

제4장 井田法과 井耬

머리말

1. 朝鮮後期の 田政紊亂
 - 1) 貢物과 田稅
 - 2) 田政紊亂의 樣相
2. 井田制와 賦貢制
 - 1) 井田制
 - 2) 賦貢制

맺음말

머리말

정약용의 賦稅에 관한 주된 이론은 말할 필요도 없이 정전법의 井耬論이다. 그는 정전법을 실시하기 위하여 「전제」 12편을 저술하였는데, 귀향전후에 걸쳐서 또 「賦貢制」 7편을 저술하여, 부세는 田稅가 하나요 賦貢이 또 하나라는 田賦論을 전개하였다. 그는 부세가 전세와 부공으로 구성되어야 할 經傳의 근거로서 『尙書』의 「禹貢」과 『周禮』의 九職을 제시했는데, 前者에서는 부세로서는 전세와 부공이 있다는 것을 지적하고, 後者에서는 九職으로의 分業論에 입각하여 전세가 三農에 대한 부세라고 한다면 부공은 기타의 八職에 대한 부세라고 함으로써 부세로서는 전세와 부공이 雙立해야 할 이론적 근거를 제시했다. 그러나 그는, 부세가 전세와 부공으로 구성된다 하더라도, 전세가 부세의 主宗이요, 부공은 雜稅라 보았다.¹ 그리고 그는, 부세에는 八職에 대한 부세이외에 일반인민의 夫家, 田宅 및 職業을 대상으로 부과되는 夫布, 里布 및 屋粟 등이 있는데, 이것들도 부공에 포함된다고 했다. 그가 부공을 잡세라고 보는 근거는 무엇이었을까. 그것은, 중세사회가 농업사회이기때문에, 농업이 부세부과의 주요한 대상이 될 수밖에 없다고 보았기때문이 아니었을까 한다. 그리고 그는, 부공제에 관하여 「賦貢制」 7편, 「均役事目追議」 2편 및 『尙書古訓』의 「禹貢」과 같은 방대한 저술을 남겼음에도 불구하고, 현실적으로 시행될 수 있는 賦貢制度를 수립하는데까지는 나아가지 못했다. 그러므로 정약용의 賦稅論에 대한 검토는 그의 井耬論을 중심으로 행하고, 부공제에 대한 검토는 이 글의 말미에서 附隨的으로 행하는 것이 좋겠다.

정전이 9분의 1세의 模楷라는 것은 주지하는 바와같다. 정전법이 실시되어 私田八畝의 농민들이 公田一畝를 경작하여 그 소출을 국가에 바치면, 자연히 9분의 1세가 실현되는 것이다. 이때에, 국가가 租稅로서 받아들이는 井耬는 私田의 농민들이 경작하여 거두어들인 公田의 생산물이다. 그러므로, 이러한 조세제도가 실현되기 위해서는 토지생산력의 안정성이 높아져서 실제로 전세가 부세의 主宗이 되고 국가재정이 주로 전세수입에 의하여 운용될 수 있는 歷史的 條件의 성립이 필요하다. 그런데, 조선의 賦稅制度史를 회고해보면, 조선전기까지의 賦稅體系는 租庸調로서, 부세중에서는 田稅보다 貢物과 徭役이 차지하는 비중이 압도적으로 높았다. 그렇기때문에 정약용은, 조용조체제는 정전법과는 논리적으로 整合的이 아니라는 것을 의식하고, 거기에 대해서는 지극히 비판적이었을뿐만이 아니라 적극적인 검토조차 행하지 않았다. 따라서 부세제도에 대한 그의 주된 관심은 임진왜란이후 大同法과 均役法 등의 시행으로 대부분의 부세가 田稅화된 이후의 시기에 집중된다. 그런데 貢物과 身役의 전세화과정은 역사적으로 二重的 의미를 가지고 있었다. 그것은, 한편으로는 恣意的 수탈에 가까웠던 공물과 요역 중심의 貢納制度가 어느정도 조세수취의 제도적 체계를 갖추게 되는 田稅制度로 전환되면서, 다른 한편으로는 공납제도의 恣意性이 전세제도에까지 傳承되어 田稅 그 자체가 문란속으로 빠져들어가는 과정이었던 것이다. 이것이 조선후기의 田政紊亂의 실상인데, 정약용은 이러한 역사적 동향을 기반으로 정전제로의 개혁을 통하여 이 전정문란을 극복하려고했던 것이다.

¹ 「今詳此諸文, 蓋賦者, 雜稅也. 今略舉其目, 一曰人口 據閭師縣師遂人里宰, 二曰屋宅, 三曰園圃, 四曰六畜, 五曰車輦, 六曰菜田, 七曰閒粟, 而山澤關市斥幣之等, 尤其大者也. 及其斂之也, 不唯泉貨是徵, 亦小民易得之布粟是徵, 若所謂里布屋粟是也.」 (『全書』二 - 尙書古訓三 - 六 前面, 禹貢)

조선후기의 田政紊亂에 관해서는 『경세유표』와 『목민심서』에서 제시된 자료보다 더 자세한 자료는 없다. 이 자료에 의하면, 조선후기의 전정문란은 위에서도 말한 바와같이 貢物, 軍布 및 還穀의 부담이 무질서하게 전세화하는 과정에서 야기되었던 것이다. 주지하는 바와같이, 조선후기에는 大同法과 均役法의 실시로 貢物과 軍布가 大同米와 結米 혹은 結錢이라는 이름으로 田結의 부담으로 전환되어갔다. 그런데, 대동미와 결미는, 1결당 미12두 및 미3두로서 전세미4두에 비하면 엄청나게 무거운 것이었으나, 그러나 자의적으로 收奪되던 공물과 군포의 給代財源이 되기에는 불충분했다. 그래서 雉鷄柴炭價米4두, 進上價米 및 各種主人의 役價米와 民庫租30~40두가 田結을 대상으로 추가적으로 징수되기에 이르고, 또 19세기로 들어오면, 1결당 還穀租2~3석까지도 전결의 부담으로 돌려졌다. 그리고, 위와같은 무절제한 전결부담의 증가에 便乘하여 전세수취과정에서 부정부패가 만연하게 되지만, 이러한 현상은 자의적으로 수탈되던 부세들이 그 징수기준을 일정하게 갖추게 되는 전세로 전환하는 과정에서 야기된 것이기도 했다. 다시 말하면, 일정한 기준도 없이 징수되던 공물, 군포 및 환곡이 전세화됨으로써, 정전제로의 전세개혁을 가능하게 하는 여건이 마련되어갔던 것이다.

이상의 고찰로부터 도출될 수 있는 정약용의 부세개혁론을 해명하기 위한 검토과제는 기본적으로 다음의 두가지가 아닐까 생각된다. 첫째는 조선후기의 전정문란에 대한 분석이다. 여기서는 조선전기까지의 부세에서 공물과 전세가 차지하는 위치, 貢物과 身役의 전세화과정에서 빚어지는 부세제도의 혼란, 과중한 전세부담의 실상 및 전세를 둘러싼 부정부패의 실태를 알아보려고 한다. 또 여기서는, 貢物과 身役이 전세로 전환하는 과정은 안정적인 부세제도의 성립을 위한 여건이 마련되는 과정이기도 했지만, 동시에 조선전기의 공물제도의 자의성이 조선후기의 전정문란에서 재현되고 있는 과정이라는 점에 대해서도 고찰해보기로 한다. 둘째는 정전법의 실시에 의한 井耬制度의 확립과정에 대한 분석이다. 여기서는 정전법의 실시와 井耬收取를 위한 田等の 설정, 결부제에서의 전세수입과 井耬收入의 비교 및 정약용의 賦貢論과 조선후기의 경제사정과와의 관련 등에 대해서 고찰해보고, 이러한 부세제도의 개혁이 한국의 부세사에서 가지는 의미가 무엇이었는지에 대해서도 음미해보고자 한다. 정전제의 실시에 의한 井耬收取라는 전세제도의 構想은, 조선전기까지의 공물중심의 공납제와 조선후기의 전정문란을 극복하고, 한국사상 처음있는 명확한 제도적 틀을 갖춘 부세제도의 정립방안을 제시한 것이라고 할 수 있을까.²

1. 朝鮮後期の 田政紊亂

1) 貢物과 田稅

우리나라의 歷代賦稅體系는 租庸調體制로 알려져왔다. 다시 말하면, 賦稅는 전세, 공물 및 身役으로 구성되어있다는 것이다. 그런데, 우리나라의 賦稅史에 관한 기존연구를 回顧해보면, 조선전기까지의 연구에 있어서는 田稅, 貢物 및 身役이 有機的 關聯下에서 연구되어오지 못했던 것으로 보인다. 우리나라의 부세체계가 租庸調였다고 말하고 있는 정약용마저도 「土貢法에 대해서는 오늘날 詳考할 수 없다」³고 말할 정도였다. 그가, 우리나라의 부세체계가 조용조이며, 전세와 비교할 때 공물과 신역의 비중이 압도적으로 높았다는 사실을 잘 알고 있으면서도, 공물에 대해서는 알 수 없다고 말한 이유는 어디에 있었을까. 그것은 田柴科나 科田法에서 전세에 대해서는 개략적인 규정이라도 있었으나, 공물과 신역에 대해서는 제대로 된 규정이 없었기때문이 아니었을까 추측된다. 鄭道傳은 『朝鮮經國典』에서 그러한 사정을 다음과같이 말하고 있다.

² 선행연구로서는 鄭允炯, 「茶山の 財政改革論」(『茶山學의 探求』民音社, 1990), 김태영, 「茶山の 井田制論」(『다산정약용연구』사람의무늬, 2012)과 拙稿, 「茶山の 田賦改革論」(前掲書)을 참고했다.

³ 「臣謹案 土貢之法, 今不可詳. 然五禮所用之外, 其猥雜諸物, 多起於燕山荒淫之時, 非皆祖宗之舊定也. 凡上納之物, 雖米豆絹布之屬, 猶患其斥退微索, 況魚鰓組綸皮革藥草之屬, 曰大曰小曰鮮曰陳, 其胥吏之操縱行詐, 容有極乎. 諺, 曰貢以串輪, 賂用馱驅. 此蓋土貢上納之時, 輿人之誦也, 其弊可勝言哉.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 二十七 後面, 賦貢制七 邦賦考)

「殿下께서 일찍이 부세가 무거워서 우리 백성들이 곤궁하게 될 것을 念慮하시고, 이에 有司에 명령하여, 田賦를 개정하고 常徭와 雜貢을 詳定하되 中正한 도리에 맞기를 바랐습니다. 그러나, 田租는 전지의 開墾과 陳荒을 조사해서 所出의 숫자를 밝힐 수 있으나, 常徭와 雜貢은 다만 官府가 (상급관청에 … 필자)납부해야 할 숫자만 정하고, 戶口가 있으면 어떠한 물품을 내어서 調로 삼으며, 人身이 있으면 어떠한 물품을 내어서 庸으로 삼는다고 나누어 말하지 않아서, 胥吏는 이로 인해 濫徵과 橫斂을 자행하고, 豪富한 집은 다방면으로 부세의 포탈을 도모하니, 오히려 재정이 부족하게 되었습니다. 전하께서 백성들을 사랑하여 부세를 정하려는 뜻을 밑에서 받들어 講究하지 못한 것은 有司의 책임입니다. 행여 큰 일이 없고 시간이 날 때에 이를 강구하여 시행해야 할 것입니다.」⁴

그러면 전시과와 과전법에서는 전세에 관해서 어떠한 규정이 있었던 것인가. 주지하는 바와같이, 기존의 연구에 있어서는 전시과와 과전법에서의 대표적인 전세자료로서 다음의 것이 들어지고 있다. 이 자료들의 史料의 性格에 대해서는 이 방면의 전공자가 아닌 필자로서 깊이 容喙하기 어려우나, 조선후기의 전세에 관한 연구라는 관점에서 보면, 이 자료들에 대한 해석에 있어서는 다소 異見이 있을 수도 있지 않을까 생각된다. 다시 말하면, 전시과와 과전법에서 전세규정으로 제시되어있는 收租率 10 분의 1 과 1 結當 田稅米 2 石과같은 것은 부세수취의 理念과 目標일뿐이며, 현실적으로 징수되는 수조율과 전세미는 이것보다 훨씬 낮거나 적었던 것이 아니었을까하는 것이다. 기존연구에서 제시되는 전시과와 과전법에서의 田稅規定은 다음과 같다.

