방법을 동일해야 했는데, 부의 측정방법으로 통일하면 과거에 비하여 1결당 면적이 늘어나고, 따라서 국가가 파악하는 결수는 줄어들게 된다. 반면 결의 측정방법으로 통일하면 과거에 비하여 1결당 면적은 줄어들고 이에 따라 국가가 파악하는 결수는 증가하게 된다. 같은 경작지 면적이라면 대략 13% 정도의 결수 증가가 예상된다고 할 수 있다. 이에 태종은 후자의 방식을 선택하였고, 과거 33보(=198척)를 1결 한 변의 길이로 설정한 것을 기준으로, 1부 한 변의 길이도 3보 1척 8촌(19.8척)으로 조정하였던 것이다.<sup>33)</sup>

이처럼 태종대는 기사양전 상의 오류를 바로잡으면서 동시에 국가의 토지 결수를 늘리는 방향을 선택하였다. 그와 더불어 을유양전 당시 도입된 또 하나의 원칙이 바로 정전과 속전을 통합하여 양안을 작성하는 것이었다.

E. 각도의 田地를 모두 다 측량하여 묵은 땅과 개간된 땅을 논하지 말고 文簿를 만들어서 비로소 조세(租稅)를 거두게 하소서<sup>34)</sup>

33) 반면 세종대는 D 기사에서 보는 것처럼, 태종대와 달리 과거 1부의 한 변을 3부 3척으로 정한 기준을 적용하여 1결의 면적도 35보로 변경하도록 하였다. 1부의 한 변이 3보 3척이면 1부의 면적은 441尺<sup>2</sup>이 되고, 1결 한 변의 길이를 35보로 바꾸면 35보 = 210尺이 되어 1결의 면적이 44,100尺<sup>2</sup>이 되어 100부 = 1결의 면적비를 유지할 수 있게 된다.

34) 『태종실록』 권10, 5년 9월 10일 壬寅 “各道田地 并皆繩量 勿論荒闕 作丁成籍 始收租稅”

과거 기사양전 당시에는 항상적으로 농경이 이루어지는 토지를 正田으로, 오래 묵은 토지에 대해서는 荒田으로 구분하여 양전을 실시하였고, 이들에 대한 문서 역시 별도로 작성하였다. 그런데 태종대 을유양전에서는 이 둘을 구분하지 않고 농경지는 묵은 땅과 개간된 땅을 논하지 않고 모두 양안에 등재하도록 한 것이다. 바로 이것으로 인하여 을유양전 당시 전결 수는 과거에 비하여 대폭적으로 증가하게 된 것이다.

물론 정전과 속전을 같은 양안에 등재하게 되면 전세 수세 등에서 상당한 불평등이 야기될 수 있었다. 이에 대한 보완조치가 바로 답험수세제였다. 답험수세는 토지의 상황에 상관없이 해마다 전세를 수취할 때 작황을 확인하여 實에 대해서만 수세하는 제도였다. 따라서 오래 묵은 토지, 토질이 좋지 못한 토지 등은 해마다 작황 조사에서 그 결과가 드러나고 그것에 전세량에 반영되므로, 이들에 대해 별도의 장부를 작성하는 등의 조치가 필요 없게 된 것이었다.<sup>35)</sup> 제도 운영상의 실체가 어떠했는가와는 별도로, 태종대 을유양전의 방식과 이에 짝하는 답험수세제의 도입은 적어도 이론상으로는 합리성을 갖춘 것이었다.<sup>36)</sup>

태종대 이러한 양안 작성방식의 변화는 당연히 간전 수의 대폭적인 증가를 가져왔을 것으로 보인다.

F-①. 의정부에서 여러 道의 量田 結數를 올렸다. 東北面·西北面에 다시 量田을 행하지 아니한 것을 제외하고, 경기도·충청도·경상도·전라도·풍해도·강원도의 6도에 原田이 96만 여 結이었는데, 다시 量田하여 얻은 剩田이 30여 만 結이었다.<sup>37)</sup>

F-②. 청주는 원래의 전지[元田]가 1만 3천 9백 80결(結)인데, 더 늘어난 것이 5천 70결(結)이고, 충주는 원래의 전지가 1만 6천 1백 70결인데, 더 늘어난 것이 4천 5백 70결이니, 다른 도(道)의 전지(田地)도 또한 반드시 이와 같을 것입니다.<sup>38)</sup>

35) 태종대 을유양전 방식과 답험손실법 도입의 상관관계에 대해서는 강제훈, 앞의 책, 31-137면 참조.

36) 다만 태종대 강력한 미곡수취 정책으로 인하여 실제 답험에서는 손실 평가가 매우 엄격하게 이루어졌고, 이에 따라 백성들이 전세를 감면 받는 폭도 대단히 줄어들게 된 것이 사실이었다. 태종대 답험손실 운영에 대해서는 강제훈, 위의 책, 58-81면 참조.

