淸末(1902~1911) '八省土膏統捐'의 실시와 그 의미

金 斗 鉉*

머리말

아편세는 太平天國의 亂을 진압하기 위한 긴급 재정수요를 충당하기 위해 마련된 세원으로서 咸豊 初年의 釐金 징수와 淸 정부의 아편에 대한 弛禁 정책과 맞물려 징수하기 시작했다.[1] 종래 淸朝는 아편에 대한 嚴禁 정책을 견지해왔지만, 中·英 鴉片戰爭에서 패배한 결과 아편 무역이 합법화되면서 사실상 嚴禁 정책을 포기할 수밖에 없었다. 이러한 배경에서 아편에 대한 세금 징수가 실시되었지만, 한편 그 이면에는 세금 징수를 통해 아편을 금지한다는 논리가 작용하고 있었다. 또한 淸末 각종 국내반란 진압을 위한 군사비, 열강과의 전쟁과 배상금 지불, 각종 외채 상환금 등 국가의 재정수요를 충당하기 위한 새로운 세원으로서 아편세를 징수하기 시작한 것이

* 서울대학교 동양사학과 강사

1) 아편세는 크게 洋藥稅와 土藥稅로 구별되는데, 각각 經常稅와 臨時稅로 나뉜다. 經常稅는 다시 화물세(鴉片稅釐, 土藥稅釐, 藥釐 등)와 영업세(生藥稅, 熟藥稅)로 나뉘며, 臨時稅는 긴급한 재정수요 발생시 加捐 방법을 통해 징수하는 세금이다. 이외에 토지세가 있는데, 이것은 아편 種植 토지에 부과하는 것으로 土藥 생산지에서 징수했다(林滿紅, 「晩淸的鴉片稅」, 『思與言』 16-5,1979,p.13). 일반적으로 '稅'(土藥稅)는 關稅, '釐'(土藥釐)는 釐金으로 '稅釐'는 釐金만을 지칭하는 것이다. 이는 징수기관과 解款 여부에 따라 각기 명칭이 달랐다(金裕利, 「淸末(1905-1911) 湖北省에서의 釐金改革에 대하여」, 서울大學校 大學院 碩士學位論文, 1991, p.15의 주1)을 참고할 것).

었다. 당시 아편세는 재정적 측면에서 보면 田賦, 關稅, 鹽稅 다음으로 중요한 비중을 차지하는 세원이었고, 중앙정부에 보고하지 않아도 되는 '外銷款項'으로서 지방재정의 상당 부분이 아편세를 통해 충당되고 있었다.

아편세는 洋藥(수입산)과 土藥(중국산)을 모두 징수 대상으로 삼고 있었는데,[2] 釐金 징수 이전에는 일반적으로 洋藥으로만 불렀다. 그러던 것이 淸朝의 弛禁 정책으로 중국 내지에서의 아편 재배와 흡연(吸食)풍습이 점차 성행하게 되고, 또한 太平天國을 진압하기 위한 군사비 마련을 위해 釐金을 징수하기 시작하면서 洋藥釐金에 대한 상대적인 용어로서 土藥釐金이 성립하게 되었다. 그러나 최초에 土藥釐金이 독립된 세금 항목으로 형성된 것은 아니었다. 즉 釐金에는 土藥釐 이외에도 鹽釐, 百貨釐, 洋藥釐 등이 있었는데,[3] 대부분의 省에서 百貨釐와 함께 土藥釐를 징수했기 때문에, 土藥釐의 실체를 명확히 밝히는 것이 사실상 곤란하여 지방에서 중앙에 보고하지 않고 자체 경비로 충당할 수 있는 세원으로 굳어지게 됐다. 이후 光緖 16년(1890)에 土藥稅釐의 여러 폐단을 없애고 중앙의 재정 충당을 위해 土藥稅釐에 대한 대대적인 整頓을 하면서부터 百貨釐에서 土藥釐가 분리되었다. 그 결과 土藥稅釐를 둘러싼 중앙과 지방의 갈등이 시작되었으며, 光緖 30년(1904)에 土藥稅釐를 統捐

---

2) 咸豊 8년(1858) 淸 정부가 영국·프랑스·미국과 「通商章程善後條約」을 체결하면서 종래의 '罌粟', '鴉片' 등의 명칭이 '洋藥'이라는 명칭으로 바뀌었고, 이때부터 중국산 아편을 '土藥'이라 부르기 시작했다(蘇智良, 『中國毒品史』, 上海人民出版社, 1997, pp.127~128).

3) 釐金에 관해서는 金裕利, 前揭論文; 金衡鍾, 「淸末의 釐金問題와 商人層의 動向-江蘇省에서의 '栽釐認捐'과 統捐의 問題를 중심으로-」, 『歷史學報』158輯, 1998; 傅衣凌, 「淸末釐金制起源新論」, 『明淸社會經濟史論文集』, 人民出版社, 1982; 莊吉發, 「淸季釐金與新政經費的來源」, 『大陸雜誌』57-6, 1978; 羅玉東, 『中國釐金史』(上·下), 大同圖書公司, 1977; 高橋孝助, 「19世紀中葉の中國における稅收奪體制の再編過程」, 『歷史學硏究』383, 1972-4;同氏, 「淸末における釐金收奪と小農民經營」, 『歷史學硏究』392, 1973-1; 小林一美, 「中國半植民地化の經濟過程と民衆の鬪い」, 『歷史學硏究』369, 1971-2 등을 참고할 것.

('八省土膏統捐')으로 개혁하면서 土藥稅釐에 대한 중앙의 통제권이 더욱 강화됐다. 그러나 稅釐 징수 과정에서 발생하는 각종 폐단이 여전하여 '土膏統捐'을 '土膏統稅'로 다시 한 번 개혁하기에 이르렀다.[4] 때마침 光緖 초기부터 지속적으로 제기된 금연 문제와 얽혀 土膏統稅 징수액이 감소하면서 중앙과 지방재정에 상당한 지장을 초래하게 됐다.

본고에서는 土藥稅釐가 징수되기 시작할 무렵부터 1911년 辛亥革命으로 淸朝가 붕괴되기 이전까지의 기간 동안 土藥稅釐 징수 배경, 중앙·지방재정에 끼친 영향과 그것을 둘러싼 중앙과 지방의 마찰, 그리고 光緖·宣統年間에 추진된 금연 문제를 살펴봄으로써 土藥稅의 성쇠 과정과 그 의미를 살펴보고자 한다.[5] 금연 문제가 중요한 이유는 土膏統捐의 減收로 인해 새로운 재원을 확보해야 했을 뿐만 아니라, 당시 아편 재배를 통해 생계를 유지해오던 수많은 농민들의 금연에 대한 반발 폭동, 그리고 상인들의 土膏統捐에 대한 抗捐 투쟁을 야기했기 때문이다.

Ⅰ. '八省土膏統捐'의 제기

1. 統捐 이전의 鴉片稅釐

土藥釐·稅는 釐金의 일종으로서 淸朝의 財政虧空을 배경으로 출현한 새로운 세원이었다.[6] 道光 30년(1850)부터 전국을 전란에 휩

4) 土膏統捐에 대한 기존의 연구는 그렇게 많지 않다. 주로 釐金과 관련해서 논의되었거나, 아니면 아편세를 논의하는 과정에서 土膏統捐이 언급되었다(金裕利, 前揭論文; 林滿紅, 「晩淸的鴉片稅」, 『思與言』16-5, 1979).

5) 淸末 禁煙문제에 관해서는 林滿紅, 「財政安穩與國民健康之間:晩淸的土産鴉片論議(1833-1905)」, 『財政與近代歷史』(下冊), 1999; 王宏斌, 「淸末新政時期的禁煙運動」, 『歷史硏究』1990-4 등을 참고할 것.

싸이게 한 太平天國의 亂은 鴉片戰爭 이후 근근이 유지해오던 淸朝 재정에 심각한 악영향을 끼쳤는데, 특히 協·解餉制度가 전란으로 인해 붕괴되고 게다가 제2차 鴉片戰爭으로 인한 軍備와 賠款 문제가 겹치면서 淸朝는 중앙에서 뿐만 아니라 지방에서도 심각한 재정적자를 면치 못했다.[7] 이러한 재정적자를 보충하고 太平天國 진압비용을 마련하기 위한 임시조치로 雷以誠이 揚州에서 釐金을 試辦하면서부터[8] 아편에 대한 釐金 징수를 시작했다. 초기에는 海關에서 洋藥에 대한 釐金 징수를 실시했는데, 咸豊 5~6년 사이 東南 各省에서 '抽釐充餉'을 건의하자 上海 海關에서 매 상자당 24兩을 징수하여 그중 20兩은 軍餉으로 支撥하고, 4兩은 辦公經費로 충당하기 시작하면서 淸朝가 지속적으로 추진해왔던 아편 嚴禁 정책은 종말을 고했다.[9] 이것은 곧 土藥에 대한 釐金加稅를 의미하는데, 海關에서 洋藥 釐金을 징수함과 동시에 土藥稅釐를 징수하기 시작했다. 土藥釐稅의 최초 징수는 咸豊 9년(1859)에 雲南省에서 시작되었다. 이후 대체적으로 주요 아편 생산 지역에서 차례로 開辦하기 시작했으며, 光緖 12년(1886)을 전후로 점차 보편화됐다.