「신근안 辛禡 14 년(1388) 7 월에 大司憲 趙浚 등이 上書했다. (고려의 … 필자)태조가 龍興해서 즉위한 지 34 日만에 群臣을 맞이여 개탄해서 말하기를 ‘근세에 거두어들이기를 포악하게 해서 1 頃에서 田租로 거두어들이는 것이 6 石에나 이르러 백성들이 편하게 살 수 없으니, 나는 이를 심히 불쌍하게 여긴다. 지금으로부터는 10 분의 1 법을 써서, 田結 1 負에 田租 3 升을 내도록 하라’고 했다. … 祖宗이 백성들로부터 거두어들이는 것은 10 분의 1 뿐인데, 지금 私家에서 백성들로부터 거두어들이는 것은 10 이나 1,000 에 이른다.」⁵ (1 負에서 3 升을 거두면, 1 結에 30 斗이니, 이것은 2 石이다. 여기서의 「田租 3 升」은 田稅米 3 升으로 읽어야 할 것으로 보인다)

「恭讓王 3 년(1391) 5 월에 都評議使司가 上書해서 科田法을 제정하고 과전을 지급하기를 청하니, 이에 따랐다. … 무릇 公私田의 田租는 水田 1 결은 糙米 30 斗요 旱田 1 결은 雜穀 30 斗이니, 이 이외의 횡령을 행하는 자는 賊律로써 논한다.」⁶

고려의 태조와 공양왕간에는 4 백여년의 時差가 있고, 위의 두 史料에서 나오는 1 頃과 1 結의 면적에 대해서는 알 수가 없음에도 불구하고, 1 頃과 1 結의 田租는 각각 2 石이고 收租率은 10 분의 1 이라는 것이다.⁷ 이것은, 부세수취의 理念과 目標에 불과하고, 현실적으로 거두어들이는 전세는 이것보다 훨씬 적었던 것으로 보인다. 전시과에서의

⁴ 「殿下尙慮賦稅之重, 有以困我民, 爰命有司, 改正田賦, 詳定常徭雜貢, 庶幾得中正之道. 然租則驗其田地開荒, 所出之數可稽, 其常徭雜貢者, 但定其官府所納之數, 不分言, 其有戶則出某物爲調, 有身則出某物爲庸, 吏因緣爲姦, 濫徵橫斂, 而民益困, 豪富之家, 多方規避, 而用反不足. 殿下愛民定賦之意, 不得下究, 有司之責也. 幸無事閑暇時, 講而行之可也.」(鄭道傳, 『三峯集』卷七, 朝鮮經國典上 賦稅)

⁵ 「辛禡十四年 … 七月, 大司憲趙浚等上書, 曰 … 太祖龍興, 卽位三十有四日, 迎見群臣, 慨然歎, 曰近世暴斂, 一頃之租, 收至六石, 民不聊生, 予甚憫之. 自今宜用什一, 以田一負, 出租三升. … 祖宗之取民, 止於什一而已, 今私家之取民, 至於十千.」(『高麗史』卷七十八, 食貨一, 祿科田)

⁶ 「恭讓王 … 三年五月, 都評議使司上書, 請定給科田法, 從之. … 凡公私田租, 每水田一結, 糙米三十斗, 旱田一結, 雜穀三十斗, 此外有橫斂者, 以賊論.」(『高麗史』卷七十八, 食貨一, 祿科田)

⁷ 「前王朝의 말년에 田制가 크게 붕괴되어서, 우리 태조가 즉위하여 먼저 經界를 바로잡고 收稅의 숫자를 정했는데, 水田 1 結에는 糙米 30 斗요, 旱田 1 결에는 雜穀 30 斗이니, 즉 옛날의 10 분의 1 이라는 숫자이다(前朝之季, 田制大壞, 我太祖卽位, 首正經界而定收稅之數, 每水田一結糙米三十斗, 旱田一結雜穀三十斗, 卽古什一之數).」(『世宗實錄』卷七十八, 世宗十九年七月九日丁酉)

전세수취규정에 관해서는 알려진 바가 없으나, 과전법에서의 그것에 관해서는 다음과같은 자료가 있다.

「공양왕 3 년 5 월에 都評議使司가 踏驗損實法을 정하기를 청했다. 10 分으로 비율을 삼아, 損失이 1 푼이면 1 푼의 田租를 감하며, 손실이 2 푼이면 2 푼의 전조를 감해서, 이 비율에 準하여 차례로 감하되, 손실이 8 푼에 이르면 그 田租를 모두 면제한다.」⁸

이 답험손실에 관한 자료는 같은 해에 제정된 과전법에서의 田租의 收取에 관한 자료이다. 그러므로, 과전법에 규정되어있는 1 結糙米 30 斗의 전조를 上上年의 수조액으로 잡고, 이를 기준으로 年分九等の 수조액을 計算하면, 다음의 표와같이 된다.⁹

科田法에서의 年分九等の 收租額							
年分	損災率(分)	減租額(斗)	收租額(斗)	年分	損災率(分)	減租額(斗)	收租額(斗)
1	0	0	30	6	5	15	15
2	1	3	27	7	6	18	12
3	2	6	24	8	7	21	9
4	3	9	21	9	8	24	0
5	4	12	18				

資料：『高麗史』卷七十八 食貨一 踏驗損實에서 作成

이 자료는 전세수취에 관한 규정이기기는 하지만, 이 자료로부터 바로 麗末鮮初의 전세수취실태를 읽어내기는 어렵지 않을까 생각된다. 그렇게 말하는 이유는, 세종조에 제정된 貢法에서는 전세의 수조율을 20 分の 1 로 낮춤으로써 1 결의 전세가 上上年의 米 20 斗로부터 下下年の 米 4 斗로까지 낮아지고 또 年分은 下等으로 설정되는 경향이 있었음에도 불구하고,¹⁰ 전세수입은 오히려 과전법에서보다 증가되었다고 말하고 있기때문이다. 이 전세수입의 증가요인에 대해서는 田等の 上向調整에 의한 結數의 증가와 농업생산력의 향상 등이 그 설명요인으로 들어지고 있기는 하지만, 이러한 전세증가요인이 전세수취율의 하향조정에 의한 전세수입의 감소를 충분히 相殺할만 한 것은 못되는 것으로 보인다. 다시 말하면, 세종조의 貢法에서는 수조율이 20 分の 1 이고 연분이 下中이나 下下로 설정되는 경향이 있었음에도 불구하고 과전법하의 10 分の 1 의 수조율에 의한 것보다 그 전세수입이 많았다고 한다면, 과전법하에서의 전세징수실태에 대해서도 대략 짐작할 수 있는 것이 아닐까 하는 것이다. 踏驗損實에서나 貢法에서나 年分等第가 대개 하등으로 설정되는 것이 역사적 추세였던 것으로 보이기때문에, 1 結의 전세는 과전법에서는 米 9~12 斗, 공법에서는 米 4~8 斗가 각각 징수되었을 것으로 보인다. 이 숫자들은 1 결당 米 30 斗라는 數値와 상당한 거리가 있다.¹¹

⁸ 「恭讓王三年五月, 都評議使司, 請定損實. 十分爲率, 損一分減一分租, 損二分減二分租, 以此準減, 損至八分, 全除其租.」(『高麗史』卷七十八, 食貨一, 踏驗損實)

⁹ 金玉根, 『高麗財政史研究』一潮閣, 1996, 135페이지에서도 이와같이 계산했다. 10분의 1稅로서의 1結糙米 30斗를 上上年의 수조액으로 잡은 근거는 세종조의 공법에서 20분의 1稅로서의 1결20斗를 上上年의 수조액으로 잡은데 두었다. 고려말 踏驗損實法에서의 1등전1결의 면적은 25畝4分이고, 세종조 貢法에서의 1등전1결의 면적은 38畝이므로, 踏驗損實과 貢法에서의 土地生産力은 같은 것으로 파악되어있다.

¹⁰ 「戶曹啓, 今年農事稍稔, 諸道年分, 觀察使皆第以下之下, 此必要民稱譽, 不無不中之弊. 前此傳旨, 今後觀察使年分等第, 務要得中, 勿使議政府六曹, 更議高下, 緣此本曹, 不得擅度加等, 請遣朝官, 更審啓聞後收稅. 命依觀察使等第施行.」(『朝鮮王朝實錄』成宗十年九月二十一日甲戌條) 성종 10 年은 1479 年으로서 1444 年에 공법이 제정된이후 35 年밖에 경과하지 않은 시점이다. 이 시기를 전후로 전세가 하하나 하중으로 設定된다는 記事가 많은 것으로 보아 貢法制定의 당시부터 年分은 下中이나 下下로 설정된 것으로 보인다.

¹¹ 여기에서는 공법에서 전세의 수조율을 20분의 1로 낮추지 않을 수 없었던 이유에 대해서도 검토해보아야 할 것이다. 『世宗實錄』七十八卷, 世宗十九年七月九日丁酉에 의하면, 그 이유로서는 「또 우리나라는 토지가 메말라서 10분의 1이라는 숫자가 역시 조금 무겁지 않은가(且我國土地磽确, 什一之數, 亦疑稍重)」하는 점과 전세가 너무 무거워 「과거에 소요하는 폐단(向者騷擾之弊)」이 있었다는 점이 들어지고 있는데, 이 두

이와같이 과전법에서 전세에 관한 명확한 규정을 두었음에도 불구하고, 조선왕조는 그렇게 낮은 수조율의 전세수입만으로써는 국가재정을 도저히 유지할 수 없었기때문에 太祖元년에 貢賦詳定都監을 설치하고, 고려시대의 부세수취관행을 참작하면서, 貢賦受取規定을 제정하여 국가경영을 위한 재정수입의 체계를 갖추었다. 그런데, 기존연구에 의하면, 이 貢賦라는 용어는 多義的으로 사용된 것으로 보인다. 어떤 경우에는 貢賦라고 할 때, 거기에는 田稅, 貢物 및 身役의 賦稅全般이 포함되기도 했다. 그러나, 이 공부상정도감의 「上書」에서는 貢賦를 常貢과 別貢으로 나누어 설명하고 있으므로, 여기서의 공부중에는 상공과 별공 즉 貢物(貢物과 徭役이다)만이 포함되고 田稅는 포함되어있지 않은 것으로 보인다. 여기에 전세가 포함되지 않은 이유는 이미 과전법에서 田稅에 관한 별도의 규정을 두었기때문일 것이다.