37) 『태종실록』 권11, 6년 5월 3일 壬辰 “議政府上諸道量田之數 除東西北面不行改量外 京畿 忠清 慶尙 全羅 豐海 江原六道原田凡九十六萬餘結 及改量 得剩田三十餘萬結”

위의 F-① 기사에서 보듯이 을유양전의 결과, 6도의 전체 전결은 대략 30%가 증가한 126만결에 이르게 되었다.<sup>39)</sup> 아울러 F-② 기사에서는 군현 단위에서의 전결 증가 폭을 살필 수 있는데, 청주는 원전에 비하여 36%, 충주는 28%의 증가폭을 보이고 있었다.

그런데 이러한 증가폭은 하삼도 지역보다 경작 여건이 좋지 않고 토질이 열악한 지역에서 더욱 두드러졌을 것으로 보인다. 앞서 살핀 을유양전의 방식에서 진전이나 황전 등도 모두 정전과 함께 양안에 등재하도록 한 조치는, 하삼도보다는 진전·황전이 많은 지역에서 더욱 크게 작용하였을 것이다. 이러한 예를 극명하게 보여주는 것이 태종 13년 함경도와 평안도 양계 지방의 양전 결과이다.

태종 4년 보고에 의하면 두 지역의 간전은 평안도가 6,648결, 함경도가 3,271결로 나타나고 있었다. 그런데 이 두 지역은 을유양전 당시 양전이 이루어지지 않았고, 태종 11년에 가서야 양전 작업이 시행되었으며, 해당 작업은 태종 13년

38) 『태종실록』 권13, 7년 1월 5일 庚申 “淸州元田一萬三千九百八十結 加剩五千七十結 忠州元田一萬六千一百七十結 加剩四千五百七十結 他道之田 亦應做此”

39) 다만, 위의 F-① 기사의 해석에서 기존연구에서는 126만결이 아닌 96만결로 이해하는 경향이 있다. 즉, 기사양전 당시 전결 수 63만결에 비하여 30만결의 剩田을 얻어 96만결이 되었다고 이해한 것이다(김태영, 앞의 책, 217-219면; 이호철, 1986 『조선전기농업경제사』, 한길사; 이재룡, 1983 앞의 논문, 298면; 이경식, 1991 『조선초기의 농지개간과 대농경영』, 『한국사연구』 75, 62-63면). 그러나 기사의 문맥 해석에서 보듯이 96만석에서 다시 30만석을 얻었다고 보는 것이 타당해 보인다. 아울러 을유양전 1년 전 태종 4년 전국의 토지 보고에서도 이미 8도의 전결 수는 80만결을 보이고 있고, 을유양전의 대상이 되는 양계를 제외한 6도 지역의 전결도 이미 79만결에 이르고 있다. 따라서 을유양전의 보고에서 새삼 기사양전의 전결 수를 소환하여 거기에 더해진 수를 보고하는 것도 정황상 맞지 않아 보인다. 문맥 해석상의 무리를 감안하면서까지 기존 연구에서 을유양전의 결과를 96만결로 이해한 것은 이후 시기에 출간된 『세종실록』 지리지의 6도 지역 전결 수와의 관계 때문이었다. 즉 태종대 양전 결과가 이후 시기의 세종대의 전결 수를 초과할 리 없다는 것이다. 기존 연구자들은 1결당 결적의 축소, 전체 전결 수의 증가를 농업 기술 발전의 지표로 삼았는데, 을유양전의 결과가 126만석에 이른다면 『세종실록』 지리지의 118~124만결을 상회하기 때문에 이러한 구도와 다소 모순이 발생하게 된다. 이에 따라 을유양전의 결과를 96만결로 파악한 것이었다. 이러한 기존 연구의 견해에 대하여, 을유양전의 결과로 126만결의 전결을 확보하게 되었다고 주장한 것은 강제훈이었다(강제훈, 앞의 책, 95-111면). 아울러 본고에서 언급하는 을유양전 방식의 특징에 대해서도 강제훈의 논의에 근거한 것이다.

에 마무리되었다.<sup>40)</sup> 이후 두 지역의 양전은 세종대 시행된 바가 없었으므로 현존하는 『세종실록』 지리지의 두 지역 전결 수는 태종 13년의 작업 결과로 볼 수 있다.

그런데 『세종실록』 지리지에서 평안도의 간전 수는 도총 308,413결, 각읍총계 311,770결로 나타나고 있고, 함경도는 도총 130,413결 각읍총계 130,406결로 나타나고 있다. 평안도의 경우 농업생산성이 가장 선진적인 경상도의 전결을 초과하는 수치였다. 이러한 결과가 나타날 수 있었던 배경은 앞서 말한 것과 같이 정전과 속전을 함께 파악하여 양안에 등재하는 방식이 적용되었기 때문이었다.

따라서 이 두 지역을 제외하고 농업생산의 조건이 열악했던 황해도 지역 역시 대대적인 전결 수 증가가 이루어졌을 것으로 보인다. 앞서 사료 A에서 본 것처럼 황해도는 성종 연간에도 땅이 넓고 사람이 적어 휴한법을 통한 경작이 이루어지는 지역이었다. 한 두 해 경작 후 휴경에 들어가는 토지까지 모두 墾田으로 파악된다고 한다면, 황해도 지역의 전결 수 증가는 앞에서 본 청주나 충주 지역과 같은 하삼도에 비해 훨씬 컸으리라 짐작된다.<sup>41)</sup>

이런 양전 방식을 고려하면, 을유양전 당시 황해도의 전결 수 폭증은 충분히 가능했던 것으로 볼 수 있다. 태종대 국고곡 확보를 위한 을유양전 방식은 과거에 비하여 1결의 결적을 줄이고, 아울러 진황 여부와 관계없이 모두 양안에 등재하는 방식을 채택함으로써 전체적인 전결 수를 대폭적으로 증가시켰다. 이러한 와중에 황해도는 여타 지역에 비하여 전결의 증가폭이 컸던 것으로 보이며, 22만 결을 상회하는 간전을 보유한 곳으로 평가되었다.