그러나 光緖 16년(1890) 土藥稅釐 倂徵(후술) 이전의 아편세는 주로 土藥稅와 土藥釐로 구분되었지만, 稅收나 科則規程 등을 파악하는 것은 사실상 불가능한 상황이었다. 특히 土藥釐稅는 대부분의 省에서는 百貨釐와 함께 抽收했으며 土藥釐稅를 단독 항목으로 징수하는 省조차도 중앙에 百貨釐와 함께 보고했기 때문에 독립적인 세원으로 정착하지 못했을 뿐만 아니라, 중앙에서도 정확한 收受額을 파악할 수가 없었다.[10] 게다가 징수 과정에서 발생하는 각종 폐

6) '土藥釐稅'는 光緖 16년(1890) 土藥稅(關稅)와 土藥釐(釐金)를 幷徵하기 이전의 명칭으로 '土藥釐金'이라고도 불렀다.

7) 周育民, 『晩淸財政與社會變遷』, 上海人民出版社, 2000, pp.143~149.

8) 羅玉東, pp.1~26;傅衣凌, pp.273~278.

9) 李圭, 「鴉片事略」, 『鴉片戰爭』(中國近代史資料叢刊6), 神州國光社, 1954, pp.219~220.

10) 羅玉東, 같은 책, pp.154~156에 山西省은 土藥稅釐를 '藥料釐'란 항목으로 징

단, 예컨대 偸漏·中飽 등으로 인해 징수액에 막대한 손실을 초래했으며, 또한 洋藥 밀거래의 성행과 중국 내지의 아편 흡연 증가로 인한 국가 財富의 해외 유출현상이 더욱 심화되는 결과를 초래하게 됐다.

光緖 元年~25년 무렵 西征兵餉과 淸佛戰爭 등으로 재정 여건이 더욱 악화되는 상황 하에서, 光緖 7년(1881) 直隷總督 李鴻章이 洋藥·土藥稅釐에 대한 加稅를 통해 금연을 실시하고 이를 통해 징수된 재원을 兵餉으로 충당하자는 주장을 제기했다.[11] 즉 명분은 금연이었지만 실질적인 목적은 세금 징수에 있었다고 할 수 있다. 李鴻章의 이와 같은 주장은 후에 浙江省 布政使 許應騤에 의해서 다시 제기되었으며,[12] 이러한 '以徵爲禁'의 논리는 1890년 土藥稅釐 整頓 시에도 제기되어 土藥稅에 대한 징세로 이용됐으며, 또한 洋藥稅釐 併徵의 근거가 되기도 했다.[13] 그러나 洋藥稅釐 併徵은 징수하는 과정에 발생하는 偸漏가 심각했기 때문에[14] 아편 釐金 增收와 그것을 안정적으로 확보할 목적으로 시행됐으며, 한편으로는 土藥稅釐 併徵에 영향을 주기도 했다.

한편 土藥稅釐 併徵(整頓)은 淸朝가 土藥稅釐에 대한 통제권을 강화하기 위한 의도에서도 추진되었다. 종래에는 收支 상황을 정확히 파악할 수 없었을 뿐만 아니라 洋藥稅釐 併徵의 명분이었던 '以

수했는데, 光緖 16년(1890) 이후 중앙에 보고할 때는 百貨稅釐와 합산하여 보고했다. 이러한 원인은 지방에서 징수한 세금을 적게 보고함으로써 지방재정을 확보하려는 督撫들의 의도 때문이었던 것으로 보인다.

11) 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 考8058.

12) 『光緖朝東華錄』 卷4, 光緖 13年 9月 戊寅, pp.2322~2323(大同書局 影印本).

13) '洋藥稅釐 併徵'이란 光緖 13년(1887) 종래 海關과 各省의 釐金局에서 징수해 오던 洋藥稅와 洋藥釐金을 海關에서 일률적으로 징수하는 것을 말한다. 세율은 1擔 당 최저 9兩(宜昌)에서 최고 83.16兩(厦門)으로 계산했는데, 稅釐 併徵으로 洋藥進口稅는 1擔 당 30兩을, 洋藥釐金은 80兩을 징수하여 모두 110兩을 海關에서 징수했다(林滿紅, 1979, pp.15~16). 洋藥稅釐 併徵은 烟臺條約을 계기로 성립했다(『淸朝續文獻通考』 卷51, 征榷23, 考8060).

14) 『大淸德宗(光緖)景皇帝實錄』 卷284(臺灣, 華文書局, 1970), pp.8~9.

徵爲禁'에 대해 영국 정부가 그 불철저함을 강력히 제기하자 취해진 조치였다. 즉 洋藥稅釐 징수를 위한 전제 조건으로서 취해진 조치였던 것이다. 土藥稅釐의 整頓을 명하는 上諭를 통해서 이러한 사실을 확인할 수 있을 것이다.

> 내지에서 土藥을 재배하여 중국 出産의 大宗이 되었다. 만약 법을 세워 조사하여 징수하고 성실하게 처리하면, 곧 餉需에 큰 도움이 될 것이며 또한 利權을 收回하는데 일조를 할 것이다. 게다가 '以徵爲禁'은 '崇本抑末'의 의미가 숨겨져 있다. 근래에 吉林·黑龍江·呼蘭·熱河 및 四川·雲南·江南의 淮·徐 등지에서 土藥의 산출량이 날로 증가하고 있다고 들었다. 각 해당 省의 局卡의 징세관들이 은닉한 액수가 매우 크고, 폐단이 百出하여 징수는 많이 하지만 보고는 적게 하여 국가 세입에 악영향을 끼치고 있다. 만약에 적시에 整頓하지 않으면, '洋藥併徵'에 커다란 장애가 되어 세금 징수액이 반드시 줄어들게 될 것인데, 어찌 조사하여 밝힘으로써 餉源을 충실히 하지 않을 수 있겠는가.[15] (밑줄은 필자 강조)

土藥稅釐 整頓은 국가재원 마련과 종래에 파악이 불가능했던 土藥稅釐를 중앙에서 장악하고자 하는 목적에서 시행되었음을 보여주고 있다. 土藥稅釐 整頓을 통해 土藥稅釐가 百貨稅釐에서 독립한 稅收가 되었으며, 징수한 銀兩은 분기마다 중앙정부에 보고하게 하고 戶部의 명령에 따라 지출하도록 했다.[16]

그러나 土藥稅釐 併徵은 지방 督撫의 입장에서는 재정권에 대한 침해로 인식됐기 때문에 지방의 반발은 상당히 심각했다. 예컨대 光緖 23년(1897)에는 山東巡撫 李秉衡은 山東에서 징수하는 土藥稅釐는 1擔당 은 48兩을 징수하는데, 많아야 7만 여兩이고 적으면 4~6만 여兩이라 하여, 총세무사 로버트 하트가 제시한 60만兩에

15) 『光緖朝東華錄』卷5, 光緖 16年 4月 甲寅, pp.2717~2718.

16) 羅玉東, 前揭書, p.156. 造冊 보고는 3개월 단위로 실시되었다. 구체적인 실례로 光緖 22년(1896)에 四川總督 鹿傳霖이 올린 奏를 보면 알 수 있다(「四川總督鹿傳霖奏爲徵收土藥各稅淸單摺」, 『宮中檔光緖朝奏摺』第9輯, pp.438~439).

미치지 못하기 때문에 土藥稅釐 징수에 장애가 있어 시행하기 어렵다고 주장했다.[17] 비록 초기에 지방 督撫들의 반발에 부딪히기는 했지만, 淸朝로서는 洋藥稅釐 併徵 방식을 모방하여 전국에서 생산된 土藥 33만 擔에 과세(擔당 60兩)하여 2천만兩을 얻을 수 있는 세원을 확보할 수 있었다. 어쨌든 매 擔당 60兩을 일괄 징수하여 10%의 總局經費와 60%의 차관 상환금을 제외한 나머지 30%를 戶部에 보내도록 규정하여 소기의 목적을 어느 정도 달성할 수 있었다.[18] 문제는 지방 督撫들의 반발로 인해 土藥稅釐를 둘러싼 淸朝 중앙과 지방의 대립이 날로 격화되기 시작한 것이었다.

2. '四省土膏統捐'과 '八省土膏統捐'

1885년 淸佛戰爭 결속 이후 淸朝 재정에 커다란 변화가 시작되었다. 戶部는 兵勇 各餉 3천 4백만兩을 各省당 30만兩씩 삭감하게 하여, 그 삭감분으로 京師 주둔군의 훈련비로 충당하고, 해군 경비를 증가시켜 변방 방어 경비로 사용했는데, 그 지출은 東三省 練餉 등 1천만兩에 달했다.[19] 특히 光緖 20년(1894)에 淸日戰爭 배상금 지불 문제와 1900년 義和團 배상금 문제는 淸朝 재정을 송두리째 흔들어 놓았다.[20] 이러한 긴급한 재원 마련을 위해 淸朝는 土藥稅釐에 대한 30% 加徵 조치를 취하지만, 이것 역시 지방 督撫들의

---

17) 『光緖朝東華錄』卷7, 光緖 23年 6月 戊辰, pp.3954~3955. 하트가 계산한 수치는 山東에서 생산하는 土藥을 1만 擔으로 잡고, 매 擔당 60兩으로 계산한 수치이다. 이러한 계산방식은 山東 뿐만 아니라, 山西·陝西·直隸·河南·安徽·江蘇·福建·浙江 등에도 나타난다.