「삼가 殿下께서, 하늘의 뜻과 民心에 順應하여 국가를 세우시고, 登極하는 초기에 臣들에게 가장 먼저 명령하여, 前朝貢案의 세출과 세입의 損益을 짐작해서 積弊를 제거하고 常法을 세우시니, 이는 실로 生民의 洪福입니다. 신등은 그욕이 들으니, 나라를 보존하는데 있어서는 반드시 愛民을 먼저하고, 애민에 있어서는 반드시 節用을 먼저해야한다고 하는데, 儉素를 숭상하고 奢侈를 제거하는 것이 절용중에서 으뜸되는 일이고, 賦斂을 가볍게하고 폐법을 更張하는 것이 애민중에서 으뜸되는 일입니다. 옛날에 나라를 잘 다스리는 자는, 그 땅의 산물을 살펴서 貢物을 정하고 세입을 헤아려서 절용하는데, 이것이 항상되고 몇몇한 법입니다. 무릇 나라를 다스리는 자는 반드시 먼저 여기에 삼가해야 할 것이니, 하물며 창업하는 초기이겠습니까. ... 신등이 삼가 舊籍을 詳考하고 토지의 물산을 헤아려서 貢賦의 等第를 제정하되 以前의 액수를 줄여서 常法으로 정했는데, 이 때에 물산중에서 常貢으로 할 수 없는 것은 상공박의 것으로 나열하여 別貢이라 이름했으니, 橘柚같은 따위입니다. 비록 그러하다고 하더라도, 위에서 取하는 것을 賦라고 하고 밑에서 바치는 것을 貢이라고 하는데, 수취하는 것과 바치는 것이 제도에서 벗어나지 않게 하는 것이 성인이 貢法을 제정하는 뜻입니다. ... 옳드려 생각컨대, 전하께서는, 검약하고 소박하여 始終 변하지 않으시고, 절용하고 애민하여 이를 만세의 家法으로 삼으셨습니다. 지금 정한 貢額을 갖추어 기록하여 책으로 만들어서 사실대로 보고드리오니, 빌건대 中外에 頒布하여 영원히 법제로 삼으소서.」¹²

위의 인용문에서 나오는 「貢額을 갖추어 기록한 책」은 현재 전해지지 않는다. 그러나, 『李朝貢納制의 研究』를 행한 田川孝三에 의하면,¹³ 조선전기의 공납제에 관한 기록은 『朝鮮王朝實錄』의 여기 저기에서 散見된다고 한다. 그는 조선전기의 부세제도를 貢納制라고까지 말했는데, 여기에서 田川孝三의 연구를 기본으로 하고 조선전기의 공물에 관한 여러 연구와 자료를 참고하면서, 조선전기 공납제의 특징을 필자 나름으로 요약해보면, 다음과 같다. 첫째 중국의 공물은 綾·絹·緇·綿·麻 등과같은 貨幣의 代用品으로 구성되어 있었던데 대하여, 조선의 공물은 穀物을 포함하는 다양한 鄉土의 土産物로 구성되어있었다.¹⁴

가지 점을 가지고 판단한다면, 공법에서 전세의 수조율을 20분의 1로 낮춘 것은 전세수취의 현실에 맞추어 전세수조율을 조정하려고 한 것으로 보인다. 그러나 이러한 사실은 백성들의 부세부담이 20분의 1로 경감되었다는 것을 의미하는 것이 아니다. 오히려 백성은 기존의 貢物負擔에 더하여 보다 많은 전세를 부담하도록 강요되었다고 보아야 할 것이다.

¹² 「恭惟殿下, 應天順人, 奄有國家, 踐祚之初, 首命臣等, 考前朝貢案, 歲入多寡, 歲支經費, 斟酌損益, 以祛積弊, 以立常法, 實生民之福也. 臣等竊聞, 保國必先愛民, 愛民必先節用, 崇儉素去奢侈, 節用之大者也, 輕賦斂更弊法, 愛民之大者也. 古之善治其國者, 量地之產, 而定其貢, 量物之入, 而節其用, 此常經之法也. 凡爲國者, 必先謹乎此, 況創業之初乎. ... 臣等謹稽舊籍, 弁土地之物產, 立貢賦之等第, 量減前額, 定爲常法, 其時物之不可爲常貢者, 則列於常貢之外, 名之曰別貢, 如橘柚之類是已. 雖然, 上之所取謂之賦, 下之所供謂之貢, 取之不過其制, 供之不過其度, 聖人作貢之意也. ... 伏惟殿下, 儉約朴素, 終始不渝, 節用愛民, 而爲萬世家法. 今將所定貢額, 具錄成冊, 隨狀投進, 乞許頒布中外, 永爲成法.」(『太祖實錄』卷之二, 元年十月庚申條)

¹³ 田川孝三, 『李朝貢納制의 研究』東洋文庫, 1964.

¹⁴ 공물은 邑單位로 分定되었는데, 『세종실록』의 地理誌에는 道別 貢物의 物目이, 그리고 약간의 邑誌에서는 공물을 수취하는 中央各司別 物目이 明記되어있다.(前揭書, 42~47페이지)

많은 공물은 金銀銅鐵, 魚類 및 野禽類와같은 採集物로서 요역을 동원하여 수집하지 않으면 안되었기때문에 공물과 요역은 表裏關係에 있었다고 한다.¹⁵ 둘째 공물은, 田結과 戶數를 참작하여 감사와 수령이 중앙의各司에¹⁶ 진상하거나 상납하도록 郡縣別로 배정되고, 貢案(收納簿)과 橫看(支出簿)을 두고 그 수취와 지출을 통제하였으나, 民戶에 대한 구체적 受取規定이 없었기때문에 자의적 수탈이 불가피했다. 셋째 공물의 上納은, 군현의 貢吏가 陳省(貢物上納明細書)를 가지고 공물을 상납할때, 中央各司의 吏奴들이 留納(고의로 공물의 수납을 미루는 행위)하거나 点退(퇴자를 놓는 일)하거나 准納帖(수납완료증명서)을 발행하지 않음으로써, 일찍부터 防納이 불가피하게 되었다. 넷째 防納人으로서는各司의 吏奴, 官吏, 僧侶(津寬寺의) 및 商人 등이 있었으나, 공물수납의 실무를 담당하는 吏奴가 방납인의 主體였다.¹⁷ 吏奴들은 貢吏를 유인하기 위한 상인들과의 경쟁이나 혹은 공물의 대납물을 마련하기 위하여 스스로 私主人이 되는 경우가 많았다. 다섯째 이러한 防納行爲때문에 수취한 공물중에서 중앙관청에 상납되는 것은 10 중에서 1~2 에 불과하고 5~6 은 吏奴들이 먹고, 3~4 는 私主人이 먹었다. 그리고 吏奴들도 그 이익을 獨食하는 것이 아니고, 그중에서 일부는 관리들에게 饋遺로 바치고(이를 進奉이라했다), 일부는各司의 경비에 보태었다. 여섯째 각읍에서 공물을 거둘때, 本色이 米 1 斗이면, 米 3 斗, 黃豆 3 斗 및 綿布 1 疋을 징수하는 경우도 있었는데, 課外의 징수는 作紙價 및 船給으로 들어가기도 했지만, 邑의 經費에 충당되기도 했다.

조선전기에서의 전세와 공물의 比重에 관해서는 「우리나라에서는 전세가 가볍고 공물이 무거운데, 이에 관해서는 이미 先儒들의 定說이 있다」¹⁸ 고하는 것이 당시의 일반적인 견해였다고 한다. 구체적으로는 세종 26 년(1444)의 공법개혁으로 우리나라에서 최초로 그 내용을 제대로 알 수 있는 田稅制度가 수립되었음에도 불구하고, 梁誠之는 그로부터 20 년후가 되는 세조 10 년(1464)의 「請破防納疏」에서 부세수입중에는 「전세소출이 10 분의 4 이고 雜稅가 10 분의 6 을 차지하는데, 이른 바의 잡세라는 것은 諸邑의 공물을 代納하는 것입니다」¹⁹ 라고 했다. 양성지는 그래도 부세수입중에서 전세수입이 국가재정수입에서 10 분의 4 나 차지하고 있었다고 했으나, 공법이 제정된지 불과 반세기후인 15 세기말에는, 이미 공물이 부세의 대부분을 차지하기에 이르렀다고 한다. 왜냐하면 이 시기에는 전세가 1 결당 米 4~6 두로 고정되었기때문이다.²⁰ 16 세기 말에 李珥는 전세와 공물과의 관계에 대하여 다음과같이 말했다.

「병조판서 李珥가 狀啓를 올려서 아뢰었다. … 貊道로 수세를 한다고 한 것은, 옛날에는 10 분의 1 로 수세했으나 公用은 부족하지 않았고 백성도 역시 원망이 없었는데, 朝宗朝에서 年分 9 等으로 수세하도록 법을 정한 것이 자세하지 않은 것이 아니건마는, 이 법을 오래토록 시행하다보니 관리들은 懶怠해지고 백성들은 頑強해져서 매양 災結을

¹⁵ 이성임, 「16세기 양반사족의 公納制참여방식」(『사학연구』 105, 2012) 및 「16~17세기 貢役戶와 戶首」(『역사연구』 24호, 2013)

¹⁶ 위의 읍지에서도 中央各司의 名稱이 기록되어있지만, 金堉의 「湖西大同節目」에서도 中央各司를 28 司로 잡았다. 「一. 二十八司元貢物及田稅條貢物, 戶曹作紙役價, 其人歲幣上次木, 各官京主人房子雇價, 禮曹觀象監各樣紙地, 工曹漆田全漆, 造紙署楮田所出, 掌苑署果園結實, 典牲署黃牛, 備邊司襦紙衣, 宗廟薦新大小麥生兔, 各殿朔膳月令, 誕日冬至正朝臘肉進上, 內醫院牛黃藥材, 三名日進上馬, 工曹筆柄竹, 內弓房魚膠正筋, 迎接都監京婢房子價, 皆以米磨鍊, 自本廳上下一年應下之數, 通計四萬六千二百六十六石零.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 三十一 後面, 邦賦考)

¹⁷ 大同法の 실시이후에도 貢納請負業者인 貢人들은 대부분이 中人層이었다고 한다. 이 중인들은 공물수납의 업무를 담당하거나 그 업무를 담당하는 중인층들과 관련이 있는 사람들이라고 했다. 德成外志子, 『朝鮮後期貢納請負制와 中人層貢人』高麗大學校 博士學位論文, 2001.

¹⁸ 「我國稅輕貢重, 先儒已有其說.」(『鶴洲先生全集』卷七, 因災異陳時弊劄)

¹⁹ 「田稅所出十分之四, 而雜稅居十之六, 所謂雜稅者, 卽諸邑貢物代納者也.」(『世祖實錄』十年五月二十八日庚辰條)

²⁰ 「또 벌써 16세기 중엽 이후에는 년분9등은 다만 법전 상의 문구에 그치고 실지로는 전국 각지의 년분이 언제나 일률적으로 하하년, 세액은 1결 4두로 영구히 고정되는 일견 기이한 현상을 초래하기까지 되었다」(박시형, 『조선토지제도사』하, 1961, 94페이지)고 했으나, 최근의 연구에 의하면 이보다 반세기전에 전세는 1결당 4~6두로 고정되었다고 하며, 年分九等은 仁祖甲戌年(1634)의 量田 때에 폐지되었다.

지급하는 것으로써 백성들의 歡心을 사는 수단으로 삼게 되어, 오늘날은 下下年이 上上年으로 되어 나라의 전지는 재결을 지급받지 않은 것이 거의 없게 되었으니, 나라가 어찌 궁핍하지 않겠느냐는 것입니다. 형세가 여기에 이르렀으니, 현명한 수령이라고 하더라도 감히 재결을 지급하지 않을 수 없게 된 것입니다. 민생은 나날이 고단해지고 徭役은繁重해져서, 만약 백성들이 거꾸로 매달린듯한 형세를 해결하지 않고 단지 재결을 지급하지 않는 것으로써 국가를 등지지 않는 일로 삼는다면 백성들이 더욱 지탱하지 못할 것이니, 어찌 어진 군자가 이러한 일을 참아 할 수 있겠습니까. 오늘날의 計策은 貢案을 개정하여 田結의 부담이 10 분의 7~8 은 가벼워지게 한 이후 量田을 행하고 전세를 올려서 국가의 쓰임새를 넉넉하게 하는 것보다 더 좋은 방법이 없습니다. 그렇게 하지 않으면, 公私가 다함께 넉넉해질 때가 없을 것입니다.»²¹