## 2) 공법 양전의 도입과 1결당 결적의 증대

을유양전을 통해 대폭 증가했던 황해도의 전결 수는 성종 3년 양전을 통해 다시금 10만결 이하로 축소되었다. 이러한 전결 수 변화는 세종 26년 결정된 공법

40) 『태종실록』 권22, 11년 12월 11일 丁酉; 권25, 13년 3월 1일 庚辰.

41) 아울러 황해도와 비슷한 조건의 강원도 역시 을유양전 당시 상당한 전결 수 예상되지만, 『세종실록』 지리지에 수록된 전결 수는 세종 10년 양전 결과를 바탕으로 작성된 것이어서 강원도의 을유양전 결과 전결 수를 확인할 수 없다.

의 도입으로 인한 것이었다. 태종대 국고곡을 확보하기 위한 정책의 결과 세종이 왕위에 오를 무렵에 국가의 비축곡은 전국적으로 5백만 석에 육박하게 되었다.<sup>42)</sup>

그러나 태종대 도입된 답험손실법의 운영은 여러 가지 문제점을 안고 있었다. 매해 전국의 모든 경작지를 조사할 만한 인원을 확보하는데 어려움을 겪고 있었고, 어렵게 확보한 인원을 현장에 파견한 이후에도 이들이 백성들을 대상으로 온갖 폐단을 만들어내고 있었다. 아울러 1결당 수세량이 해마다 달라짐에 따라 국가의 세수도 해마다 변동되었고, 각 관서에서 경비 조달을 위해 할당받은 위전에서도 해마다 다른 수세액으로 인해 부족분이 발생할 때마다 호조에 빌려다 쓰는 傳請(또는 轉請) 관행이 끊이지 않았다.<sup>43)</sup>

이러한 상황에서 세종은 풍흉이나 작황을 따지지 않고 매해 일정한 정액세를 도입하고자 하였는데, 이것이 공법의 의도였다. 흉년이 들어도, 경작지의 토질이 낮다 하더라도 감당할 수 있는 세액, 그러면서도 해당 세액으로 정액화하였을 때 국가의 경비 조달에 차질을 빚지 않는 세액을 산출하여 전국에 걸쳐 통일적으로 적용하고자 한 것이다. 그렇게 되면 국가의 연간 수입 및 관서별 연간 수입은 고정될 것이고, 매해 조사원을 파견하는 행정 비용 및 조사원으로 인해 발생하는 각종 폐단을 제거할 수 있을 것이었다.

그러나 세종의 이러한 구상은 관료들의 반대로 실현되지 못하였다. 작황에 따라 수세액을 달리한다는 仁政적 요소를 제거하는데 따른 부담이 컸고, 토질과 풍흉에 관계없이 같은 세액을 부담하는 것은 결국 부유한 자들에게 유리한 제도가 될 것이란 논리였다. 이에 따라 도별, 군현별, 토지 등급별로 차등적인 정액세를 매기는 방안이 고려되기도 하였으나, 결국 세종 26년 결정된 공법 최종안에서는 연마다 작황을 평가하여 전세를 부과하는 연분은 그대로 잔존하게 되었다.

비록 세종이 본래 기획한 정액세 도입은 실패하였지만, 이에 대한 보완책으로 상, 중, 하의 3등급으로 나뉜 토지 등급을 보다 세분화하는 방안이 제기되었다. 3등급이라고는 하나 대부분의 토지가 하등전인 상황에서는, 실질적으로 토질이

42) 태종대 국가 비축곡의 추이에 대해서는 소순규, 2019 『조선 태종대 저화 발행 배경에 대한 재검토: '화폐정책'이 아닌 '재정정책'의 맥락에서』, 『역사와 담론』 92, 140-142면 참조.

43) 『태종실록』 권6, 3년 윤11월 29일 壬申; 『세종실록』 권87, 21년 10월 10일 乙酉.