18) 金裕利, 前揭論文, p.16; 『光緖朝東華錄』卷7, 光緖 23年 5月 庚子, pp.3945~3947.

19) 賈士毅, 『民國財政史』上, 『民國叢書』第2編 38, 上海書店, 1990, pp.19~20.

20) 中日甲午戰爭 이후 外債와 賠款이 중국 재정에 미친 영향에 관해서는 林振賢, 「中日甲午戰後外債與賠款對中國財政影響芻論」, 『東吳文史學報』第7號, 1989를 참고할 것. 이 논문은 軍備·外債·賠款이 중국근대 재정상 3대 지출항목으로서 국가세입의 25% 이상을 점유했다고 기술하고 있다.

반발로 제대로 시행되지 못하고 있는 실정이었다.[21] 淸朝는 국가예산의 50%에 달하는 庚子賠款(4억 5천만兩) 재원마련을 위해 地方攤派를 실시했는데, 지방 督撫들로서도 계속 거부할 수 없는 부분이었기 때문에 土藥稅釐 증세와 膏捐 징수를 통해 賠款을 충당하자는 주장을 제기하기도 했다.[22] 또한 新政 추진 경비 마련을 위한 地方攤派가 실시됐는데, 練兵經費 攤派가 주요한 부분을 차지했다. 이 비용 또한 各省 土藥稅釐를 통해 마련했는데, 당시 土藥稅釐 징수액이 가장 많았던 四川과 徐州를 보면 "各省 土藥稅釐 收受額를 조사해 보니, 四川이 가장 많고, 徐州가 그 다음입니다. 四川은 매년 은 34만兩을 징수하고, 徐州는 매년 은 30만兩 정도를 징수합니다"라고 하면서, '偸漏'와 '走私'를 整頓하고 아주 사소한 액수라도 歸公 조치를 취하면 백여 만兩의 증세효과를 거둘 수 있다고 했다.[23] 이는 淸朝가 土藥稅釐 倂徵에 대한 미련을 버리지 못하고 있음을 보여주고 있을 뿐만 아니라, 土藥稅釐에 대한 再整頓 의지를 천명한 것으로도 볼 수 있을 것이다.

이처럼 국가 재정난의 심화와 이것을 해결하기 위한 조치 중의 하나로서 등장한 土藥稅釐 整頓 문제는 光緖 29년(1903) 江西省에서 商務局을 설립하여 釐金을 統捐으로 징수한 것과 궤를 같이 한다.[24] 게다가 土藥稅釐를 統捐으로 개혁한 것은 統捐 개혁의 특수한 부분이었다.[25] 統捐 징수방식이 淸朝의 주목을 받게 된 계기는

---

21) 『東華錄』卷8, 光緖 26年 2月 丁酉, pp.4471~4472; 『東華錄』 卷8, 光緖 26年 2月 庚子, pp.4474~4476.

22) 『東華錄』卷9, 光緖 28年 10月 壬寅, p.4934; 『東華錄』卷8, 光緖 28年 6月 乙未, pp.4868~4870. 廣西省에 攤派된 액수는 매년 30만兩이었는데, 銀兩의 무게와 순도, 그리고 수수료 등을 감안하면 실제 34만兩이 필요했다. 土藥 加稅額은 매년 22,000兩이었다.

23) 『東華錄』 卷9, 光緖 29年 12月 戊午, pp.5115~5121.

24) '統捐'이란 각 물품에 대한 出産地釐金, 通過地釐金, 銷售地釐金을 생산지 혹은 최종 판매지에서 일괄징수하고, 이후에는 재징수를 하지 않는 것을 지칭하지만, 실제로 各省 統捐稅率이 통일되어 있지 않아 한 省에서 統捐을 납세한 후에 다른 省에서 釐金重徵을 하는 경우가 많았다(羅玉東, 前揭書, pp. 53~54).

1904년 江西巡撫 柯逢時의 보고를 통해서였다. 柯逢時는 江西省 釐金을 統捐으로 改辦하고, 釐金을 완납한 大宗貨物에 印花를 지급함으로써 重徵을 면하는 조치를 취하자 釐金의 收受額도 날로 증가하고 상민들 역시 편해졌다고 보고했다.[26] 이를 계기로 戶部에서 統捐 방식의 징수를 전국으로 확대할 것을 건의했지만, 鹽務와 土藥은 일단 제외된 채 시행되었다.[27]

본격적인 統捐 방법에 의한 土藥稅釐 징수는 光緖 28년(1902) 正 月 湖北省에서 庚子賠款 지방분담금을 마련하기 위해 징수하기 시작한 膏捐의 성과가 현저해지자, 다음해 湖南에서도 膏捐을 일률 징수하면서 土藥稅와 膏捐을 함께 징수하면서 점차 전국으로 확대되었다.[28] 光緖 29년(1903)에는 湖廣總督 張之洞 등이 會奏를 통해 湖北·湖南·江西·安徽 4省에서 '土稅膏捐'을 合辦하기 위해 湖北省 宜昌에 總局을 설립했다. 溢收額(초과수입액)이 거액에 달하자 그 현저한 효과를 중앙에 보고함으로써 승인을 받았다. 「四省合辦土稅膏捐現行章程」에 의하면, 外蔞와 내피를 제외한 淨土 100근당 庫平銀 41兩 6錢 4分을 징수하고, 淨土 1兩 당 善後經費, 緝私經費로 錢21文 6毫를 징수하고, 落地膏捐은 淨土 1兩당 十足錢 70文을 완납하게 하였다.[29] 이렇게 일괄 징수된 수입은 光緖 29년액을 기준으로 各省에 분배되었는데, 光緖 29~30년 당시 宜昌土局의 膏捐 징수액이 80여 만兩 이상으로 이를 통해 庚子賠款 분담금 및 湖北槍砲廠 경비를 충당할 수 있었다.[30]

---

25) 周育民, 前揭書, pp.432~433.

26) 『東華錄』卷9, 光緖 29年 3月 丁丑, pp.4994~4995.

27) 「戶部奏請飭各省籌辦統捐摺」, 『東方雜誌』 第1卷 第4期, 「財政」, pp.79~81. 이 상주문의 정확한 일자는 光緖 29년(1903) 12월 27일이었다(金衡鍾, 「淸末의 釐金問題와 商人層의 動向」, 『歷史學報』158輯, 1998, p.188).

28) 『東方雜誌』第1卷 第5期, 「財政」, 「各省理財彙誌」, p.141. 湖北은 四川 雲南 등 省에서 생산하는 土藥을 江西省을 운반할 때 반드시 거쳐야 하는 곳으로 江西省은 膏捐과 土捐을 湖北 漢口의 土稅局에서 代收代解하여 九江의 土藥統捐局을 모두 철폐했다.

29) 『湖北通志』卷50(上海古籍出版社, 1990), 「經政志」8, 榷稅, p.1387.

30) 『東方雜誌』第1卷 第11期, 財政, 「兩湖總督張奏請留膏捐溢收之款添補鄂省摺」,

그러면 安徽省 土藥局 統稅章程을 살펴봄으로써 '四省土膏統捐'의 구체적인 징수 상황을 살펴보겠다. 安徽省은 1904년 봄에 統捐 改辦했지만 폐단은 여전히 많았다. 따라서 安徽省 당국은 다음과 같은 내용의 장정을 제정하여 이를 통제하고자 했다.

> ① 土店의 販運은 運單·印花가 있어야 한다. 그렇지 않으면 私土(밀매아편)로 간주하여 중벌에 처한다.
> ② 외지에서 들어온 土藥 중 납세를 하지 않은 것은 省 경계를 우회하여 들어와 煙館이나 흡연자에게 직접 판매하고 있다. 구매자가 판매자와 화물을 억류하여 土藥局에 보고하면 (총 가격의)80%를 상으로 주고 20%는 充公한다.
> ③ 아편 휴대는 10兩으로 제안하며, 局에 보고한 후 錢 40文을 납부하고, 印花를 발급 받아야 한다.
> ④ 道臺 및 司勇 이하 관리가 아편을 가지고 回省할 때 1근 이상은 모두 印花를 발급 받아야 하고, 판매하고자 할 때는 運單을 휴대해야 한다.
> ⑤ 軍·民을 막론하고, 私土를 보고한 자는 局에서 拏獲한 아편의 20%을 상금으로 준다. 사람과 화물을 억류하고, 局에 보고한 자는 80%를 상금으로 준다.[31]

위 장정의 초점은 결국 '私土' 즉 밀매 아편에 대한 철저한 단속을 통해 稅收를 안정화시키는데 있었다. 특히 관리들이 사적·공적인 여행 중 휴대하는 아편에 대해서도 일정한 제한을 가하고, 또한 밀매 아편을 신고한 자에 대한 포상 규정을 마련함으로써 단속의 효과를 높이고자 했음을 알 수 있다.