위의 李珥의 狀啓는 기본적으로 전세와 공물간의 관계에 대하여 논의하고 있는 것으로 읽어야 하지 않을까 생각된다. 전세의 부담은 가벼워져온데 대하여 공물의 부담은 나날이 무거워져왔다는 것이다. 그러므로 여기서의 給災는 흉년이 들었을 때 災結을 나누어주는 俵災가 아니고 年分等第의 하향조정으로 읽어야 할 것이다. 그렇게 읽어야 「매양 災結을 지급하는 것으로써 백성들의 歡心을 사는 수단으로 삼게 되어, 오늘날은 下下年이 上上年으로 되었다」는 구절의 뜻이 정확하게 읽혀질 수가 있을 것이다. 그런데, 전세나 공물이나 다같은 국가세입인데, 왜 공물의 비중을 낮추고 전세의 비중을 높이려고 했을까. 거기에는 크게 두가지 사정이 있었던 것으로 보인다. 첫째는 전세는 어느 정도 수세규정이 갖추어져 있어서 정확한 수세가 가능했으나, 공물은 수령이 거두어야 할 수세총액만 규정되어있을뿐 民戶에 대한 구체적인 수세규정이 없고 또 공물의 수납은 防納人에 의하여 이루어졌기때문에 공물수납의 단계마다 뇌물을 바치는 것이 관행이 되어 인민들로부터 수탈한 공물의 10 분의 1~2 도 국가에 납입되지 않는 실정이었다.²² 앞서 정약용이 土貢에 대해서는 잘 모른다는 자료에서 「‘공물은 꼬치로 바치고, 뇌물은 바리로 바친다’는 속담이 있는데, 이것은 토공을 上納할 때 가마꾼들이 부르는 노래이다(諺, 曰貢以串輸, 賂用馱驅. 此蓋土貢上納之時, 輿人之誦也)」라고 하는 것이 바로 그것이다. 둘째는 공물은 주로 王室의 세입이고,²³ 전세는 戶曹의 세입이었다. 이 점을 정확하게 알아야, 왜 왕실이 전세를 희생해가면서도 부정부패의 소굴인 공물을 끝까지 유지하려하고 또 大同法으로 공물을 개혁하면서도 호조를 두고서도 군이 宣惠廳을 설치하여 大同米를 전세와는 별도로 관리하게 했는지를 이해할 수 있게 된다. 위와같은 전세와 공물간의 관계와 貢案改革의 절박성에 대한

²¹ 「兵曹判書李珥啓, 曰 … 貂道收稅云者, 古者什一而稅, 公用不乏而民亦無怨, 祖宗朝以九等收稅, 設法非不詳密, 而行之既久, 吏怠民頑, 每以給災爲要譽之資, 今則以下之下爲上之上, 而一國之田, 不給災者無幾, 國用安得以不匱哉. 勢至於此, 雖守令之賢者, 不敢不給災者. 以民生日困, 徭役多端, 若不解倒懸, 而只以不給災爲不負國, 則赤子尤不能支, 仁人君子, 豈能忍之乎. 爲今之計, 莫如改定貢案, 使田役減其十分之七八, 然後可量宜加稅, 以裕國用也. 不然, 則公私終無足用之時矣.」(『宣祖實錄』卷十七, 十六年二月十五日戊戌)

²² 「卽今民事, 誠可哀痛, 而其中貢物, 最爲病民之膏肓. 當初分定, 既不均平, 或有大邑物種, 減少於小邑者, 小邑物種, 數倍於大邑者. 已非畫一之法, 而痼弊流傳, 防納成習, 雖其本土至賤之產·至精之物, 不敢直納於諸司, 必給百倍之價, 防納於私主人. 又有中間牟利之輩, 或納賂請囑於各官, 圖受其價, 而減給取贏焉. 大約一尾之魚, 價米或至一石, 木則數疋, 而人情作紙, 不在此數, 故繁重之邑, 則一結所出米, 至十數斗. 木則視市直焉, 陸載水運, 輸給於京中, 則私主人輩預給一分之價, 備其物種, 納於諸司, 而安享其利焉. 出於民者, 一石之米, 納於官者, 一尾之魚, 中間安坐而食者, 獨何人哉. 曹植所謂我國以胥吏而亡, 誠非虛語也. 若不革此弊, 則雖使聖君賢相, 晝夜憂勤, 仁政不可行, 而實惠不究於民矣.」(『鶴洲先生全集』卷七, 因災異陳時弊劄)

²³ 「중국의 제도는, 御供에는 전임의 관청이 있고, 供上하는 물품은 모두 常稅의 수입으로 사서 쓰기 때문에, 外方에 進上이 있다는 말을 듣지 못했다. 우리나라는, 御需에 常稅를 쓰는 일이 없고, 御供도 전담하는 관청이 없기 때문에, 안으로는 각 관청이 매일 進排하고 지금 각 관청의 공물중 御供으로 지출하는 것이 3분의 2가 넘는다, 밖으로는 각 道에 명령하여 달마다 진상하게 하기 때문에, 인부가 지나르고 驛馬가 실어나르느라, 사방이 凋殘하고 疲弊하게 되었다.(中國之制, 御供有專任之司, 而供上之物, 皆以常稅之入, 貿備以用, 未聞有外方進上也. 我國則御需未有常稅之用, 御供亦無專任之司, 內則各司逐日進排今各司貢物爲御供者, 過三之二, 而外令各道, 逐月進上, 夫輸驛傳, 四方凋弊)」(柳馨遠著·韓長庚譯, 『磻溪隨錄(田制後錄上)』(一)忠南大學校, 1962, 284~5페이지)

인식은 임진왜란과 병자호란을 겪고난 이후에도 동일하게 반복되었다. 병자호란직후 이미 唐津縣監과 중앙관료를 거쳐서 실무경험이있었던 金弘郁도 공물의 폐단을 혁파하지 않고서는 전세제도를 개선할 수 없음을 보다 분명하게 밝히고 있다.

「공물의 폐단을 變通하여 民力이 퍼진 이후에라야 바야흐로 전세법을 다시 의논할 수 있을 것입니다. 만약 공물의 폐단을 변통하지 않고 단지 경비의 부족을 염려하여 먼저 부세를 증가시키려고 한다면, 백성의 기름이 다 빠져서 더 빨아내기가 어려운 형편이 무거운 짐을 진 사람이 이미 脫盡했는데 조그마한 무게를 추가하더라도 반드시 얹어질 염려가 있는 것과 같아서, 그 때문에 전세법을 更張하고 싶으면, 반드시 먼저 공물의 폐단을 완화하는 것이 옳다는 것입니다. 전세법의 변통같은 것은, 공물의 폐단이 꼬일대로 꼬여서 풀기 어려운 것과는 달라서, 다만 이미 이루어져있는 법제에 따라 짐작해서 행하는 것뿐입니다. 우리나라의 법은 田에는 6 등이 있고 稅에는 9 등이 있는데, 전의 6 등이 일정불변한 것은 織物의 날줄과 같고, 세의 9 등이 해에 따라 오르내리는 것은 직물의 씨줄과 같습니다. 땅의 肥瘠은 해마다 바뀌는 것이 아니기 때문에 일정불변한데, 곡식의 豐凶은 해마다 같지 않아서, 비록 땅이 비옥하다고 하더라도 혹 흉년이 들 때가 있고, 비록 토지가 척박하다고 하더라도 혹 풍년을 맞이하는 때가 있기 때문에, 9 등의 법으로써 그 높고 낮음에 따라 매년 가볍게도 하고 무겁게도 하는 것입니다. 우리나라도 처음에는 반드시 이 법을 썼을 것인데, 오늘날에 이르러서는 田稅法도 역시 일정불변하여 豐凶을 물론하고 모두 下下年를 쓰니, 심히 기괴합니다.」²⁴

위에서 살펴본 바와같이, 조선후기 즉 兩亂이후에는 전세가 下下年으로 고정되어 국가의 재정수입은 극도로 궁핍한데 대하여 무질서한 공물의 수탈에 의하여 인민들은 도탄에 빠져있었기 때문에, 공물제도를 개혁하고 세종조의 공법을 회복하자는 논의가 활발하게 전개되었던 것으로 보인다. 그리고 조선후기에 관한 기존의 연구에 의하면,²⁵ 이러한 부세제도의 개혁이 이루어질만한 여건도 이미 성숙되고 있었다. 그 與件이란, 첫째는 淤라는 새로운 水利施設의 보급과 移秧法이라는 種稻技術의 발달로 토지생산성의 안정성이 크게 높아졌다는 것이요, 둘째는 場市의 발달과 客主의 출현 등으로 상품경제가 어느정도 발달하고 있었다는 것이다. 토지생산성의 향상은 종래에는 기대하기 어려웠던 안정적인 전세수취를 가능하게하고, 상품경제의 발달은 공물을 구태여 현지의 土產物로 수취하지 않더라도 시장에서 조달할 수 있는 여건을 갖추어갔던 것이다. 그리고 기존의 연구에 의하면, 私主人들 즉 防納人들이 郡縣으로부터 米로서 貢價를 받고 서울에서 공물을 매입하여 中央各司에 수납하는 관행이 형성되었기 때문에 대동법으로의 개혁이 용이해졌다는 것이다. 위와같은 대동법의 개혁으로 조선후기에는 대부분의 부세가 田結의 부담으로 전환되어갔는데, 柳馨遠은 대동법의 의의를 다음과같이 높이 평가했다.

「그 지방의 토산물로써 貢納하는 것이 비록 古法이라고 하기는 하지만, 오늘날의 법제는 폐단이 있을 수밖에 없으니, 大同法이 균평해서 폐단이 없는 것만 같지 못하다. 공물이 一律的으로 土宜로써 정해진다고는 하지만, 京司가 각읍에 分定하고, 각읍이 각면의 民戶에 分徵함에 있어서, 名色이 한결같지 않고 품질이 서로 같지 않다. 이에 서울의 아전이 各邑의 아전을 협박하고, 각읍의 아전이 各面에서 파견되는 자를 협박하고, 각면에서 파견되는 자가 여러 백성들을 협박하여, 段階마다 그 숫자를 늘리고, 단계마다 뇌물을 요구하고, 단계마다

²⁴ 「變通貢物之弊，民力既寬，然後稅法方可更議．若不變貢物之弊，只念經費之不足，先爲加賦，則民膏既浚，難以更加，如負重之人，筋力已盡，雖加銖兩，必有顛仆之患，故欲更稅法，必先舒貢物之弊可也．若稅法之變通，非如貢物之弊膠固而難解也，只當因其成法，斟酌行之而已．我國之法，田有六等，稅有九等，田之六等，一定不變，如織之經也，稅之九等，逐年低昂，如織之緯也．地之肥瘠，非隨歲而移易，故一定不變，而穀之豐凶，則每年不同，雖肥土，而或有失稔之時，雖瘠土，而或有逢年之時，故以九等之法，隨其高下，而每年輕重焉．我國之初，亦必用此法，而至於今日，則稅法亦有一定不變，而勿論豐凶皆用下下，甚可怪也．」(『鶴洲先生全集』卷十，論田制六條)

²⁵ 이 방면에 관한 연구에 있어서는 金容燮을 비롯한 조선후기의 자본주의망아론에 관한 연구자들의 공헌이 매우 크다.

폐해가 증가하니, 그간에 백성들이 분주하여 일을 못하는 것이 얼마이며, 독촉을 받고 매질을 당하는 것이 얼마이며, 왕래하는데 들어가는 양식과 路資 및 인부와 말을 사는데 들어가는 비용은 또 얼마일 것인가. 이때문에 국가는 조그마한 물품을 하나 거두어들이는데, 민간이 허비하는 것이 그 萬倍나 되니, 億兆蒼生이 그 해를 입지 않는 자가 없다. 하물며 土產은 옛날에는 있다가 지금은 없어지기도 하고 혹은 해에 따라서 있기도 하고 없기도 해서, 遠方에서 사오지 않으면 안되는 폐단을 면하기 어려움에 있어서라. 더욱이 오늘날에는 토산인지 아닌지와 田丁의 多小도 묻지 않는데, 연산군의 무절제한 수요를 고치지도 않고 그냥 따라서 할 것인가. 더구나 오늘날 政事가 아전에게 맡겨져서 모든 일이 뇌물로서 이루어짐에 있어서라. 무릇 이와 같기때문에, 구령텅이 같은 욕심을 마음대로 부리는 것은胥吏들이고, 심하게 그 폐해를 당하는 것은 나라와 백성이다. 만약 대동법과 같으면, 바치는 쌀에는 定數가 있고 백성들은 한번 고르게 낼뿐이니, 무슨 폐단이 있겠는가. 가령各司가 수용하는 모든 물품이 貢納하는 수보다 증가하여 그 代價를 10배나 더 지급한다고 하더라도 백성들이 당하는 침해와 고통은 열에 아홉은 덜어질 것이다. 옛적에 封建을 할 때에 諸侯國은 土宜에 따라 공물을 바치지 않을 수 없었으나, 그 規定만은 위와같지 않았다. 설령 공납하는 물건이 깨끗하고 아름답지 못하다고 하더라도, 그 주인의 過失을 묻는데 불과할뿐이요, 반드시 点退하는 일은 없었기때문에, 그 폐단이 민간에게까지는 미치지 않았다. 오늘날은 이것과는 달라서 서울에서 수용하는 백물을 모두 外方에 差定하니, 공물을 바치는 자는 민간이요 点退하는 자는 京司이니, 그 해가 무궁한 것이다. 무릇 점퇴하는 권한으로써 입은 있으나 말을 못하는 백성들에게 君臨하니, 어찌 단계마다 억누르는 폐단이 없을 것인가. 이것이 대동법이 균형해서 폐단이 없는 것만 같지 못하다. 비록 그렇다고 하더라도 왕자가 백성들로부터 거두어들이는 것은 10분의 1세이외에 다르게 거두어들이는 것이 없고, 옛날에 邦國이 바치는 공물은 역시 10분의 1세의 수입으로써 시장에서 구입한 것이다. 그에 대한 설명은 呂東萊의 禹貢과 禹賦에 관한 말에 상세하다. 오늘날에는 稅外에 공물이 있어서 본래 舊法이 아니니, 반드시 경상적인 세입으로써 오늘날의 대동법의 규례에 따라 貢納하게 한 이후에야 이에 盡善盡美하게 될 것이다. 그 지방의 토산물로써 공납하는 것이 古法이기는 하지만, 오늘날에 말하는 바와 같지 않음이었다. 옛날 畿內에서는 米粟을 바치는 일은 있으나 공납을 하는 일은 없었고, 京外의 諸侯들이라야 비로소 공납하는 일이 있었으나, 공납하는 물품은 역시 그 나라의 10분의 1세수입으로써 貢納한 것이며, 민간이 내는 것은 단지 田稅뿐이었다. 오늘날은 이미 전세가 있는데, 또 공물이 있고, 그 이른 바의 공물이란 것도 郡縣에 따라서 백물을 바치게 하여 별도로 徵收하여 收納한 것이다. 그 법이 이와같으니, 어찌 폐단이 없겠는가. 이것은 이름은 같으나 그 내용이 다르기때문이다.」²⁶