나 여건에 따라 차등수세한다는 본래의 의도를 살릴 수 없었기 때문이었다. 이리하여 토지 등급을 5등급으로 나누는 안이 논의되었고, 이후 최종적으로는 6등급으로 나누기로 결정되었다.<sup>44)</sup>

처음 기존의 3등급을 보다 세분화하기로 결정하였을 때 제기된 방안은 기존 상등전은 1등전으로, 중등전은 2등전으로, 하등전은 3~5등전으로 재편성하는 것이었다.<sup>45)</sup> 이 건의는 받아들여지지 않았지만, 이후 논의를 거쳐 토지를 5등급으로 나누는 것이 결정되었다.<sup>46)</sup> 아울러 기존 3등전의 토지를 5등급으로 세분화하는 기준이 공표되었는데, 기존의 상등전은 1등전으로, 중등전은 2등전으로 편성하고 하등전은 세부적인 여건을 고려하여 1~5등급으로 다시 상정하도록 하였다. 아울러 기존에는 별도로 파악했던 산전도 농업 여건이 좋은 것은 등급을 높여 5등전 체제로 포함하도록 하였다.<sup>47)</sup> 그리고 이 안을 가지고 실제 토지의 전품을 판정하기 위해 하연, 정인지 등이 경기 및 하삼도 지역의 도순찰사로 파견되기도 하였다.<sup>48)</sup>

그러나 이러한 전품 판정에 대한 조정 일각의 반대가 제기되었다. 이러한 방식으로 산정한 전품 판정이 실상에 비해 너무 높게 책정되었다는 것이다. 높은 등급의 전품 판정이 많다는 것은 결국 민의 수세부담이 증가한다는 것을 의미하였다. 이미 공법의 도입 과정에서 ‘공법이 수세 증대를 위한 것이 아니냐’란 비판<sup>49)</sup>에 직면해 있던 세종으로서는 이러한 전품 판정을 강행하기는 어려웠다.

결국 전품 판정은 원래의 취지대로, 즉 토지가 가진 생산량을 측정하여 이를 근거로 6등급으로 완전히 새롭게 설정하는 것으로 결정되었다.<sup>50)</sup> 과거 1결은 토지의 토질에 상관없이 300두를 생산할 수 있는 토지로 상정되었는데, 이에 대해 실제로 생산액을 검토하여 이를 6등전으로 재편성하기로 한 것이다. 과거 하등

44) 이상 공법의 도입 배경, 논의 과정, 최종 결정 내용에 대해서는 강제훈, 앞의 책 참조.

45) 『세종실록』 권93, 23년 7월 5일 己亥.

46) 『세종실록』 권102, 25년 10월 27일 戊申.

47) 『세종실록』 권102, 25년 11월 5일 丙辰.

48) 『세종실록』 권102, 25년 12월 25일 乙巳; 권103, 26년 1월 11일 辛酉.

49) 『세종실록』 권94, 23년 윤11월 14일 丁丑.

50) 강제훈, 앞의 책, 261-276면.

전의 절대면적이었던 57畝를 기준으로 실제 생산량을 검토한 후 이를 6등급으로 차등화 하였는데, 이때 1등전과 6등전의 생산량 차이는 4배로 설정되었고, 이에 따라 1등전과 6등전의 면적 차이도 4배에 달하게끔 조정되었다. 아울러 1결로 설정된 토지의 생산량은 과거의 300두에서 다소 상향하여 400두로 설정하였고, 대신 1결당 수세액은 1/10이 아닌 1/20으로 조정하였다. 당시 조정된 6등전의 실제 면적 차는 아래의 표와 같다.

〈표 10〉 기존 3등급과 공법 6등전의 절대면적 비교

3등급	절대면적(畝)	공법의 6등급	절대면적(畝)
상등전	25.4	1등전	38
		2등전	44.7
중등전	39.9	3등전	54.2
		4등전	69
하등전	57.6	5등전	95
		6등전	152

위의 〈표 10〉을 참조해 보면, 공법의 6등급 토지로 양전을 시행하면 과거에 비하여 전체 결수가 줄어들게 될 것임을 예상할 수 있다. 과거 하등전인 토지가 4등전으로 평가된다 하더라도 1결의 절대 면적은 증가하고, 5등전 내지 6등전으로 평가된다면 2배 내지는 3배 가까이 1결의 면적이 증가하게 되는 것이다. 당시 조선의 토지 대부분이 하등전이었음을 고려하면, 사실상 공법 양전의 도입으로 1결당 절대면적은 증가하고 경작지 전체 결수는 감소하게 되는 것은 쉽게 예상이 가능하다.

그런데 기존 연구에서는 공법 양전 도입으로 인하여 1결당 결적은 축소되고 반대로 전체 결수는 증가하였다고 이해하였다. 이는 앞서 설명했던 과거 3등전을 토대로 5등전 체제로 변환하려던 세종 25년 11월의 양전 사목이 공법의 최종 법안에서도 관철된 것으로 보았기 때문이다. 그리하여 ‘종래의 3등전에서 6등전으로의 재편성 관계는, 상전·중전은 1·2등전으로, 하전은 1·2·3으로, 惡田은 4·5·6등전으로, 산전은 4·5·6등전으로 한다’는 것이 공법 양전의 최종 결론

이라고 판단하였던 것이다.<sup>51)</sup> 이렇게 볼 경우 과거 상등전과 하등전은 1결당 절대 면적이 늘어나지만, 조선의 대부분 토지를 차지하는 하등전은 1결당 절대 면적이 줄어들게 되므로, 결국 전체 토지결수는 증가하게 되었다고 보았다. 그러나 위에서 설명하였듯이, 세종 25년에 검토된 방식은 결국 실제 생산량 산정을 통한 전품관정으로 귀결되었다. 따라서 기존 연구에서 언급한 공법 양전 방식은 최종적인 공법 양전의 방법이 아닌 셈이다.<sup>52)</sup>

실제로는 위의 <표 10>에서와 같이 공법 양전을 통해 1결의 절대면적은 확대되었고, 반면 같은 경작면적이라면 토지의 결수는 감소하는 결과를 가져왔다. 그렇다면 당시 결당 면적의 확대 및 동일 면적당 결수의 축소는 어느 정도의 비중으로 이루어지게 되었을까. 이에 대해서는 아래의 기사가 좋은 예시가 된다.