'四省土膏統捐'이 '八省土膏統捐'으로 확대된 계기는 鐵良의 南巡이

---

pp.297~300. 張之洞이 膏捐의 增收分을 槍炮廠 경비로 충당할 수 있게 해달라는 근거는 槍炮廠이 自强의 要政이라는 점과 土膏統捐으로 賠款 등에 충당하기 때문이라 했다.

31) 『申報』 1905年 3月 7日(→『中國禁毒史資料』, 天津人民出版社, 1998, pp. 374~375).

었다. 鐵良의 南巡은 명목상 江南製造局의 이전 문제를 검토하기 위한 것이었지만, 사실상 光緖 29년(1903) 練兵處 설립을 위한 경비 마련이 목적이었으며, 실제로 600만兩에 달하는 경비를 마련하는 성과를 거두기도 했다.[32] 한편 鐵良은 '四省土膏統捐'의 성과에 주목하면서 그것을 廣東·廣西·江蘇·福建으로까지 확대 실시할 것을 건의했는데, "廣東·廣西·江蘇·福建 역시 雲南·貴州·四川의 土行의 土藥 판매지였으며, 만약에 8省을 합하여 한꺼번에 징수한다면 반드시 성과가 있을 것입니다. 收捐章程은 宜昌에서 현재 시행하고 있는 방법을 따르고, 29년의 收受額을 各省의 정액으로 삼고, 宜昌局에서 合收하여 各省에 分解하고, 초과 징수액은 따로 보관해두었다가 練兵經費로 충당하고, 挪移(유용)를 허락하지 말아야 합니다"라고 하여,[33] '八省土膏統捐'으로의 확대 목적이 練兵經費 마련에 있었으며, 또한 초과 징수분을 중앙에서 직접 장악할 의도였음을 보여주고 있다. 그리하여 財政處와 戶部에서는 宜昌局을 八省總局으로 개편하고, 湖南의 洪江과 廣西의 梧州에 각각 分局을 설립하였으며, 總局에서 委員을 파견하여 직접관리하게 했다. 또한 宜昌總局에는 중앙에서 八省土膏統捐大臣 柯逢時를 파견하여 관리했다.[34] 약 1개월 후에는 「八省土膏統捐試辦章程」을 제정하면서 統捐 실시를 더욱 엄밀히 했지만,[35] 초기에는 張之洞의 반발로 장애에 부딪힐 수밖에 없었다.

張之洞의 반발은 종래 자신이 직접 관리해오던 土膏統捐을 統捐의 八省 확대로 중앙에 뺏기게 되면서, 지방의 新政 경비와 湖北槍炮廠 경비마련에 차질을 빚을 것을 우려했기 때문이었다. 八省統捐 실시 결과 실제로 湖北省에서는 매년 60~70만兩을 상실하게 되었

32) 何漢威, 「從淸末剛毅·鐵良南巡看中央和地方的財政關係」, 『中央硏究院歷史語言硏究所集刊』第68本 第1分, 1997, pp.92~102.

33) 『淸朝續文獻通考』卷51, 「征榷」23, 考8061; 『湖北通志』卷50, 「經政志」8, p.1387.

34) 『東方雜誌』 第2卷 第1期, 財政, 「練兵大臣兵部侍郎鐵良奏請試辦八省土膏統捐并派員經理情形摺」, pp.9~12; 『東方雜誌』第2卷 第7期, 財政, 「財政處戶部會奏遵旨籌議八省土膏統捐請派大員管理摺」, pp.104~106.

35) 『東方雜誌』第2卷 第8期, 財政, 「八省土膏統捐試辦章程」, pp.174~176.

다.[36] 土膏統捐 開辦은 督辦土膏統捐大臣 柯逢時에 따르면 湖北·江西는 光緖 28년(1902)에 開辦했고, 兩湖合辦은 光緖 29년(1903)에, 湖北·湖南·江西·安徽 '四省土膏統捐'의 合辦은 光緖 30년(1904)에, 그리고 廣西·廣東은 光緖 30년(1904) 正月과 11월에 開辦했다. 江西는 해년마다 70만兩을 중앙으로 올려 보내고, 安徽는 5만兩을 올려 보내도록 했지만, 土膏統捐 실시 초기에는 試辦 1년 후에 款目多收 여하를 검토하여 만약에 초과 수입이 기대치에 못 미치면 變通하자고 제안했다.[37]

그러나 우려와는 달리 '八省土膏統捐'이 어느 정도 안정화되자 光緖 32년(1906) 4월에는 土膏統捐 실시를 전국으로 확대했으며,[38] 그 결과 淸朝는 전국의 土膏統捐에 대한 통제권을 장악하게 되었다. 일례로 光緖 30년(1904) 土膏統捐을 開辦한 廣東·廣西省의 경우 光緖 30년(1904) 11월~光緖 31년(1905) 10월 사이에 庫平銀 1,921,490兩을 징수했는데, 廣東省은 省內에서 징수한 것과 宜昌總局에서 보내온 것을 합산하면 1,149,210兩을 징수했고, 廣西省은 省內에서 징수한 것과 16%의 科徵稅捐을 합산하면 772,270兩을 징수한 셈이었다.[39] 얼마 후에는 土膏統捐을 '土膏統稅'로 개명하면서 淨土 100근당 正項統稅 100兩과 경비 15兩을 합해 모두 115兩을 第1局卡에서 일괄 징수하게 하고 過經稅·落地稅 등은 폐지하게 했으며, 기존의 아편 재배 토지에 대한 과세는 정지시켰다. 總局을 宜昌에 설치하여 直隸·山東, 河南·山西, 四川·雲南·貴州, 湖北, 江西·湖南, 江蘇·安徽, 絶江·福建, 陝西·甘肅, 廣東·廣西에 모두 9명의 위원을 正辦總理로 파견하여 책임 소재를 분명히 하면서, 溢收額에 따라 지방관의 考成을 실시했다. 그리고 各省마다 중앙으로 올려 보

36) 張之洞, 「致江寧周制臺, 蘇州效護院, 廣州岑制臺, 張撫臺」(光緖31年 2月 9日), 『張之洞全集』11, 河南人民出版社, 1998, p.9288.

37) 『東方雜誌』第2卷 第10期, 財政, 「督辦土膏統捐大臣柯奏試辦八省土膏統捐並開辦日期摺」, pp.233~235.

38) 『湖北通志』卷50, 「經政志」8, p.1889; 『東方雜誌』第3卷 第4期, 財政, 「各省理財彙誌」, p.60의 京師 부분을 참고할 것.

39) 『東方雜誌』第3卷 第5期, 財政, 「各省理財彙誌」, p.108.

내야 하는 액수를 정했는데, 대략 湖南省은 매년 24만兩, 江西는 70만兩이었고, 각 分局의 경비 일체는 자체 해결하도록 함으로써 土膏統捐 보다 완벽한 세금 징수 체계를 갖추게 되었다.[40] 그러나 光緖34년 이후 금연 시행으로 土藥統稅의 수입이 대폭감소하게 되면서 土藥統稅의 재정적 중요성이 점차 쇠퇴하게 되었다.

Ⅱ. 중앙·지방재정과 土膏統捐

光緖 初年의 국가재정을 보면 어느 정도 收支상황의 평형을 유지할 수 있었다. 光緖 10년(1884)의 收支 상황을 보면 수입액은 82,340,000兩이었고, 지출액은 78,170,000兩으로 재정적자 상태는 아니었다.[41] 그러나 淸日戰爭과 庚子賠款으로 인해 재정수지 상황이 급속도로 붕괴되기 시작했으며, 한편 新政 추진으로 인한 각종 경비 문제가 현안으로 떠오르면서 긴급하면서도 거대한 재정수요가 창출되었다.[42] 이를 해결하기 위한 조치 중의 하나가 土膏統捐이었고, 이 세원을 누가 장악하느냐의 문제로 중앙과 지방의 마찰이 있었다는 사실은 이미 언급했다. 본장에서는 중앙과 지방의 土膏統捐에 대한 재정적 의존도를 살펴보겠다. 우선 각 稅收 항목에서 土藥稅가 차지하는 비중을 <表1>을 통해서 살펴보겠다.

---

40) 『東方雜誌』第3卷 第7期, 財政, 「財政處戶部會奏」, pp.122~134.

41) 賈士毅, 前揭書, p.19.

42) 庚子賠款 攤派와 재원 마련에 관해서는 『支那經濟全書』(第1輯), 東亞同文會發行, 1907, pp.847~865; 王樹槐, 「庚子地方賠款」, 『近代史硏究所集刊』第3期, 1974; 管野正, 「辛丑條約の成立-庚子賠款を中心に-」, 『東洋史硏究』31-3, 1972를 참고할 것. 그리고 練兵經費의 各省 攤派에 관해서는 『東方雜誌』第2卷 第10期, 財政, 「練兵處新定派款淸單」, pp.240~243에 자세하게 기록되어 있다.