조선후기에 공물중심의 부세체계가 전세중심의 부세체제로 전환해가는 과정을 보면 다음과 같다.²⁷ 우선 임진왜란 직후인 1602년에 訓練都監에서 砲手·殺手·射手의 三手兵을

²⁶ 「任土作貢雖稱古法，今之爲制，則未免生弊，莫如大同之均平無弊。蓋貢物縱使定之一以土宜，京司分定於各邑，各邑分徵於各面民戶，名色不一，物品難齊。於是京吏刀蹬於邑吏，邑吏刀蹬於面差，面差刀蹬於齊民，節節衍數，節節索賂，節節增弊，其間奔走廢事者幾人，督迫捶撻者幾人，往來糧資，夫馬價費，又幾許耶。是以國家所捧一物之微，民間所費萬倍其數，而億兆無不受其害矣。況土產昔有今無，或歲有得失，而未免有貢諸遠方之弊乎。況今不問土產與否，田丁多少，而燕山荒淫之需，因循不改者乎。況今政委胥吏，而百事賄成者乎。夫如是故，恣其溪壑之欲者吏胥，而深受其害者國與民也。若如大同之法，則米數有定，民知一番均出而已，有何弊乎。假使各司凡物，有加於所貢之數，而過給十倍之價，民之侵苦，則可減十之九矣。蓋古者封建，則諸侯之國不得不供其土宜，非唯禮當如此。設令所貢之物，有欠精美，不過責其主者之過而已，必不有點退之舉也，故能無弊及於民。今則異於是，京中所用百物，皆定於外方，而辦出者民間，點退者京司也，一番點退，其害無窮。夫執點退之權，以臨有口無言之民，安能無次次刀蹬之弊乎。此所以莫如大同之均平無弊也。雖然，王者之取民，十一稅外更無他斂，古者邦國所貢之物，亦是以十一稅入市貿者也。說詳呂東萊禹貢禹賦語。今之稅外有貢，本非舊法，必以經稅之入，依今大同例定貢然後，乃爲盡善也。」

任土作貢雖曰古法，詳考古制，則有不如今之所謂者。蓋古者畿內，則有米粟之輸而無貢，京外諸侯乃有貢，而所貢之物，亦自其國以什一稅入貢備以貢，民之所出，則只是田稅而已。今則既有田稅，又有貢物，而其所謂貢者，令逐郡逐縣皆供百物，而別徵以納。爲法如此，則安得不弊。此所以名同而實則異也。」(柳馨遠著·韓長庚譯，『礪溪隨錄(田制後錄上)』(一)忠南大學校，1962, 273페이지)

²⁷ 「我朝田稅本輕，中世以來，用田而賦，遂爲故常。大同田賦也，均役田賦也。結米收三斗，今爲結錢，三手米田賦也，毛糧米田賦也。黃海道別收米三斗，本毛文龍軍糧，雉鷄米田賦也。守令所用雜役，此朝廷之所知也。京邸之米，用田賦，營邸之米，用田賦，朔膳貢價之米，用田賦。本以還米會減，今以稅米取用，公移脚價之米，用田賦。傳關米，新官刷馬之錢，

훈련하기 위하여 평안도와 함경도를 제외한 6 도에서 1 결에서 三手米 2 두 2 승을 거두었는데, 仁祖甲戌年(1634) 이후로는 이것을 1 승 2 두로 감했다.²⁸ 앞에서 서술한 바와같이, 이 시기에는 전세수입의 부족과 공물수취의 문란을 더 이상 방치할 수가 없었기 때문에 1608 년의 경기도를 비롯하여 1708 년의 황해도에 이르기까지 100 년에 걸쳐서 關西·關北을 제외한 6 도에 대동법이 실시되었다. 시기와 지방에 따라 大同米의 수취량은 1 결당 미 10 두로부터 16 두까지로 한결같지가 않았으나, 『속대전』에서는 水田과 陸田을 막론하고 1 결에 미 12 두를 거두도록 규정하였다.²⁹ 海西에서는 1 결에 15 두를 거두었는데, 거기에서는 임란직후부터 거두어왔던 毛糧米 3 두가 폐지되지 않고 別收米라는 이름으로 대동미와 함께 징수되었기 때문이다. 대동미는 전세미 4 두의 3 배이다. 또 1751 년의 均役法의 실시로 軍丁 1 人으로부터 거두던 軍布 2 疋을 1 필로 감하고, 그 給代財源으로 1 결에서 結米 3 두(혹은 結錢 5 錢), 魚鹽船稅와 選武軍官布를 거두게 되었다. 결미 3 두는 전세 4 두에 육박하는 것이었다. 또 같은 해에 雉鷄柴炭價米 4 두가 전결의 부담으로 돌려졌다. 대동법의 실시로 郡縣의 經費條로 거두어들여지던 官需米의 수취가 폐지되었는데, 대동미에서 이 관수미를 지급하기가 어려워졌기 때문에 均役法의 실시와 더불어 뒤늦게 치계시탄가미가 법제화된 것이다.³⁰ 위와같이 조선후기에는 대부분의 부세가 전결의 부담으로 전환되면서, 오히려 전세는 『續大典』에서 1 결에 미 4 두로 고정하도록 규정되고,³¹ 加升米 3 升 및 斛上米 3 승 따위의 課外之物도 덩달아 大典에서 규정되는 부세가 되기에 이르렀다.³² 이리하여 1808 년에 편찬된 『萬機要覽』에서 위와같은 전결의 부담을 「今每一負，出租一斗」로 규정하였는데, 벼 100 두는 쌀로 환산하면 白米 40 斗가 되었던 것이다. 그런데, 이 1 結當 租 100 斗의 전결부담은 1 결 20 두락의 호남의 中中畝의 경우 이미 9 分の 1 세를 훨씬 초과하고 있었다.³³ 그런데, 18 세기말~19 세기초에는 여기에 民庫租 30~40 두와 還穀租 2~3 석이 추가되었다.³⁴ 民庫租와 還穀租를 합하면, 벼 60~80 두인데, 여기에 민고조와 환곡조 이외의 계판에 게재되지 않은 전결의 부담을 합하면, 현실적으로 1 결의 부세부담은 『萬機要覽』에서 규정되어있는 1 결의 부담의 2 배가 되는 셈이다. 이것은 전지생산물의 25%에 이르는 것이었다.

2) 田政紊亂의 樣相

三政紊亂이 조선후기에 시급히 해결해야 할 최대의 국정과제였다는 점에 대해서는 더 이상 말할 것이 없다. 그리고, 이 시기에는 貢物뿐만이 아니라 軍役과 還穀까지도 모두 田結의 부담으로 돌려지고 있었으므로, 삼정문란은 사실상 田政紊亂으로 집약되고 있었다고 할 수 있다. 그런데 이 전정문란의 원인이 어디에 있었는지에 대해서는 간단하게 말하기가 어렵다. 거기에는 국가적 토지소유가 약화되고 지주적 토지소유가 강화되는 과정에서 야기된 王

用田賦, 舊官刷馬之錢, 用田賦. 官既不清, 吏亦隨動, 書員考給之租, 用田賦, 邸卒勤受之租, 用田賦. 還上之弊, 既窮既極, 民不見穀, 歲納數苦, 數苦之穀, 用田賦, 漂船到泊, 收錢累萬, 累萬之錢, 用田賦. 田者日困, 顛連溝壑, 斯皆賦也, 非田也, 既用田賦, 斯在田政中論見前篇.」(『全書』五 - 牧民心書六 - 十四 前面, 平賦上)

²⁸ 「故事紀要, 曰宣廟朝, 設訓練都監, 三南海西關東, 始收三手米. 三手者, 砲手殺手射手也, 每結二斗二升. 仁廟甲戌, 命三南量田, 減三手米每結一斗.」(『全書』五 - 經世遺表七 - 六 後面, 田制七)

²⁹ 「續大典, 曰通水田·旱田, 每一結收米十二斗江原道嶺東加二斗, 未量田十邑加四斗, 山郡作柿即棉布. 米則可食米, 柿則正五升. 準三十五尺, 廣七寸麻布同.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 三十五 前面, 邦賦考)

³⁰ 「案 四斗米者, 國家於田稅·大同之外, 許令縣官, 每田一結收米四斗, 以資其雉雞柴炭. 畿湖兩南, 其率皆同, 毋論豐凶, 一結四斗, 無加無減英宗辛未(1751), 定均役法, 乃令道臣酌定如此.」(『全書』五 - 牧民心書五 - 四 前面, 稅法下)

³¹ 전세의 경우, 世宗朝에서 공법을 제정할 때, 함경도와 평안도는 3 分の 1 을, 제주도는 절반을 減收하게 규정되어있었다고 한다.(「永安平安道, 減三分之一, 濟州三邑減半」, 『全書』五 - 經世遺表七 - 一 後面, 田制七)

³² 「大典所載加升米三升, 斛上米三升, 既是科外之物.」(『全書』五 - 牧民心書五 - 三 後面, 稅法下)

³³ 줄고, 전계문론, 309페이지.

³⁴ 「又案 大同之初, 國與民約, 曰諸司求索, 一併停止, 一納此米, 終歲安臥. 近年以來, 諸司求索, 日增月盛. 其中有以留米會減者, 有直行求乞者, 郡縣以此憑藉, 設爲民庫, 田稅大同之外, 又以田結, 橫斂錢穀, 厥數倍蓰. 其有會減者, 歸之官橐, 其無會減者, 據爲吏窟. 朝廷熟視而不救, 守令任意而增出, 民墜塗炭, 莫之枝梧.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 三十四 後面, 邦賦考)

權의 弱化, 結負制에 의한 量田의 困難性에 기인하는 課稅資料의 未備 및 공물과 신역이 전세로 전환하는 과정에서 발생한 田稅收取體系上的 混亂 등 여러가지 요인이 복합적으로 작용하고 있었던 것으로 보인다. 그런데 왕권의 약화와 양전의 곤란성에 대해서는 이미 앞의 글에서 검토한 바가 있으므로, 정전법의 실시와 부세체계의 개혁을 논의의 주제로 하고있는 이 글에서는 『경세유표』와 『목민심서』가 아니고서는 그 어디에서도 찾아볼 수 없는 부세수취체계의 혼란에 관한 자료를 분석함으로써 전정문란의 實相과 그것이 가지는 의미를 밝혀볼까 한다.