G. 지금 전교를 받들건대, “陳言하는 자가 말하기를, ‘律文 가운데에 『官民의 田地를 몰래 경작하는 자와 田糧을 속이고 숨기는 자는 한결같이 『대전』에 의하여 畝數를 통계하여 죄를 科한다』고 하였으니, 1등 正田을 몰래 경작하는 죄가 가볍고, 6등 續田을 몰래 경작하는 자는 죄가 크니, 大體에 적당하지 못합니다. 청컨대 『經濟六典』 戶典에서 『本朝의 전지 22負를 중국의 전지 1畝에 준해서 통계하여 科罪한다』는 것에 의하여 마땅한 형벌을 정하게 하소서.’ 하니, 그것을 의논하여 아뢰라.”고 하셨습니다. 신 등이 삼가 살펴보니, 우리나라의 田尺은 新舊의 제도가 각각 다르므로, 이전의 22負가 지금의 14負에 준하니, 청컨대 1등에서 6등까지의 전지는 모두 14부를 1畝에 준하여 科斷하게 하소서.<sup>53)</sup>

51) 이재룡, 1998 앞의 논문, 94면. 한편 이태진의 경우도 공법의 도입을 통해 1결당 결적이 축소되고 전체 결수는 증가하였다고 이해하였다(이태진, 1989 『조선유교사회사론』, 지식산업사, 50-52면). 앞의 각주 39에서 언급한 것과 같이 기존 연구들에서 공법 양전을 통해 1결당 결적이 축소되고 전체 결수가 증가하였다고 본 배경에는 세종대의 농업 기술의 발전을 통해 토지 단위 생산량이 증가되고, 이것이 양전 방식에 투영되었다고 해석하려는 의도가 내재해 있다고 할 수 있다.

52) 공법 도입 과정에서 새로운 전품 관정 방식의 검토 과정 및 최종 법안의 낙착 과정에 대해서는 강제훈, 앞의 책, 243-287면 참조.

53) 『성종실록』 권92, 9년 5월 17일 戊寅 “今承傳教 陳言者有言 律文內盜耕種官民田者及欺隱田糧者 一依大典 畝數通計科罪 則一等正田盜耕者罪輕 六等續田盜耕者罪重 大體未便 請依經濟戶典 本朝田二十二負准中朝田一畝 通計科罪 以定得中之罰 其擬議以啓 臣等謹按我朝田尺 新舊之制各異 前此二十二負 准今十四負 請自一等至于六等田 皆以十四負准一畝科斷”

위의 G 기사는 다소 복잡한 내용을 담고 있다. 즉 남의 토지를 몰래 경작하는 사람은 律에 의하여 처벌하는데, 보통 몰래 경작한 토지 면적에 비례하여 죄를 정하였다. 그런데 조선의 토지 파악 방식은 토질에 따라 면적을 달리하는 결부 법인데, 이 법안에서는 토지 등급을 따지지 않고 절대면적만을 기준으로 죄를 주었다. 아마도 해당 법률은 중국에서 만들어진 『대명률』이었을 것이고, 율문 자체는 절대면적을 표기하는 경무법에 기반하여 작성되었을 것이다. 그리하여 1등전을 몰래 경작한 자들은 수확이 많음에도 상대적으로 적은 처벌을 받고 6등전의 토지를 몰래 경작한 자들은 상대적으로 무거운 처벌을 받게 되는 문제를 안고 있었다.

이리하여 몰래 경작한 토지의 등급을 반영하여 처벌하는 것으로 시행 방식을 바꾸자는 것이었다. 이 과정에서 과거 『경제육전』을 참고해 보니, ‘조선의 토지 22부를 중국의 토지 1부와 같은 것으로 평가해서 형벌을 정한다’는 내용이 있었던 것이다. 그리하여 이를 참고하여 시행 방식을 개정하고자 하였다.

문제는 『경제육전』이 통용되던 시점은 상·중·하의 3등전으로 토지를 구분하고 있었고, 반면 위의 G 기사가 제시된 시점은 성종대로 이미 공법이 시행되어 6등전의 토지 등급이 시행되던 시점이었다. 따라서 『경제육전』 시행 당시의 22부의 면적이 공법 양전으로 환산해 보니 14부 정도가 되었다는 것이다. 즉 이후로는 몰래 경작한 자를 처벌할 때, 14부의 토지를 중국의 1부에 해당하는 면적으로 계산하여 형률을 적용하자는 내용이었다.