<表1: 1896년 各省 稅收 항목별 비중[43]>

(단위: %)

	田賦	稅糧	鹽稅	釐金	雜稅	土藥稅
江蘇	12.55	20.94	39.42	21.54	3.42	2.14
江南	34.42	25.25		27.40	12.32	0.52
山東	69.06	11.95	10.62	1.73	5.31	1.33
直隷	66.99		18.27	1.83	12.18	0.73
山西	73.24		12.68	1.69	8.45	3.94
陝西	65.05		12.31	9.19	9.27	4.19
四川	37.35		33.91	15.46	8.60	4.69
河南	68.26	8.84	11.79	1.92	8.84	0.35
湖北	20.84	7.90	20.84	35.10	6.58	8.73
湖南	37.10	9.68	16.13	19.35	9.68	8.06
浙江	24.59	26.03	15.81	26.34	7.02	0.21
福建	28.37		16.85	34.27	18.26	2.25
雲南	28.57		30.48	28.57	9.52	2.86

위 표를 보면 湖北, 湖南, 四川, 陝西, 甘肅, 山西, 雲南 各省 재정 중에서 土藥稅가 차지하는 비중은 그다지 높다고 볼 수는 없지만, 湖北·湖南은 四川·雲貴 등지에서 생산된 土藥의 경유지이자 동시에 판매지로서 여타 지역보다 土藥稅의 비중이 상대적으로 높게 나타난다.[44] 비록 전체 세입 중 차지하는 비중이 높지는 않더라도, 지

43) 林滿紅, 「晩淸的鴉片稅(1858-1909)」, 『思與言』16-5, 1979, p.53.
44) 羅玉東, 前揭書, p.154; 林滿紅, 1979, p.30.

방재정에 대한 기여도 측면에서 보면 土藥稅釐를 다양한 용도로 지출하고 있었다. 주요 지출항목은 鐵路經費, 海防經費, 練兵經費, 賠款攤派, 本省軍費 등이었다.[45] 土膏統稅(捐)의 지출항목 역시 土藥稅釐와 큰 차이가 없고, 일체 新政 各費로 충당되었다. 특히 주목되는 것은 頤和園 輪船·電燈 經費로 은 445,000兩과 頤和園 경비로 은170,418여兩을 各省에서 중앙으로 올려 보내도록 했는데, 지방에서는 土膏統稅 징수액에서 이 금액을 충당했다는 점이다.[46] 이렇게 지방에서는 잡다한 중앙과 지방의 재정지출에 土膏統稅를 이용했으며, 비록 절대적인 액수는 크지 않지만 중앙·지방 재정에 일정한 기여를 했다.[47]

지방의 경우 종래 '協·解餉制度' 하에서 '不足'省으로서 他省('有餘'省)의 協餉에 의존하여 지방재정의 부족부분을 충당해야 했던 省들이 土膏統稅의 징수를 통해 '有餘'省으로 전환한 사실은 土膏統稅가 지방재정상 상당한 역할을 했음을 보여주고 있다.[48] 예를 들어 陝西·甘肅·四川·雲南·貴州 등의 省들은 18세기까지 '不足'省이었지만, 중국의 주요 土藥 생산 지역이 되면서 '不足'에서 '有餘'로 전환됐다. 특히 四川이 대표적인 사례인데, 光緖 34년(1908)을 기점으로 '有餘'省으로 전환했다.[49] 이처럼 土藥稅가 지방재정의 盈·虧에 공헌을 했을 뿐만 아니라, 稅收 중에서도 田賦, 鹽課, 釐金 다음의 지위를 차지하여 상당한 재정적 기능을 했음을 알 수 있다. 다음은 光緖 22년(1896)과 29년(1903)의 土藥稅의 징수 상황에 관한 표이다.

---

45) 羅玉東, 前揭書, pp.193~229를 보면 釐金의 지출상황을 國用款, 省用款, 用途不詳으로 나누어 설명하고 있는데, 釐金속에 鴉片稅釐가 포함되기 때문에 지출내용 상 토약세 지출내역과 큰 차이는 없어 보인다. 東北邊方經費에 관해서는 莊吉發, 「淸季東北邊方經費的籌措」, 『東吳文史學報』第3號, 1978을 참고할 것.

46) 『東方雜誌』第2卷 第4期, 財政, 「部庫出款稅收」, pp.82~91; 『東方雜誌』第2卷 第7期, 財政, 「光緖二十九年戶部進出款項表書後」, pp.97~100. 각 성에서 100~200만씩 戶部에 올려 보낸 土膏統稅 중 20%는 戶部에서 취하고, 나머지 80%은 이화원 수리비용으로 충당되었다.

47) 蘇智良, 『中國毒品史』, 上海人民出版社, 1997, pp.180~182.

48) 청대에는 지방재정을 黑字·赤字·平衡에 따라 각각 '有餘'·'不足'·'僅敷'로 구분하고 있었다(周育民, 前揭書, p.26).

49) 『四川全省財政說明書』, 「土藥說明書」, pp.33~36.

<표2: 1896·1903년 各省 土藥稅 징수액[50]>

(단위: 兩)

	1896年	1903年
江　西	20,000	19,373
山　東	50,000	72,359
直　隸	24,000	4,005
山　西	140,000	233,496
陝　西	113,000	96,973
河　南	12,000	84,884
湖　北	398,000	246,016
湖　南	250,000	50,000
四　川	300,000	470,000
浙　江	12,000	6,301
福　建	80,000	12,000
廣　東	250,000	250,000
廣　西	200,000	24,833
貴　州	100,000	130,418
雲　南	30,000	141,487
甘　肅		12,588
安　徽		17,577
吉　林		26,104
黑龍江		45,908
新　疆		1,813
奉　天		75,200
江　蘇	250,000	177,080
총　액	2,229,000	1,947,424

50) 1896년의 징수액은 林滿紅, 1979, p.52. 1903년의 징수액은『支那經濟全書』, pp.520-521.

위 표를 보면 土藥稅 징수액이 감소한 省은 江蘇·湖北·湖南·福建 등이고, 四川·山西·山東·雲南·貴州는 증가했다. 위 표에는 제시되지 않았지만, 宣統 元年(1909) 四川의 경우 土藥稅釐가 348,496兩으로 光緖 29년(1903) 보다 감소하기는 했지만, 光緖 12년(1896) 보다는 많다.[51] 전체적으로는 감소 추세였는데, 이 시기는 淸朝의 금연 조치가 취해지기 시작한 직후라 土藥稅釐 징수액의 감소가 당연한 것이었다. 금연 조치로 인해 土藥統稅의 減收는 土藥稅의 재정상 지위를 쇠퇴하게 만들어 대체 세원을 마련하지 않으면 안 되었다.[52]

Ⅲ. 光緖·宣統年間의 禁煙 論議와 그 영향

1. 禁煙 論議와 土膏統稅의 減收

금연 논의는 앞에서 살펴 본 바와 같이 '以徵爲禁'의 명분하에서 추진되었다. 이 명분으로 아편에 대한 重徵이 정당화되었으며 한편 중앙·지방재정에 상당한 기여를 했다. 光緖·宣統朝의 금연 논의는 상당히 폭넓고 다양하게 진행되었으며, 국제적으로도 금연 여론 형성으로 인해 영국의 중국에 대한 인도산 아편 수출에 제동이 걸리게 되었고, 특히 대중국 무역에서 아편이 차지하는 비중이 급감하면서 열강으로서도 아편 수출에 미련을 두지 않았다.[53] 그러나 금연은 土膏統稅 징수액 감소를 초래하여 재정난에 허덕이던 淸朝로서는 대체 세원을 마련해야 했다. 한편으로는 금연조치로 인해 아편 재배를 이용해 생계를 유지해오던 농민들의 폭동이 빈발하기도 했다.

---

51) 何漢威, 「晩淸四川財政狀況的轉變」, 『新亞學報』第14卷, pp.62~64에 기재된 <표27>을 참고할 것.

52) 金裕利, 前揭論文, pp.22~23.

53) 蘇智良, 『中國毒品史』, 上海人民出版社, 1997, p.211.

기존의 금연 논의는 아편재배와 吸食 금지에 국한된 주장들이 대부분이었다.[54] 그러나 李鴻章이 土藥·洋藥에 대한 과세를 통해 아편을 금지하자는 주장을 제기하면서부터 금연 논의는 새로운 국면으로 전환하게 됐다.[55] 즉 기존의 도덕적 명분론에 입각한 아편에 대한 통제논리를 이용하여 세금 징수를 통한 금지 방법을 제기한 것이었다. 그리하여 금연 논리를 통해 아편의 생산과 유통과 관련된 모든 부분을 세금 징수 대상으로 삼았는데, 그중 鴉片種植稅는 금연 실시를 위한 선행 조치로서 '査畝'(아편 재배면적 조사) 과정에서 실시된 것으로 山西 지역에서 최초로 시행되었다.[56] 이후 아편을 재배하는 各省에서 이러한 방법을 모방하여 鴉片種植稅를 징수하기 시작했는데, 재배면적(畝)당 庫平銀 2錢과 은 4錢을 추가 징수하여 그중 15%는 경비로 충당하고, 10%는 각 징세원의 판공비로 충당하도록 했으며, 50%는 善後局에 납부하도록 했다.[57] 山東省의 경우 재배면적당 1천文을 징수했는데, 이중 10%에 해당하는 100文을 판공비로 충당했다. 100文 중 30文은 紙筆辦公費로, 30文은 莊長地保의 보수로, 20文은 서리의 보수로, 그리고 20文은 差役에게 보수로 지급했다.[58]

징세를 통한 금연 조치에는 土膏統捐·鴉片種植稅 외에도 '膏捐加

54) 『張之洞全集』第6冊, 公牘82·諭示1, 「禁種罌粟示(光緖八년 十月)」, pp.4843~4844; 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 「光緖七年諭左宗棠奏」, 考8058.