전정문란에 관한 자료는 『경세유표』의 「田制」 7~8과 『목민심서』의 「田政」, 「稅法」 및 「平賦」 등에 흩어져있다. 전정문란의 실상을 알려면 무엇보다도 먼저 郡縣의 부세수취에 관한 자료가 있어야하는데, 그것을 알 수 있는 기본자료가 年分大概狀(田稅를 기준으로 작성되는데, 大同米와 結米 등은 이 연분대개장을 기준으로 부과되었다)과 收稅計版이다. 연분대개장이 과세대상인 군현의 전결의 대강을 나타내는 巨視資料라고 한다면, 수세계판은 田地1結에 대한 부세부담을 稅種別로 나타내는 微視資料이다. 그런데, 『경세유표』에서 제시되어있는 대개장자료는 康津縣의 「己巳年秋大概狀」을 정리한 것이다. 이 대개장은 본래 강진현의 부세수취를 위한 행정실무자료였던 것으로 보인다. 이에 대하여 『경세유표』와 『목민심서』에서 제시되어있는 계판자료는, 강진현의 계판이 제공하는 情報를 기초로하면서도, 그 계판에 掲載되어있지 않은 전결부담까지도 추가적으로 조사하여 기록해넣음으로써 조선후기의 標準的인 收稅計版이 될 수 있도록 가공된 자료가 아닌가 추측된다. 이렇게 推測하는 근거는 두가지이다. 첫째는 이 계판에는 강진현의 부세부담이 아닌 稅種까지도 들어있다는 것이요, 둘째는 이 계판에는 합법적인 稅種뿐만이 아니라 不法的인 稅種까지도 들어있다는 것이다.³⁵ 다시 말하면, 『경세유표』와 『목민심서』에 제시되어있는 계판은 강진현의 계판이 제공하는 정보를 기초로하면서도 그 계판에 기재되어있지 않은 전결부담까지도 추가적으로 조사하여 기록해넣음으로써 조선후기 三南地方의 標準的인 計版이 되도록 가공된 것이 아닌가 한다.

田政은 본래 量田으로부터 시작해야하지만, 양전이 불가능한 조선후기의 전세징수과정은 전정의 末務인 執災와 俵災로부터 시작했다.³⁶ 즉 災結을 조사하여, 이를 중앙정부에 보고하고, 중앙정부로부터 획득한 재결을 농민에게 분배하는 일로부터 田政은 시작되었던 것이다. 표재가 끝나면, 전세수취를 위하여 出稅結을 8결씩으로 묶어서 그 징세책임자로서 戶首를 두는데, 이것을 8結作夫라 한다. 作夫가 끝나면, 作夫之簿와 徵米之簿(징미지부는 일명 米都錄이라고도 한다)가 작성되고, 量案 등의 자료와 이 자료들을 기초로 年分大概狀이 작성된다. 연분대개장에는, 元帳付田, 流來陳雜頃田, 時起田, 各項免稅田, 實結, 災結 및 出稅結이 차례로 기록되어야 할 것으로 보이나,³⁷ 현재 강진현의 己巳年大概狀에는 전답의 출세상황과 이

³⁵ 「臣又按, 法所不言, 民則納之者亦多. 臣謹將康津縣田結雜役, 法與不法, 竝皆開列在左.」(『全書』五 - 經世遺表七 - 七 前面, 田制七)

³⁶ 「守令以軍田糴三事, 謂之三政. 所謂田政者, 俵災而已.」(『全書』五 - 牧民心書四 - 五十三 前面, 田政)

³⁷ 현재 규장각에는 「忠州府管下各郡乙未條年分大概狀」(도서번호17072), 「忠清北道管下各郡戊戌條年分大概狀」(도서번호20694) 및 「忠清北道管下各郡庚子條年分大概狀」(도서번호17637)이 있다. 여기에 제시되어있는 「忠州郡乙未條年分大概狀」의 사례를 소개하면 다음과 같다. 여기에서는 田畝의 합계만을 제시했으나, 原文에서는 전답이 각각 별도로 기록되어있다. 그리고 結數는 큰 것만 제시했다.

忠州郡乙未條年分大概狀

1. 元田畝并21,368結43負2束
2. 各衙門屯陳田畝
3. 雜位田畝
4. 舊陳雜頃田畝5,742結88負3束
5. 癸巳勸耕起減稅田
6. 甲午勸耕起減稅田
7. 乙未勸耕起減稅田
8. 元續及各年降續陳田872結35負
9. 癸巳查起元續陳丙申還陳田
10. 淑寧翁主房癸未出稅陳田
11. 陰竹劃送各項田畝825結19負9續

에 대한 해설뿐이다. 『경세유표』에서 제시되어있는 자료를 가지고 田畝의 合計(時起田일 것으로 보인다), 各項免稅結, 實結, 災結, 出稅結 및 稅額을 정리해보면, 아래의 己巳年(1809) 康津縣의 大概狀과 같다.³⁸

12. 仍成川浦落覆沙田畝1,157結31負6束
13. 癸巳查起仍成川丙申還陳田
14. 癸巳查起舊災丙申還陳畝
15. 由來舊災乙丑蒙頃田畝804結14負8束
16. 今覆沙田畝
17. 晚移秧未發穗全災畝
18. 收租正田畝9,878結38負2束
帳外
19. 諸宮家折受陳田
20. 各衙門陳田
21. 堤堰陳畝
22. 宗親府出稅火粟陳田
23. 宣禧宮出稅火粟陳田
24. 辛丑自首加耕田
25. 廢堤堰庚午起耕田畝
26. 耆老所甲午火粟出稅田
27. 軍器寺屯今年查得田畝
總計
28. 下之下田畝8,385結52負9束
29. 下之中畝431結45負7束
30. 下之上畝44結41負
31. 續起下之下田畝1,160結52負6束
各樣免稅
32. 校位實田畝2結29負

³⁸ 己巳年康津縣의 大概狀은 다음의 자료를 정리하여 작성했다.

「臣流落南土, 十有七年, 試論康津一縣之稅法, 有可驚可愕, 罔有紀極, 非復意慮之所能度. 今將本縣嘉慶己巳年分大概狀, 條列在後. 推此一縣, 他邑可知.

己巳秋大槩狀

- 下之下田, 一千三百六結八十八負三束
黃豆, 平三百四十八石七斗五升三合二勺
- 下之中田, 六百二十一結五十二負一束
黃豆, 平二百四十八石九斗一升二合六勺
- 下之下畝, 三百四十三結二負八束
糙米, 平九十一石七斗一升一合二勺
- 下之中畝, 一千三百九十二結七十一負一束
糙米, 平五百五十七石一斗二升六合六勺

臣謹案 己巳者, 大歉之年也. 本年旱損蟲損風損及未移秧等災減之數, 共二千四百六十結零亦見大概狀, 皆以下下畝除減此備局之本例, 故下下之畝, 其數如右. 若據常年災減, 不過四百餘結, 下下之畝, 本當爲二千三百四十餘結. 又凡諸邑免稅之畝, 亦皆以下下畝除之, 故其數止此. 若竝通計, 則下下之畝, 當爲三千餘結矣各項免稅, 共五百二十四結. ○總之, 所謂下中·下下者, 年分之名, 非田等之名也. 年分之法, 行之不得, 故雖大登之年, 不出於下三等, 雖大歉之年, 無改於下三等, 行之既久, 遂爲故常. 於是本縣胥吏之等, 遂以年分認爲田等, 每曰康津本有下中·下下兩等之田, 不知下中二字, 本是九等之目, 六等無此名也. 又此康津之田, 本有優入於高等者, 故一斗之落, 其稅額或至於八負九負, 少不下四負五負. 限之於下下中, 有是理乎. 臣所謂可驚可愕者, 凡本縣之田一結, 皆納六斗, 無有一稜之田, 或納四斗者, 然則其下下田之加徵二斗, 明矣. 又凡旱田之稅, 皆徵白米六斗, 無有一稜之田, 或納黃豆四斗者. 我邦準折之法, 黃豆二斗當白米一斗, 然則其白米之加徵二倍, 明矣. 通計所剩, 則下下田加徵之米, 每年二千六百一十九斗零也. 其以黃豆之故, 而加徵者, 又二千六百一十九斗零也. 下下畝加徵之米, 六百八十六斗零也. 通共五千九百二十四斗之米, 國所不知, 民則出之. 縣令不以爲虞, 監司不以爲俸, 太倉不知, 戶曹不知, 惟一二鄉吏, 以之爲天賜之祿. 古今天下, 其有是乎. 臣所見者, 適此一年, 若在平年, 災減不多, 則下下田二千餘結, 又得米四千斗矣. 通計其數, 將踰萬斗. 臣所見者, 適此一縣, 湖南五十三邑, 必邑邑皆然, 通計其數, 將踰萬石, 豈不嗟哉餘七道, 亦未可知. 苟究其源, 正由田等之上, 冒之以年分也. 戶曹監司, 但知下下之田, 應收下下之額, 不意其如是也. 御史雖潛行閭里, 一結六斗, 民以爲常, 安其天分, 絕無怨聲, 御史何以知矣. 朝廷所知者, 惟隱結漏結, 隱結漏結, 其視此事,

己巳年康津縣의 年分大概狀

田畝의 合計(A)	各項免稅結(B)	實結(C) C=A-B	給災結(D)	出稅結(E) E=C-D	稅額(石)
下下畝 3,327.028	524	2,803.028	2,460	343.028	糙米91.7112
下中畝 1,391.711		1,391.711		1,391.711	糙米557.1266
下下田 1,306.833		1,306.883		1,306.883	黃豆348.7532
下中田 621.521		621.521		621.521	黃豆248.9126
合計(結) 6,647.143	524	6,123.143	2,460	3,663.143	米947

備考 : 대개장은, 정부에 바쳐야 할 田稅의 規模를 나타내는 것으로서, 실제로 징수하는 전세와는 달리 중앙정부에 납부해야 할 전세를 기록하는 것이기때문에, 下下之田에서는 4 두를, 水田에서는 糙米를, 그리고 旱田에서는 黃豆를 거두는 것으로 표기했다. 전세미 947 석은 黃豆를 米로 환산해서 계산한 것이다.

연분대개장은 과세대상의 큰 테두리를 나타내는 것이다. 그리고 조선후기의 대부분의 부세는 田結을 기준으로 부과되고 있었으므로, 이 전결의 實況을 나타내는 연분대개장은 郡縣의 부세부담의 概況을 나타내는 기본자료이다. 己巳年康津縣의 연분대개장에는 전답의 합계, 각항면세결, 실결, 재결, 출세결 및 세액이 기록되어있다. 위의 항목들의 상호관계를 살펴보면, 전답의 합계에서 각항면세결을 빼면 과세대상이 되는 實結이 산출되고, 실결에서 재결을 빼면 전세의 출세결이 산출된다. 그런데, 災結은 水田의 田稅에 대해서만 지급되므로, 三手米, 大同米 및 結米 등은 實結을 기준으로 부과되었다. 단 대동미는 흉년에 徵收의 停退가 있었을 뿐이다. 대동미가 급재의 대상이 되지 않은 이유는 본래 貢物이 원칙적으로 급재의 대상이 아니었기때문이었던 것으로 보인다. 그러므로 부세징수의 대상으로서 이 實結이 가지는 조세제도상의 의미는 여간 중요한 것이 아니다.