다소 복잡한 위의 기사 내용에서 주목되는 것은 바로 ‘과거 22부의 토지가 현재 14부의 토지와 같다’란 내용이다. 위의 기사에서는 과거 22부를 현재의 14부와 동일하게 평가하는 근거를 제시하고 있지 않다. 우선 생각해 볼 수 있는 것은 1결당 생산량을 통해 산정하는 것이다. 과거의 1결이 등급을 따지지 않고 모두 300두를 생산할 수 있는 토지였으므로, 22부는 66두를 생산하는 토지 규모였다. 반면 공법에서는 1결이 400두를 생산할 수 있는 토지이므로, 14부는 56두를 생산할 수 있는 땅이었다. 만일 생산량이 기준이라면 과거의 22부는 공법 시행 이후 16負 5束에 해당하였다. 부 단위로 정액화해서 표현한다면 16부 내지는 17부로 표현했을 것인데, 14부란 결과로 봤을 때 생산량을 기준으로 한 것은 아닌

듯 보인다.

그렇다면 절대면적을 기준으로 했다고 볼 수 있는데, 이 역시 이해에 난점이 존재한다. 과거의 3등전 체제에서의 22부는 토지 등급에 따라 절대면적이 각각 다를 것이고, 현재의 6등전 체제에서의 14부 역시 토지 등급에 따라 절대 면적이 각각 다를 것이다. 그런데 일률적으로 ‘과거의 22부가 현재의 14부와 같다’라고 판단한 근거가 제시되어 있지 않다는 것이다. 이를 정리해 보면 아래와 같다.

〈표 11〉 3등전에서의 22부와 6등전에서의 14부 절대면적 비교

3등급	절대면적 (畝)	22부의 절대면적	공법의 6등급	절대면적 (畝)	14부의 절대면적
상등전	25.4	5.58	1등전	38	5.32
			2등전	44.7	6.26
중등전	39.9	8.78	3등전	54.2	7.59
			4등전	69	9.66
하등전	57.6	12.67	5등전	95	13.30
			6등전	152	21.28

앞에서도 언급하였지만, 공법 시행 이전 조선의 대부분 토지는 하등전이였다. 따라서 하등전을 기준으로 보면 22부의 절대면적은 12.67畝였다. 공법 시행 이후 6등전 체제에서 14부의 면적이 이와 같은 것은 없지만, 비슷한 토지 등급은 5등급이었다. 아마도 위에서 언급한 ‘과거의 22부가 현재의 14부’라고 언급한 내용은 과거 하등전 토지의 22부에 해당하는 면적이 5등전의 14부와 유사하다란 내용을 담고 있다고 보인다.

요컨대 위의 기사에서 과거 22부와 같은 면적을 산출할 때, 3등전 체제에서 압도적으로 많았던 하등전의 22부의 면적을 기준으로 하고, 이것을 현재 가장 많은 등급의 토지로 환산했을 때 결과가 14부였다고 생각된다. 즉 공법 시행 이후 조선에서 가장 많은 비중을 차지하고 있던 토지는 5등급이었던 것이다. 이를 기준으로 하등전에서의 22부와 5등전의 14부를 같은 면적으로 설정하고, 위의 형률을 적용하고자 했던 것이다.<sup>54)</sup>

공법 시행 당시 가장 많은 비중을 차지하는 토지가 5등전이라고 한다면, 사실상 1결의 결적은 거의 2배 가까이 늘어났다고 볼 수 있다. 이에 따라 동일한 경작 면적이라면, 과거에 비하여 절반 가까이 결수가 줄어들었을 것으로 보인다. 다만, 결적의 변동이 다소 적은 상등전 및 중등전의 비율이 높을수록 이러한 변동의 폭은 줄어들 여지가 있었다. 즉 공법 양전의 도입 역시 을유양전과 마찬가지로, 농업 여건 및 토질이 열악한 지역일수록 전제적인 결수의 변동이 컸을 것이며 1결당 결적의 변화도 컸던 것으로 상정해 볼 수 있다.

이러한 공법 양전의 특징과 함께 한 가지 더 언급해야 할 내용은 바로 正田과 續田의 분리이다. 앞서 을유양전 시행 당시, 매해 작황을 조사하는 답험 절차를 전제로 하여 농업생산이 불안정한 진전 내지는 황전도 함께 양안에 등재하는 조치가 취해졌다고 언급하였다. 그러나 이러한 조치는 이후 세종대 중반 경기, 강원 및 하삼도 지역의 양전 시에 다시 이전과 같이 환원되었다. 즉 오래 묵은 陳田 등은 별도의 장부, 즉 續案에 등재하도록 한 것이었다.

H. 各道の 田地를 陳·墾을 구분하지 말고 모두 측량해서 籍를 만들되, 오래 된 陳田은 별도로 측량하여 續籍을 만드십시오.<sup>55)</sup>

위의 H 기사의 내용에서 보듯이, 과거 을유양전에 포함되었던 상당수 오래된 진전은 세종대 중반 이후 다시 續案에 등재되었다. 다만 세종대 중반경 새롭게 양전이 되지 않은 황해도, 함경도, 평안도 지역은 이러한 새로운 방식의 양안 작성이 상당히 늦게 이루어지게 되었다. 그러나 이들 삼도 지역도 공법 양전 시에는 위의 원칙이 적용되었을 것이다.