55) 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 考8085.

56) 『中國禁毒史資料』, 「余思貽奏請加倍徵收栽種罌粟煙葉賦稅摺(光緖十年 十月)」, p.318에 罌粟(아편)을 재배하는 토지에 일률적으로 田賦 科則의 20배를 징수하고, 담배를 재배하는 토지에는 5배를 일률적으로 징수할 것을 청하고 있다. 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 考8063; 『東方雜誌』第2卷 第2期, 財政, 「戶部奏洋藥土藥害人耗財擬殿定分年禁法劃一辦法摺」, pp.25~30.

57) 『中國禁毒史資料』, 「黑龍江省煙畝稅(光緖33年 正月)」, pp.407~408.

58) 山東省의 경우 甲辰年(1904)부터 土藥畝捐(種植稅)을 開辦했는데, 1畝당 京錢 1천文을 징수하도록 했지만, 地保의 勒索으로 실제 징수액은 畝당 3~4천이었다. 種捐 地畝는 大·中·小 3등으로 구분하여 種烟者의 姓名과 畝數 등을 조사한 후 執照를 발급해주었다(『東方雜誌』第2卷 第7期, 財政, 「各省財政彙誌」, p.128).

增'방법이 있었지만,[59] 兩江總督 端方이 膏捐의 징수는 금연에 지장을 주지 않는다고 주장하여 膏捐 징수 정지 문제가 잠시 난관에 봉착하기도 했었다.[60] 그리고 금연의 扼要의 방법으로서 官膏專賣制가 있었는데, 이 방법을 통해서 土藥의 種植 면적을 줄임으로써 흡연자를 줄이는 방법으로 그 효과가 현저해지자 度支部에서 폐지를 주장하기에 이르렀다.[61]

그러나 淸朝가 금연을 실시하는 데에는 여러 장애 요소가 있었다. ① 鴉片稅釐가 淸 정부 재정수입의 大宗인 상황에서 금연 실시는 재정난을 더욱 가중시킬 수 있었으며, 한편 ② 영국과의 외교적인 문제가 금연 성공 여부를 결정하는 중요한 요소였다. ①의 문제를 해결하기 위해 淸朝는 대체세원을 개발함과 동시에, 10년을 기한으로 차츰 금연을 실시하는 방안을 모색했다. 그리고 ②의 문제는 淸朝의 외교적 노력을 통해 해결해야 했다.[62] 그러면 ①부터 살펴보겠다.

淸朝는 금연을 백성의 건강·국가 재정과 직결되는 문제이자, 동시에 양자는 모두 立憲과 관계되는 것으로 인식했다.[63] 재정문제와 관련해서 柯逢時는 "各省에서 금연을 실행하자, 土商(아편상인)이 販運을 정지하여, 비단 초과 징수액이 전무하게 되었을 뿐만 아니라 各省에서 중앙으로 올려 보내야 할 액수는 이미 기한 내에 보낼

59) 『中國禁毒史資料』, 「加增煙膏捐以杜吸食」, p.393.

60) 『中國禁毒史資料』, 「端方奏膏捐無碍禁烟摺」, p.432에 膏捐 징수는 賠款·巡警學堂·法學堂 운용의 재정에 도움이 되고, 10년을 기한으로 차츰 금연을 실시하면 되기 때문에 膏捐 징수를 정지시켜서는 안 된다고 주장했다. 兩江 지역에서 징수되는 膏捐은 매년 201,000여 串에 달했다.

61) 官膏專賣制를 관리하기 위해 淸朝는 「管理售賣膏土章程十八條」을 제정하였다. 조항의 구체적인 내용은 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 考8065를 참고할 것. 官膏專賣制란 官에서 아편(洋藥·土藥)의 유통과 판매를 장악함으로써 아편 공급량을 조절하여 흡연량과 種植 면적을 줄여가는 방법이다(『光緖朝東華錄』卷10, 光緖 34年 9月 壬辰, pp.5983~5985).

62) 王宏斌, 「淸末新政時期的禁烟運動」, 『歷史硏究』1990-4, p.42.

63) 『中國禁毒史資料』, 「論戒烟與立憲之關係」·「論戒烟與立憲之關係(續)」, pp.395~396.

수 없게 되었고, 해마다 경비 백여 만兩이 필요한데, 다시 징수할 수가 없는 상황"이어서 土膏統稅를 各省에서 자율적으로 처리하거나 혹은 度支部에서 방법을 강구하여 처리해줄 것을 청했다.[64] 금연 실시로 各省에서 재정난이 더욱 가중되고 있음을 보여주고 있는데, 淸朝는 아편세를 대신할 새로운 세원을 확보하든가, 아니면 土膏統稅의 관할권을 다시 지방에 양도해야 하는 기로에 서게 되었다. 실제로 光緖 34년(1908)에 雲貴總督 錫良이 土藥稅釐를 停收하고 대신에 '鹽斤加價'를 통해 부족한 경비를 보충하자는 제안을 하기도 했다.[65]

'鹽斤加價'로 징수한 대부분의 금액은 庚子賠款, 鐵路經費, 練兵經費, 學堂經費 등으로 충당됐지만, 한편 鴉片稅釐의 부족분을 보충하기 위해서도 징수됐다.[66] 그러나 鹽斤加價는 宣統年間에 들어서면서 재정수요를 충당하기에 역부족인 상태가 됐다. 湖南巡撫 岑春萱은 "鹽斤加價로 약 5~6백만兩을 충당하는데 부족함이 항상 크고, '牌照捐'은 성과가 없고, 만약에 江蘇처럼 40~40文을 증수한다고 해도 부족분을 충당할 수 없습니다"라고 하여,[67] '土膏營業憑照'를 채택할 것을 제기했다. '牌照捐'이란 江蘇省에서 처음 시작되었는데, 土膏店이 아편을 구매할 때 土膏 1량 당 60文을 징수한 후 발급하는 일종의 증명서와 같은 것으로 초기에 鹽斤加價와 함께 土藥統稅 부족분을 보충하는 기능을 했으며,[68] 宣統年間에도 土藥稅 징수액이 부족하여 그것을 보충하기 위해 牌照捐의 징수를 결정하기도 했다.[69] 그리하여 宣統 元年(1909) 3월, 湖北禁煙公所에서 「牌照捐章

64) 『光緖朝東華錄』卷10, 光緖 33年 8月 甲子, pp.5716~5717.

65) 『中國禁毒史資料』, 「錫良停收土藥釐稅片(光緖34年 10月)」, p.447. '鹽斤加價'에 대해서는 何漢威, 「淸末最後十五年間政府的籌款方策:鹽斤加價」, 『中國史學』16, 東京, 1996.

66) 何漢威, 上同, pp.54~55, pp.65~66. 加價는 매 斤당 4文을 징수했는데, 매년 4,000,000~5,000,000兩에 달했다. 4文 중 반은 중앙에 解交하여 練兵經費로 충당하고, 반은 産鹽·銷鹽地에 균분했다.

67) 『淸朝續文獻通考』卷52, 征榷24, 考8086.

68) 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 考8063~8046.

69) 『東方雜誌』第5卷 第12期, 「法令」2, p.162.

程」을 제정하기까지 했다.70) '營業憑照'란 일종의 영업허가세로 土膏店의 자본을 기준으로 1만元 이상은 上으로 분류하여 매년 營業憑照費 6元을 납부해야 하고, 5천元 이상은 中으로 매년 4元을 납부해야 했다. 5천元 이하는 매년 2元을 납부해야 하는데, 憑照는 매년 1회 갱신하도록 했다.71)

특이한 점은 光緖 33년(1907) 淸朝가 都察院에서 올린 상주문에 의거해, 公債를 試辦하여 洋·土藥稅釐의 결핍을 보충하자는 候選道 許珏의 제안을 채택한 것이다. 宣統 元年(1909)에는 雲貴總督 沈秉堃이 "금연 실시로 大宗인 土稅가 감소하였고, 수입에 따라 지출액을 계산하는데 부족함이 매우 큽니다"라고 하여,72) 雲南省의 풍부한 광산 자원을 개발하여 그 부족분을 보충할 수 있도록 鑛學에 정통한 사람을 파견해 줄 것을 요청했다. 지역적인 특성에 따라 土藥稅의 減收分을 보충하고자 하는 사례로 볼 수 있을 것이다. 그리고 淸末 新政추진의 일환으로 제기된 철로 건설 비용을 마련하기 위해 湖廣總督 張之洞은 漢口에서 駐漢英國領事 Fraser, Everard Duncan Home(法磊斯)과의 협상을 통해 湖北·湖南·廣東의 膏捐을 담보로 粵漢鐵路 차관 비용 110만 파운드를 빌려왔다.73) 이러한 방법은 모두 '以徵爲禁'의 논리 하에서 추진된 사례들이었다.