이러한 豫備的 知識을 가지고 기사년강진현의 연분대개장을 보면, 그 내용은 다음과 같다. 전답의 합계는 6,647 結로서 水田이 4,719 결이요 旱田이 1,928 결인데, 수전의 비율이 매우 높은 편이다. 다른 지방에 비하여 호남에서는 수전의 비중이 높게 파악되는 경향이 있었다. 各項免稅田이 524 결이므로, 실제의 과세대상이 되는 實結은 6,123 결인데, 己巳年에는 유례가 없는 큰 흉년이들어서 재결로서 2,460 결이나 지급되었기때문에(평년에는 재결이 400 여결에 불과했다고 한다), 出稅結은 3,663 결이다. 田等에 관한 기록은 없고 年分等第만 기록되어있는데, 田畝를 통틀어 下下之田이 4,110 결이요 下中之田이 2,013 결이라는 것으로 보아, 정약용이 말하는 바와같이 年分이 이미 土分으로 되어있었다.(위의 충청북도의 대개장에 있어서도 年分等第에 관한 표기가 이와같다)³⁹ 法典에서는 전세로서는 水田에서는 糙米를 거두고 旱田에서는 黃豆를 거두어야했으므로, 下下之畝에서는 조미 4 두를 거두고, 下中之畝에서는 조미 6 두를 거두니, 조미가 649 석요 황두가 598 석이다. 황두를 모두 조미로 환산하면(황두 2 두가 조미 1 두로 환산된다), 중앙정부에 바쳐야 할 기사년강진현의 전세미는 모두 조미 947 석이다. 만약 평년처럼 재결이 400 여결에 불과했다면, 평년에는 강진현의 糙米로 환산된 전세미는 1,496 석이었을 것이다.⁴⁰

위에서 보는 바와같이 대개장에는 각종의 부세의 부과대상이 되는 田結數가 파악되어있다. 이러한 전결에 대하여 어떠한 부세가 부과되는가를 알려주는 자료가 計版이다. 寡聞의 타인지는 모르겠으나, 『경세유표』와 『목민심서』 이외에는 아직 郡縣의 (課稅)計版의 事例

眞總小功之察耳。所竊既濫，驕奢以作，締交權貴，肆行威福。一任而不之禁，則民殘國亡，必由吏胥之手，臣竊爲之痛恨也。」(『全書』五 - 經世遺表七 - 三 前面, 田制七)

³⁹ 仁祖甲戌年(1634)의 量田때에 年分九等을 폐지했으나, 三南에서는 전지의 등급을 年分으로 고정해놓고 거기에 따라 수세했다고 한다.(「仁祖甲戌量田後，罷年分九等之規，而三南租案仍有等高，田一定不易，依前收稅嶺南有上之下，兩湖有中之中」 『六典條例』戶曹租稅條)

⁴⁰ 『賦役實總』全羅道康津縣의 京司上納秩에는 「戶曹田稅米一千二百二十三石八升·雜費米四百七十三石十四斗·太四百二十八石十斗五升·雜費太三十六石六斗·米百五石九斗」로 되어있다.

가 발견되지 않는다.⁴¹ 그러므로 여기에 제시되어있는 계관자료는 조선후기의 전정문란을 파악하는데 있어서 더없이 중요한 자료가 된다. 정약용은, 위의 저서에서 강진현의 계관을 기초로 추가적인 조사를 행하여 전결의 부세부담을 모두 나타내는 계관을 작성하기 이전에, 강진과 그 일대의 계관자료의 실태에 대하여 널리 조사하고 있었다. 그의 조사에 의하면, 계관에서의 전지1결의 부담은 羅州는 미45두, 康津은 미30두, 海南은 미25두, 靈巖은 미24두 그리고 長興은 미28두였다고 한다. 『萬機要覽』에서는 이미 1결의 전세부담을 「今每一負, 出租一斗」 즉 白米40두 혹은 糙米50두로 규정했으므로, 나주와 강진의 경우에는 전결의 부세부담이 대체로 계관에 파악되어있었다고 할 수 있으나, 해남, 영암 및 장흥의 경우에는 전세와 대동 등의 國納만이 계관에 실려있었던 것으로 보인다. 그래서 그는 계관에 나타나있는 전세부담이 위와같이 군현에 따라 다른 것은 그것이 계관에 실리지 않은 「徭役의 다소로써 그 숫자가 오르내리는」 것이기때문이라고 했다. 이에 대한 설명은 아래와 같다.

「여러 邑의 (計版에 실려있는 ... 필자) 稅米의 숫자는 읍마다 다르다. 羅州는 田1結마다 米45斗, 康津은 전1결마다 미30두 防納의 경우는 35두, 海南은 전1결마다 미25두 방납의 경우는 30두, 靈巖은 전1결마다 미24두, 長興은 전1결마다 미28두를 바친다. 대개 徭役의 다소로써 그 숫자가 오르내리는데, 京司에 상납하는 숫자는 모든 邑이 다같아서 20여두뿐이다 전세6두, 대동12두와 船價 및 雜費가 또 2~3두이다. 그러므로 1萬結이 되는 읍이라하더라도 반듯이 1만결의 쌀이 모두 王稅로 들어가는 것이 아니다. 그러므로 그중에서 부호의 기름진 전지 몇 千結을 잡아서 왕세에 충당하며, 또 그 다음 몇 백결을 官需에 충당하며 즉 현령의 月廩이다, 또 그 다음 몇 백결로써 營主人의 進上價米에 충당하며, 또 그 다음 몇 백결로써 京主人과 營主人의 役價米로 충당하며, 또 그 다음 몇 백결은 隱結 및 餘結과 下下田의 加徵米 위에 그 설명이 있다 및 旱田의 黃豆條加徵米 위에 그 설명이 있다」로 돌려서 邸吏, 首吏, 田吏 와 大同吏 등이 흠쳐먹도록 내버려두는 것이 역시 좋지 않겠는가.⁴²

위에서 말한 바와같이, 『경세유표』와 『목민심서』에서는 거기에서가 아니면 다른 어디에서도 찾아볼 수 없는 전지1결의 부담을 상세히 나타내는 전세계관이 제시되어있는데, 두 자료는 모두 강진현의 계관을 기초로하고 추가적인 조사를 행하여 전결1결이 부담하는 모든 부세를 파악하려고 노력한 것으로 보인다. 그리고, 두 자료는 기본적으로는 같은 것이지만 세가지 점에서 차이가 있다. 첫째는 전자는 부세부담을 結斂(1결당의 징수), 石斂(1석당의 징수) 및 碎斂(특정의 부세총액을 結總에서 攤徵하는 것)으로 분류하여 계관을 정리한데 대하여, 후자는 우선 國納之計, 船給之計 및 邑納之計 등의 計定을 설정하고 각 계정별로 부세부담을 結斂, 石斂 및 碎斂으로 분류한 점이고, 둘째는 계관에 실릴 수 있는 자료와 거기에 실릴 수 없는 자료를 구분하여 계관과 계관에 실릴 수 없는 전결부담을 별도로 정리했다는 점이고, 셋째는 『경세유표』 「田制」七의 계관과 『목민심서』 「稅法」下의 그것의 정리시점이 1년의 時差밖에 없음에도 불구하고, 후자는 전자보다 전결의 부세부담에 대한 보다 상세한 정보를 제공하고 있다는 점이다. 그러므로 여기서는 후자의 자료를 정리하여 계관과 계관에 실릴 수 없는 자료를 별도로 구분하여 제시하고자 한다. 두 자료는 강진현의 계관이 제공하는 정보에 기초한 것이기는 하지만, 당시 중앙정부의 재정수입을 주로 담당했던 삼남지방의 전지1결의 부세부담을 나타내는 標準計版으로 보아도 무방하지 않을까 생각한다. 그리

⁴¹ 모든 군현에 계관이 있었다는 것은 말할 필요도 없겠으나, 아직도 그에 관한 자료는 발견되지 않는다. 한국정신문화연구원, 『고문서집성 3 - 해남윤씨편 영인본 - 』, 1983에는 計板3件이 있으나, 이것은 농가의 納稅計板으로서 郡縣의 課稅計版과는 그 양식이 다르다. 計版 혹은 計板은 會計帳이라는 뜻이다.

⁴² 「諸邑稅米之數, 邑各不同. 試論南徵數邑, 羅州每田一結, 納米四十五斗, 康津每田一結, 納米三十斗 防納則三十五斗, 海南每田一結, 納米二十五斗 防納則三十斗, 靈巖每田一結, 納米二十四斗, 長興每田一結, 納米二十八斗. 蓋以徭役多少, 上下其數, 而京司上納之數, 諸邑皆同, 二十餘斗而已 田稅六斗, 大同十二斗, 船價雜費, 又爲二三斗. 故雖萬結之邑, 不必萬結之米, 盡歸王稅也. 故就其中, 擇富戶腴田幾千結, 以充王稅之額, 又其次幾百結, 以充官需 卽縣令月廩, 又其次幾百結, 以充營主人進上價米, 又其次幾百結, 以充京主人營主人役價米, 又其次幾百結, 歸之於餘結隱結及下下田加徵米 說見上 旱田黃豆條加徵米 說見上, 使邸吏首吏田吏大同吏之等, 任其偷竊, 不亦可乎.」 (『全書』五 - 牧民心書四 - 六十二 後面, 稅法上) 여기에서의 結數는 稅額으로 읽어야 할 것으로 보인다.

고 아래에서는 계관을 제시하고 거기에 해설을 붙이기로 한다.

計版⁴³

1. 國納의 計定

1) 結斂(22두2승)

田稅米6斗

大同米12두

三手米1斗2升⁴⁴

結米3두(돈으로 징수할 때에는 結錢5錢과 耳錢1文이다)

別收米3두(황해도에서만 징수)

2) 石斂(1두2승5홉5작)

加升米3승

斛上米3승

京倉役價米6승

下船入倉價米7合5勺

3) 碎斂(12석)

倉作紙米2석

戶曹作紙米5석

貢人役價米5석

2. 船給의 計定

1) 石斂(5두5승)

船價米3두5승

浮價米1두

加給米8승

人情米2승

3. 邑徵의 計定

1) 結斂(4두1승6홉+ 幾升)

雉鷄柴炭價米4두

雉鷄柴炭價米不足米幾升

雉鷄色落米1승6홉

2) 石斂(6승)

看色米1승

落庭米4승

打石米1승

3) 碎斂(624석)

田稅騎船監吏糧米20석

大同騎船監吏糧米20석

京主人役價米60석

營主人役價米90석

進上添加米90석

進上又添加米200석

兵營主人役價米14석

戶房廳傳關米130석

⁴³ 『全書』五 - 牧民心書五 - 一 前面, 稅法下에서 작성

⁴⁴ 본래는 2 두 2 승이 있으나, 인조갑술년에 1 두를 감했다. (「仁廟甲戌, 命三南量田, 減三手米每結一斗.」, 『全書』五 - 經世遺表七 - 六 後面, 田制七)

거듭 말하지만, 위에서 제시된 계관은 강진현의 계관이 제공하는 정보를 기초로 작성된 三南地方의 표준계관이라 할만한 것이다. 국납, 선급 및 읍징의 計定別로 결럼, 석럼 및 쇠럼이 제시되어있다. 우선 國納計定을 보면, 결럼은 전세미6두, 대동미12두, 삼수미1두2승 그리고 결미3두로서 합계 22두2승이며, 석럼은 加升米3승, 斛上米3승, 京倉役價米6승 그리고 下船入倉價米7승5勺으로서 합계 1두2승5홑5작이며, 쇠럼은 倉作紙米2석, 戶曹作紙米5석 그리고 貢人役價米5석으로서 합계 12석이다. 이 국납계정에서 알 수 있는 사실은 다음과 같다. 첫째, 전세는 下下田畓에서 쌀이나 콩을 4두씩 거두게 되어있었으나, 전답을 불문하고 米6斗를 거두었다. 둘째, 법전에서 전세는 水田에서는 糙米를, 旱田에서는 黃豆를 거두도록 규정되어 있었으나, 수전과 한전을 막론하고 조미를 거두었다. 셋째, 대동미, 삼수미 및 결미는 수전과 한전을 막론하고 모두 조미를 거두었다. 이것은 법전의 규정대로이다. 넷째, 加升米3승, 斛上米3승, 京倉役價米6승 및 下船入倉價米7승5勺은 전세미, 대동미, 삼수미 및 결미를 막론하고 모든 전결의 부담을 대상으로 攤徵되었다. 이것들은 부세를 수납하는 胥吏와 阜隸들의 수입으로 되었다. 계관이 알려주는 이러한 정보는 수전과 한전에서 거두는 전세곡물의 종류와 가승미 및 곡상미 등의 부과대상이 되는 稅種에 대하여 명확하게 알 수 있게 했다. 종래에는 이에 대한 인식이 다소간 애매하였으나, 이 계관의 정보에 의하여 이를 명확하게 알 수 있게 된 것이다.