특히 공법에서는 正田으로 포함된 모든 토지에 대해 원칙적으로 예외 없는 수

54) 위의 G 기사는 기존 연구에서도 한 차례 언급된 적이 있었다(이재룡, 1988 앞의 논문, 96면). 그런데 이 논문에서는 위의 기사 내용을 반대로 이해하여 과거보다 공법 시행 이후 결적이 줄어든 정황의 기사로 내용을 해석하였다. 그러나 필자가 <표 11>에서 제기한 것처럼, 이 기사는 과거 3등전 체제에 비하여 1결당 결적이 증가한 상황을 언급하는 것으로 이해해야 할 것이다.

55) 『세종실록』 권41, 10년 8월 甲辰 “戶曹啓 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”

세를 원칙으로 하고 있으므로, 正田과 續田의 구분이 매우 중요한 사안이었을 것이다. 황해도를 비롯한 함경도, 평안도 지역은 여타 지역에 비하여 기후 및 토질이 농업에 불리한 지역이었으므로, 공법 양전의 과정에서 續田으로 구분되는 토지가 대량으로 발생하였을 것으로 보인다. 결국 續田의 구분 역시 공법 양전 시행해, 평안, 함경도의 전체 전결 수를 축소시키는 큰 요인으로 상정할 수 있다.

위와 같은 내용을 가진 공법 양전의 도입에 따라 황해도 지역은 22만 8천여 결의 간전이 9만 6천결 정도로 간전 수가 축소되었다. 비단 황해도 뿐 아니라 함경도와 평안도 지역 역시 을유양전에 비하여 공법 양전의 결과로 간전 수가 절반 이하로 축소되었다. 강원도 지역 역시 세종 10년의 간전 수에 비하여 공법 양전을 시행한 결과 40% 가까운 전결의 축소를 보이고 있었다. 이런 점을 고려해 보면, 황해도 지역의 전결 수 변동은 비단 황해도에서만 벌어진 일은 아니었다고 보인다. 태종 5~6년의 을유양전과 세종대 이후 시행된 공법 양전의 시행 세칙에 따라 황해도를 비롯한 강원도, 함경도, 평안도 지역은 모두 매우 급격한 전결 수 변동을 경험하였던 것이다.

〈표 12〉 을유양전 및 공법 양전의 전결 수 변동<sup>56)</sup>

단위 : 결

	태종 4년	을유양전 결과	세종대 양전 (시행년)	공법 양전 이후 전결 수(확인연도)
경기	(187,384)	?	194,270(세종14)	*147,370
경상도	224,620	?	261,438(세종11)	295,440(연산7)
전라도	173,990	?	264,268(세종10)	368,221(연산7)
충청도	223,090	?	236,114(세종12)	(231,995)
강원도	59,989	?	65,908(세종10)	96,279(성종3)
황해도	90922	223,880	×	34,814(중종17)
평안도	6,648	311,370(태종13)	×	162,563(중종39)
함경도	3,271	130,406(태종13)	×	*63,831

- 세종대 양전 전결 수 및 평안, 함경도의 을유양전 결과는 『세종실록』 지리지의 각읍 총계
- \*는 『반계수록』에 제시된 전결 수, ()는 추정 전결 수

56) 이 표는 이재룡, 1988 앞의 논문, 103-110면의 내용 및 〈표 4〉와 〈표 5〉의 내용을 참고하여 필자가 가공한 것이다.

다만 위의 <표 12>에서 보듯이 농업 선진 지역인 경상도, 전라도 지역의 경우 양전 방식의 변화와 상관없이 계속적으로 전결 수가 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 이 지역에 상·중등전 또는 1~3등전의 비중이 높고, 지속적으로 경작지가 증가하면서 양전 방식으로 인한 전결 추이의 변동을 상쇄하고 있다고 생각된다. 이 두 지역은 『증보문헌비고』의 기록에 따르면 임진왜란 직전 전결 수가 43만결(경상도), 44만결(전라도)에 이르고 있는데, 이는 공법 약전이 막 시행된 이후와 비교해 보아도 상당한 증가폭을 보여준다고 할 수 있다. 다만 충청도의 경우 국초부터 꾸준히 22~23만결 수준을 보이며, 『증보문헌비고』에서도 26만결로 언급되고 있다. 농업 생산의 발전을 통한 경작 면적의 자연 증가분과 양전 방식의 차이에 따른 변동 폭이 대체로 상쇄되는 지역이 충청도가 아니었을까 추론해 볼 수 있다.

#### 4. 맺음말

이상의 과정을 통해 『세종실록』 지리지 황해도 도총론과 각읍총계의 전결 수 격차에 대해 살펴보았다. 기존 연구에서 도총론 10만결이 보다 신빙성 있다는 견해는 몇 가지 문제점을 내포하고 있었으며, 특히 을유양전과 세종대 이후 시행된 공법 양전이 내포하고 있는 양전 방식의 차이를 고려하지 않은 결론이었다.