이상의 土膏統稅를 대체할 새로운 세원의 개발방안은 당시 금연의 성과가 나타나기 시작했음을 반영하고 있다. 그러면 淸朝의 금연 조치를 淸朝 중앙과 지방, 영국과의 관계를 통해 살펴보겠다. 淸朝는 금연에 관한 章程을 반복적으로 반포하면서, 동시에 영국과의 교섭을 진행했다. 光緖 31년(1905) '分年禁法' 실시를 발표하여 아편세 減收를 동시에 고려하는 조치를 취했다.74) 이듬해에 「限年禁

70) 『東方雜誌』第6卷 第3期, 「章程」, p.2. 주 내용은 '牌照'에 대한 것으로, 牌照에는 營業憑照, 批貨憑照, 販運憑照, 吸戶購烟牌照, 行旅購烟牌照, 購烟憑單이 있고, 이것을 각각 발급하는 방법과 발급할 때 사용하는 牌照의 종류와 색깔 등을 규정하고 있다.

71) 『淸朝續文獻通考』卷51, 征榷23, 考8065.

72) 『大淸宣統政紀實錄』卷11(臺灣, 華文書局, 1970), 三月 初十日, p.15.

73) 『中外舊約章彙編』2, 三聯書店, 1959, pp.321~325(→『晩淸經濟史編年』, p.950).

74) 『東方雜誌』第2卷 第2期, 內務, 「戶部奏洋藥土藥害人耗財擬嚴定分年禁法劃一辦

絶鴉片章程十條」를 반포하면서 보다 체계적인 금연 조치를 취하게 되는데, 여기서 章程 내용을 다 언급할 수는 없지만, 마지막 10條에서 洋藥進口를 근절하기 위해 영국의 협조가 필요함을 지적하고 있음이 주목된다.75) 外務部는 영국과의 협상을 통해 洋藥과 土藥을 遞減하고, 기한(10년)이 되면 동시에 禁絶하기로 했다. 문제는 중국 내지에서 아편 금연이 제대로 실시되지 않는다면 영국이 淸朝와의 협정을 파기하기로 한 것이었는데, 이에 따라 淸朝는 금연을 보다 엄격하게 실시하기 위해 章程을 계속 정비해 나갔다. 그리하여 光緖 34년(1908)에 民政部에서 「禁烟稽核章程二十三條」를 제정했다. 이중 중요한 부분만 살펴보면 다음과 같다.

第1章 減種
第1條 各省에서 경작 농민의 성명과 경작 면적을 조사해서 6개월 내 淸冊을 작성하여 民政部와 度支部에 각각 보고한다.
第2條 10년을 기한으로 光緖 32년부터 各省은 減種한다. 減種의 기준은 光緖 34년 보고액을 기준으로 하고, 光緖 41년에는 아편경작지를 완전히 없앤다.

第2章 公行
第4條 土藥統稅 開辦 이후에 安徽·河南·山西 등 省은 모두 土市公行을 설립하여 統稅分局을 통해 지방관에게서 執照를 발급받는다.

第8章 考成
第16條 지방관은 章程에 따라 造冊 보고하는데, 3년마다 督撫의 평가를 거쳐 議敍한다.
第18條 罌粟地畝, 土膏店數, 吸煙者數가 1년 내에 3/10이상 감소하고, 소란이 없을 경우에 督撫의 청에 의해 議敍한다.
第19條 지방관의 보고에 오류가 있거나 부실한 경우 엄격히 처벌한다.

法摺」, pp.25~30.
75) 『淸朝續文獻通考』卷54, 征榷26, 考8086.

第20條 각 조항별 금지내용을 정해진 기한 내에 완수하지 못하면 처벌한다. 그리고 허위보고 시에는 엄격히 처벌한다.[76]

지방관의 근무평가(考成) 항목에 금연을 추가하여 금연 성공의 관건이 지방관의 성실한 관리·감독에 있음을 보여주고 있다. 지방관이 업무 수행 중 자행하는 각종 폐단을 법으로 금지함으로써 금연의 효과를 기대한 것이다. 이러한 노력의 결과 光緖 33년(1907) 「中英禁烟條約」 체결을 시작으로, 宣統 3년(1911)에는 영국과 금연 조건에 대한 협정을 체결할 수 있었다.[77] 영국의 이러한 협조는 국제적인 금연 여론으로 인한 것이었으며, 또한 아편의 무역 가치가 하락하는 상황에서 비롯된 것이기도 했다.[78] 지방적인 차원에서는 '戒烟會'의 조직,[79] 지방수준의 禁煙章程 제정,[80] 禁煙公所 설립 등을 통해서 금연 조치가 취해졌다. 한편 이러한 금연의 원인은 1905년 러일전쟁에서 일본의 승리에 자극을 받아 실시된 것이었다. 그리하여 당시 금연 문제는 재정적인 측면에서 뿐만 아니라, "宣統 元年의 第1要政"으로까지 인식됐다.[81] 그러나 금연이 결코 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 아편 재배 농민과 상인들의 반발로 진통을 겪어야만 했던 것이다.

---

76) 『淸朝續文獻通考』卷54, 征榷26, 考8088.

77) 『中國禁毒史資料』, 「中英雙方簽訂之禁烟條件」, pp.525~527.

78) 『中國禁毒史資料』, 「論禁烟機會不可失」, pp.386~387; 林滿紅, 「財政安穩與國民健康之間:晩淸的土産鴉片論議(1833-1905)」, 『財政與近代歷史』(下冊), 中央研究院近代史研究所, 1999, pp.537~540; 蘇智良, 前揭書, pp.210~215. 鴉片進口 가격은 總進口量 중 同治 6년(1867)의 46%에서 光緖 31년(1905) 7.5%으로 하락했고, 宣統 元年(1909) 上海에서 萬國禁烟會가 개최됨으로써 금연에 대한 국제적인 여건이 조성되었다.

79) 『中國禁毒史資料』, 「通飭開辦拒烟會」, pp.387~388.

80) 『中國禁毒史資料』, 「兩江禁烟公所章程」, pp.459~460; 同書, 「各直省禁烟法大綱」, pp.451~452; 『東方雜誌』第5卷 第11期, 「江南變通禁烟章程」, pp.23~26.

81) 『中國禁毒史資料』, 「宣統元年第一要政」, pp.463~464.

2. 민중의 대응

지금까지 統捐 실시의 대의명분이 '以徵爲禁'이었다는 사실을 누차 강조해왔다. 여기서 이 문제를 다시 제기하는 것은 금연과 관련된 상인과 농민의 반향을 살펴보기 위해서이다. 즉 금연 명분 하에 징수된 統捐이 상인과 농민들에게 어떻게 비춰졌으며, 또한 아편 재배 금지나 흡연 금지 등 직접적인 금연 조치에 대한 이들의 반응은 어떠했을까.

統捐 실시에 대한 상인들의 반응은 그다지 긍정적이지는 않았다. 光緖 32년(1906) 天津 土商公所에서 天津 주관국에 올린 稟文의 내용을 보면 상인들의 統捐에 대한 이해 정도를 파악할 수 있을 것이다. 그들은 "統捐이라는 것은 즉 關稅·釐金·落地稅 3항을 통괄하여 1차 징수하면 다른 關所에서 고생을 하지 않아도 되는 것으로, 역시 상인을 편하게 하기 위한 조치이다"라고 했지만,[82] 실제로 징세 관리들이 여전히 勒索을 자행하고 있는 상황이 이러한 統捐 실시의 목적과 배치되고 있음을 지적하고 있다.

土藥統稅를 징수하는 각 局卡·分卡 등에서 관리들의 횡포가 심각해, 光緖 32년(1906) 12월 陝西 渭南縣에서는 군중들이 釐金局·緝私卡·土藥統捐分卡을 파괴하는 폭동이 일어나기도 했다.[83] 또한 光緖 34년(1908) 甘肅 武威縣에서는 농민 수천 명이 縣城으로 진입하여 아편세와 契据稅의 삭감을 요구하며 警崗基를 파괴하고, 총경 王佐才의 가옥을 파손하는 등 폭력사태가 발생했다.[84] 이러한 폭동은 淸朝 말기에 만연한 苛捐雜稅에 대한 抗捐 운동의 일환으로 해석할 수 있을 것이다.[85] 폭동 사례는 상인과 농민이 섞여 있었기

---

82) 『天津商會檔案彙編(1903-1911)』(天津人民出版社, 1989), 「天津土商公所稟陳駐津籌款局不遵統捐章程勒索落地稅情形文」, pp.1609~1610.

83) 『中國近代史資料』總49號, p.155(→『晩淸經濟史編年』, p.993).