세종 23년경, 공법 법안을 논의하던 과정에서 나온 통계자료에 의하면 세종 23년 당시 공법을 통해 황해도에서 수세할 수 있는 전결은 대략 15~16만결로 파악되고 있었다. 게다가 여타 도의 상황을 아울러 살펴보면 공법 수세를 적용할 수 있는 간전 수가 『세종실록』 지리지의 墾田 수와 일치하지 않고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 『세종실록』 지리지의 간전 수가 전체 결수라고 한다면, 해당 보고에서 수세지로 언급하는 토지는 각종 면세지 등을 제외하고 실제 수세를 관철할 수 있는 토지만을 대상으로 예상 수세액을 산출한 것이었다. 따라서 15~16만결 이상의 간전이 황해도에 존재하고 있음을 확인할 수 있었고, 따라서 각읍총계 22만 8천결은 신빙할 수 있는 기사임을 확인하였다.

황해도는 태종대 초반 9만결에서 을유양전 이후 22만 8천결까지 간전 수가 증가하였다가, 공법 이후 다시 9만결 남짓한 간전 수를 보이고 있었다. 이러한 극심한 변동 폭은 두 양전이 가진 방식의 차이에서 유래되었다. 정전과 속전을 구분하지 않고, 종래 기사양전 당시 잘못된 측량 기준을 바로잡으면서 결적을 축소한 을유양전에 의하여 황해도 전결 수는 대폭적으로 증가되었다. 다만 공법 양전 도입 과정에서 기존보다 결적이 크게 확대되고, 아울러 정전과 속전을 구분하는 양전 방식이 도입되면서 황해도는 다시 이전과 비슷한 9만결 남짓한 토지 전결 수를 가지게 된 것이었다. 이러한 전결 수 변동 폭은 비단 황해도 뿐 아니라 함경도, 평안도, 강원도 등 토질이 떨어지고 기후 조건이 열악한 여타 도에서도 발견할 수 있는 것이었다.

결국 황해도 전결 수에 대한 기존 연구의 이해는, 을유양전 및 공법 양전이 가진 양전 방식의 차이와 그 차이가 가져온 결과의 변동 폭을 크게 고려하지 않은 결과라고 생각된다. 15세기 동안 몇 차례 양전에서 조선은 매우 차이가 큰 양전 방식을 차례로 도입하였으며, 그 같은 방식의 차이는 당시 재정 정책의 목표에 따라 이루어진 것이다. 지금까지 다소 평면적이고 일방적인 발전의 모습이 부각되었던 15세기 경제, 재정 운영에 대한 고찰에서 이러한 측면이 보다 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 본고에서는 황해도 도총론에 기재된 10만결은 과연 어떻게 기록된 것인가에 대해서는 충분한 주의를 기울이지 못하였다. 공법 양전 이후의 전결 수를 『세종실록』 지리지 편찬 당시 도총론에만 기재했다고 가정해 볼 수도 있으나, 황해도에서 공법 양전이 시행되었을 무렵은 성종대로, 이미 『세종실록』 지리지는 발간을 마친 상태였기 때문이다. 따라서 현재로는 도총론의 전결 수 기록은 단순 오기였다고 추정하는 것이 가장 타당할 것으로 보인다.

주제어 : 『세종실록』지리지, 황해도, 양전, 전세, 간전(墾田), 공법

투고일(2020. 10. 29), 심사시작일(2020. 11. 2), 심사완료일(2020. 11. 16)

〈Abstract〉

An Analysis of the Number of Taxes on Land of Hwanghae-do in  
the Geography Section of 『the Annals of King Sejong』  
- Focusing on Change of Land Survey Methods and the Number of  
Taxes on Land -

So, Soonkyu \*

The Geography Section of 『the Annals of King Sejong』 has been utilized as an important material to understand society of the 15th century in the Joseon Dynasty as its geographical and humanistic information was included in it. Especially, information on 8 provinces, the number of reclamation (墾田) by county and prefecture, the number of households (戶口) can be crucial materials to grasp the current state of the economy of the Joseon Dynasty in the early and middle 15th century. In addition, checking the Geography Section of 『the Annals of King Sejong』 through other materials and crossing checking, the contents have also found to be very accurate.

However, there is the statistics with differentials in the contents of the Geography Section of 『the Annals of King Sejong』, which is the number of reclamation in Hwanghae-do. Summary discussion of each province and separate contents by county and prefecture were included in the Geography Section of 『the Annals of King Sejong』. In case of Hwanghae-do, there are big differences in reclamation (墾田) as that in summary discussion of provinces is about 100,000 and the sum of that done in each county and prefecture is about 220,000. The existing studies assumed that 100,000 of summary discussion of provinces has more credibility based on the number of reclamation after the war of the Hwanghae-do area.

However, the author tried argumentation of 220,000 of land presented in the total of each town by regarding it as according with the real state. In addition, the background of a violent change in the number of reclamation was found from change of land

---

\* Taehaksa Course, the Academy of Korean Studies.

survey methods in the 15th century by comparing it with the postwar period of the Hwanghae-do area. The number of reclamation of 220,000 in Hwanghae-do revealed in the Geography Section of 『the Annals of King Sejong』 results from the method of grasping land that showed extreme differences from the reigns from Taejong of Joseon to Sejong the Great.

**Key Words** : Geography Section of 『the Annals of King Sejong』(『世宗實錄』地理志), Hwanghae-do(黃海道), Land survey (量田), Tax on land (田稅), Reclaimed field (墾田), Tribute tax law (貢法)