84) 『甘肅文史資料選輯』第10輯, p.22(→『晩淸經濟史編年』, p.1065).

85) 商人의 抗捐運動에 관한 것은 唐文權·林植霖, 「淸末蘇州商會與捐稅抗爭」, 『近代

때문에 상인들의 동향을 명확하게 파악하기에는 부족한 감이 있다. 그러나 대표적인 土藥 생산지이자 八省統捐 실시 지역인 廣西省 梧州에서 일어난 상인들의 統捐開辦에 대한 罷市를 통해서 그 일단을 확인해볼 수는 있을 것이다.[86]

아편 금연에 대한 농민들의 반응은 상인들의 반응과 그 격이 달랐는데, 이것은 아편 재배를 통해 생계를 유지해오던 농민들이 갑자기 생계수단을 상실함으로써 빚어낸 결과였다. 물론 淸朝에서는 농민들로 하여금 아편 種植地에 오곡을 재배하도록 권유하는 정책을 취했지만,[87] 현실적으로 오곡 재배보다 아편 재배를 통해 얻을 수 있는 수익이 더 많았기 때문에 쉽게 재배작물을 바꿀 수가 없었다.[88] 게다가 아편 금연에 반대하여 폭동을 일으킨 대부분의 지역이 소위 '山區'로 곡식 재배에 부적합한 지형조건이었다. 따라서 대부분의 해당 지역 농민들은 환금성과 높은 이윤을 보장해주는 아편 재배가 일반적인 농업을 통한 생계유지 보다 안정적인 선택이었을 것이다.[89] 이러한 배경에서 보면 아편 재배 금지는 농민들의 입장에서는 생계를 위협하는 요소로 간주할 수밖에 없었을 것이다. 宣統 3년(1911) 6월 9일자 『政治官報』를 통해 당시 농민들의 상황을 보면 다음과 같다.

> 貴州省 곳곳의 토지를 조사해보면, 산이 많고 田은 적다. 무릇 漢族과 夷族 모두 아편 재배를 통해 생명과 재산을 유지한다. 그러나 하류는 토지가 조금 비옥하여, 예부터 삼림과 광산의 이익이 있기 때문에 아편을 재배하는 자가 적다. 만약에 상류지역의 大路를 통과하여 궁벽한 향촌에 가보면 오직 아편 재배만을 恒産으로 삼고 있는데, 집집마

史硏究』1985-3; 張海林, 「淸末江蘇商變淺論」, 『近代史硏究』1998-6을 참고할 것.

86) 『東方雜誌』第1卷 第1期 財政, 「兩廣總督岑廣東巡撫張會奏商情不順暫緩開辦統捐摺」, p.128.

87) 『德宗實錄』卷597, p.5; 『晩淸經濟史編年』, p.1105.

88) 蘇智良, 前揭書, p.193의 <表7-9> 鴉片과 小麥 收支比較表를 참고할 것.

89) 新村容子, 「淸末四川省におけるアヘンの商品生産」, 『東洋學報』60-34, 1979, pp.190~197.

다 모두 그러하다. 이로써 매 수확시기가 되면, 항상 동남쪽에서 상인들이 巨金을 들고 貴州에 운집하여, 다투어 구입해 가 그 행렬이 길가에서 끊이지 않고 이어졌다. 민간에서는 해마다 큰 이익을 획득했는데, 全省을 통틀어 수백 만에 달한다.[90]

즉 산간지역에서는 아편 재배를 통해 생계문제를 해결하고 있으며, 단순한 생계차원을 넘어서 일정한 수익 확보에 노력했음을 보여주고 있다. 이러한 상황에서 禁種은 필연적으로 폭동을 야기할 수밖에 없었을 것이다. 그리하여 宣統 2년(1910), 浙江省 溫州에서 금연으로 인해 鄕民이 폭동을 일으키기도 했다.[91] 이외에도 이 해를 전후한 시기에 甘肅·山西·浙江·貴州·四川 등지에서도 폭동이 빈번히 발생하였다. 宣統 3년(1911) 6월에는 陝西省 郿縣에서 烟苗(아편 모종) 근절을 위한 조사를 엄격하게 실시하고 있었는데, 縣屬의 文家村民들이 이를 계기로 폭동을 일으켰다. 그중에는 會匪 柳三이라는 자가 결당하여 총을 쏘며 폭동을 일으키는 사건까지 발생했다.[92] 비록 縣 당국에서 군대를 동원하여 폭동을 진압하기는 했지만, 아편재배 금지에 대한 농민들의 민감한 반응을 확인해 볼 수 있을 것이다.

맺음말

이상에서 살펴본 것처럼 '八省土膏統捐'은 咸豊 초기에 太平天國 진압비용을 마련하기 위한 釐金 징수에서 시작되었으며, 釐金의 주요 세수 중의 하나가 되었다. 초기에는 洋藥과 土藥이 구분되지 않았었고,[93] 土藥 자체도 百貨釐와 함께 중앙에 보고되었다. 원래 釐金을 징수하기 시작할 때에는 省마다 징수 방법, 세율 등이 각기

90) 『政治官報』1911년 6월 9일(林滿紅, 1999, p.529에서 재인용함).
91) 『晩淸經濟史編年』, p.1113.
92) 「陝西巡撫恩壽奏郿縣查禁烟苗會堂趁機反抗片」, 『辛亥革命前十年間民變檔案史料』(下冊)(中國第一歷史檔案館 等 選編, 中華書局, 1985), p.832.
93) 본고의 각주 2)를 참고할 것.

달랐고, 전란 이후 지방 督撫들의 재정에 대한 권한이 강화되기 시작하면서 釐金은 지방 督撫의 수중에 놓이게 되었다. 그러나 계속되는 내부의 전란과 외국과의 전쟁으로 인한 막대한 군사비 지출과 배상금 지불은 淸朝 재정에 압박을 가해, 淸朝로 하여금 재정 整頓을 단행하게 만들었다. 이러한 배경에서 실시된 것이 1890년의 土藥稅釐의 倂徵이었지만, 지방 督撫들의 강한 반발로 완전하게 실시되지 못했다. 그러나 한 가지 의의가 있다면, 百貨稅釐와 土藥稅釐가 분리되고 비록 형식적인 것이었지만 3개월 마다 중앙에 보고하게 함으로써 중앙의 지방재정에 대한 통제권을 어느 정도 관철시킬 수 있었다.

중앙정부의 재정적 수요는 이후 끊임없이 팽창하게 됐는데, 淸日戰爭 배상금과 庚子賠款은 淸朝 재정 상황을 一變시켰다.94) 이러한 배경 하에서 淸朝는 釐金에 대한 整頓策을 실시했고, 특히 土藥稅釐를 土膏統捐으로 징수하면서 중앙의 재원마련과 지방에 대한 중앙의 재정 감독권을 강화하려는 조치를 취했다. 물론 이 문제를 둘러싸고 중앙과 지방의 갈등이 일어났지만, 淸朝의 승리로 귀착돼 지방재정에 대한 감독권을 강화할 수 있었다. 이것은 練兵經費 마련을 위해 江蘇省에 파견된 鐵良을 통해서도 입증할 수 있는데, 鐵良은 당시 湖廣·江西·安徽 지역에서 張之洞의 주도 하에 실시되고 있던 '四省土膏統捐'의 재정적 효과에 주목하여 중앙에 확대실시를 건의한 결과 '八省土膏統捐'이 실시됐다. 그러나 아편에 대한 세금 징수와 관련, 당시 淸朝에서 끊임없이 제기된 금연 논의를 배경으로 '以徵爲禁'이 명분으로 제시됐다. '以徵爲禁'은 후에 러일전쟁을 계기로 금연 조치가 본격적으로 실시되면서 이중난관에 봉착하게 됐는데, 淸朝가 立憲 추진에 있어 가장 기본적인 사안이 금연임을 강조한 것에서 新政經費·練兵經費 마련과 모순되는 것이었다. 사실 土膏統捐은 淸朝 중앙·지방재정에서 일정한 부분을 차지했으며, 이러한 세원이 없어진다는 것은 재정상 중요한 문제였다. 따라서 淸

94) 淸朝의 豫備立憲 이전 재정상황은 『東方雜誌』第9卷 第7號(刊行十年之紀念), 紀念增刊, 下篇 財政編, pp.49~51을 참고할 것.

朝는 鹽斤加價, 牌照捐 징수, 膏捐加增 등의 대체 세원을 마련했지만 기존에 징수해오던 土藥統稅의 감소분을 보충하기에는 역부족이었다.

마지막 장에서는 금연 문제를 商·民의 생계 문제와 밀접히 관련된 抗捐과 폭동을 통해 살펴보았다. 세금 징수를 통해 금연한다는 명분이 결국에는 농민들의 아편 재배와 吸煙를 부추기는 결과를 초래했고, 여기에 갖가지 명목의 세금을 징수해 오던 淸朝가 후에 금연이 근대국가 건설과 밀접한 관련이 있다는 점을 깨달아 금연 조치를 실행했을 때는 이미 늦은 상태였다. 이미 苛捐雜稅에 반대하는 抗捐 운동이 사회 각층에서 일어나고 있었기 때문이었다.