다음은 선급의 계정이다. 선급은, 모두 石斂인데, 船價米3두5승, 浮價米1두, 加給米8승 그리고 人情米2승으로서 합계 5두5승이다. 법전에서는 전세의 경우는 선급이 없고 대동미의 경우라야 선급이 있으나, 조선후기에는 漕船이 운행되지 않았기때문에 전세미, 대동미, 삼수미 및 결미를 물을 것 없이 모두 선급을 징수하였던 것이다. 그러므로 船給이 國納의 4분의 1이나 되었는데, 선급은 傭船料와 사공의 수입으로 구성되어있었다. 그 다음은 읍징의 계정이다. 결럼은, 雉鷄柴炭價米4두, 雉鷄柴炭價米不足米幾升 그리고 雉鷄色落米1승6홑으로서 합계 4두1승6홑과 幾升이며, 석럼은 看色米1승, 落庭米4승 그리고 打石米1승으로서 합계 6승이며, 쇠럼은 田稅騎船監吏糧米20석, 大同騎船監吏糧米20석, 京主人役價米60석, 營主人役價米90석, 進上添加米90석, 進上又添加米200석, 兵營主人役價米14석 그리고 戶房廳傳關米130석으로서 합계 米624석이다. 읍징의 계정에서 주목되는 것은 치계시탄가미, 진상첨가미 및 호방청전관미 등인데, 이들은 대동법과 균역법의 給代財源의 부족과 감사 및 수령의 부정 축재에 기인하는 바가 컸다고 한다. 위의 계관에 실린 국납, 선급 및 읍징의 계정의 부세부담을 通計하면, 結斂이 26斗3升6合, 石斂이 7斗3升5合5勺 그리고 碎斂이 636石으로서, 정약용이 조사한 강진의 계관에 제시되어있는 전결1결에 대한 부세부담인 米30두를 훨씬 초과하고 있었다.

田地1結의 부세부담을 위와같이 계관의 稅目別로 분류해놓는 것만으로써도, 조선후기의 부세수취가 얼마나 混亂스러웠는지를 알 수 있지만, 보다 심각한 문제는 새로운 전제부담이 거기에 추가되고 있었다는 사실이다. 그 가장 중요한 원인은, 종래 공물수입이 부세수입의 大宗이었기때문에 중앙 및 지방의 各官廳의 經費와 官吏들의 생계가 공물의 수납과정에서 생기는 賂物에 의존하는 바가 컸는데, 이제 대동법과 균역법의 실시로 공물의 징수가 중지되었기때문에, 그러한 비용을 보충하기 위한 추가적인 전결부담이 불가피한데 기인했다. 대동법과 균역법의 개혁으로 인한 추가적인 전결부담은 거기에서 끝나지 않고 계관에 실리지 않은 전결부담으로까지 연결되었다. 그 중요한 항목이 1結當 民庫租30~40두였다. 그리고 계관에 실리지 않은 전결부담의 碎斂1,000餘兩의 징수도 대동법과 균역법의 실시와 관련되는 바가 컸다. 여기에도 19세기초가 되면, 1결당 還上租2~3石도 전결부담으로 전환되었다. 이렇게 보면, 계관에 실린 전결부담과 계관에 실리지 않은 전결부담을 합하면, 전지1결의 부세부담은 米68斗, 벼로 환산하여 136두가 된다. 벼136두는 벼 9石에 해당하는데, 정약용이 序官의 平賦司에서 제시하고 있는 水田10斗落(2분의 1結)을 경작하는 농민의 부세부담5石과 기본적으로 같은 것이다.⁴⁵ 그는, 防納을 하지 않는 경우, 농민들은 계관에 실린 부세米34斗와 이에

⁴⁵ 「我國本無賦法, 所謂田稅, 亦近貊法, 國用官用, 自然不足. 於是, 無名之賦, 日增月衍, 皆以田結徵之, 古之貊法, 今桀法也. 試論南方之情, 水田種十斗, 槩得穀二十苞. 其十苞輸于田主, 二苞入于種稅, 二苞入于還上,

상당하는 계판에 실리지 않은 부세를 부담하는 것으로 보았는데,⁴⁶ 그것은 위의 계판과 계판에 실리지 않은 전세부담과 같은 것이다.

「신근안. 1結에서 거두어들이는 것으로 法典에 실려있는 것은 대략 미21두海西에서는 3두를 더한다와 돈5錢에 불과하다. 그러나, 민간에서 1년에 바치는 것을 通計하면, 쌀은 40두를 내리지 않으며, 곡식은 10두를 내리지 않으며, 돈은 3~4兩雇馬租가 혹 20여두에 이르기도 한다을 내리지 않는다. 유독胥吏와 짜고 納期前에 防納을 하여 隱結에 충당하는 경우, 미34두每斗에 12되가 들어간다로써 1년이 무사할 수 있다. 문마다 각각 같지않아서 바치는 쌀의 양의 多少가 다르기는 하지만, 명목을 교묘하게 설정하는 일이 朝三暮四하나 그 實狀은 모두 같다. 10년 이전에는 대략 1結에 벼100두를 내면 대개 충당할 수 있었으나, 지금은 100두로써는 오히려 부족하다. 魯나라의 3家が 국가와 더불어 나라를 4분했다고 하더라도 그 먹는 바는 많지 않았으나 『春秋』에 큰 변란으로 기록했다. 오늘날 이 下吏들은 나라를 3분하여 公은 하나를 먹고 吏는 둘을 먹으니 그 지나침이 3家和 비교도 안된다. 반드시 큰 變通과 更張이 있어서 먼저 이 일을 바른 이후라야 나라가 가히 나라꼴을 할 수 있을 것이다.」⁴⁷

計版에 실리지 않은 田結負擔

(1) 結斂

奎章閣冊紙價錢3分(營納)

書員考給租4두(吏徵)

坊主人勤收租2두(吏徵)

民庫租30~40두

民庫錢1兩 2~3錢

漂船雜費錢30~40錢~50~60錢

還上租2~3石

(2) 碎斂(1,000餘兩~1,100餘兩)

新官刷馬價300~400餘兩

舊官刷馬價600餘兩

新官衙修理雜費錢100餘兩

위에서 보는 바와같이, 조선후기의 전세제도는 여러가지로 혼란에 빠져있었다. 전세제도가 제대로 整備되지 못했기때문에 거기에 寄生하는 부정부패가 日常的인 慣行으로 되어있었다. 그러므로 조선후기의 田稅制度에 기생하는 부정부패에 대해서는 일일이 지적하기가 어려우나, 그중에서 큰 것만을 들어보면 다음과 같다. 첫째는 下下之賸과 黃豆之賸이라는 것이다. 전국의 전지는 대부분이 下下田인데, 법전에서는 거기서 전세4두를 징수하도록 규정되어있으나 6두를 거두고, 旱田에서는 黃豆를 거두도록 규정되어있으나 米를 거두어서, 법전규정이상의 부세를 거두어서 착복하였다. 康津縣의 己巳年康津縣의 大概狀에 의하면, 下下畝加徵米가 糙米686斗, 下下田加徵米가 白米5,228斗, 그리고 下中田加徵米가 白米1,866斗로서, 이하하지상과 黃斗지상을 모두 합하면 米7,780斗로서 519石이 된다. 이 519석은 전세미947석의 54.8%에 이르는 것이었다.

二苞入于雜賦 瑣瑣名色, 今不可殫述, 佃夫之所自食, 極不過三四苞. 先王什一, 今什七八, 民何以聊生乎.」(『全書』五 - 經世遺表一 - 十四 前面, 平賦司)

⁴⁶ 「然不防而納者, 所謂計版所出三十四斗, 其餘錢米, 又近此數雇馬租等已見前, 破家蕩產, 不可聊生. 若既防納, 一年無事.」(『全書』五 - 經世遺表七 - 十九 後面, 田制八)

⁴⁷ 「臣謹案 法典所載一結所收, 大約不過米二十一斗海西加三斗錢五錢. 然民間所納一年通計, 米不下四十斗, 粟不下十餘斗, 錢不下三四兩雇馬租或至二十餘斗. 唯與吏作奸, 先期防納, 以充隱結者, 乃得以三十四斗每斗容十三升, 一年無事. 邑各不同, 雖其輸米之數, 多少不等, 巧設名目, 朝三暮四, 其實皆相近也. 十年以前, 大約一結出租百斗, 可以相當, 今百斗猶不足矣. 魯之三家, 與國四分, 其所自食無多, 而書之春秋, 以爲大變. 今此下吏, 三分其國, 公輸其一, 吏食其二, 其浮於三家遠矣. 必有大變通大更張, 先正此事, 然後國可以爲國.」(『全書』五 - 經世遺表七 - 十九 前面, 田制八)

下下之賸과 黃豆之賸에 의한 田稅加徵米

田結	加徵米
下下畝加徵米343結	糙米686斗
下下田加徵米1,307結	白米5,228斗
下中田加徵米622結	白米1,866斗
合計	米7,780斗(519石)

둘째는 흉년에는 전세에 대해서는 재결이 지급되고 대동미와 환곡에 대해서는 停退나 蕩減이 이루어졌으나, 이들을 농민들에게 나누어주지 않고 그 대부분을 관리들이 착복했다.⁴⁸ 己巳年康津縣의 災結은 2,460결인데, 그 전세미는 9,840두로서 656석이다. 대동미와 환곡의 정되나 탕감의 이익은 풍흉의 정도에 따라 다르기는 했겠지만, 그것이 數百石~數千石에 이르렀다고 한다. 셋째는 隱餘之結과 防納之結의 존재이다. 이들은 적을 경우에는 1千餘結, 많을 경우에는 數千餘結에 이르렀는데,⁴⁹ 대개 출세결의 절반에 육박할 정도였던 것으로 보인다. 위에서 보는 바와같이 조선후기의 전정은 대동법과 균역법의 개혁으로, 한편으로는 난잡한 수탈의 수단인 貢物徵收는 크게 개혁되고 있었으나, 다른 한편으로는 전세제도가 혼란에 빠지고 이에 기인하는 부정행위가 크게 성행했다. 이러한 조선후기 田政紊亂은 制度不備에서 야기되었던 조선전기의 貢物과 軍役 徵收上의 혼란을 계승한 것인데, 이러한 사실은 조선후기에 이르기까지만 하더라도 한국에서는 안정적인 租稅制度가 확립되지 못했다는 사실을 의미한다. 정약용은 정전법의 실시로써 이러한 무질서한 조세제도를 극복하고 안정적인 부세제도를 확립하려고했던 것이다.

2. 井田法과 賦貢制

1)井田法

조선후기의 전정문란의 원인으로서, 국가적 토지소유의 약화 및 양전의 곤란성 등 여러가지 요인이 있었으나, 田稅制度의 混亂이라는 점도 있었다. 전세제도혼란의 樣相을 보면, 다음과 같다. 첫째는 租稅名目の 혼란이다. 전세, 대동 및 결미 등 稅種이 번잡한 것은 말할 것도 없고, 이들에 대한 부가세인 船價米 및 舢上米 등까지도 별도의 세종으로 설정되었다. 둘째는 結斂, 石斂 및 碎斂 등 조세징수방법의 불합리성이다. 결렴은 전세수취의 기준이니 불가피하다고 하더라도, 석렴과 쇄렴과같은 조세징수방법의 불합리성때문에 課外의 징수가 행해졌다. 셋째는 民庫租와같이 郡縣의 필요에 따라 수령과 아전들이 恣意的으로 징수하는 조세가 존재했다.⁵⁰ 민고조는 명확한 징수규정이 없었기때문에 수령이 자의적으로 행사하던 貢物의 징수방법을 계승한 것으로서, 조선후기까지도 법규에 규정되지 않은 자의적 徵稅가 많았던 것이다. 이 이외에도 조선후기의 전세제도가 가지는 문제점은 많았으나, 公田의 생산물을 井耨로 수취하는 정전법의 실시는 이러한 전정문란을 일거에 극복할 수 있게 했다. 첫째 井耨의 징수는 복잡한 전세명목을 제거하고 9분의 1의 單一稅를 실현하게 했다. 더 나아가 모든 경비를 井耨의 수입에서 지출하게 함으로써 舢上米 및 看色米와같은 부가세를 징수할 필요가 없게 했음은 물론 石斂이나 碎斂과같은 불합리한 조세징수방법도 존재할 필요가 없게 했다. 둘째 井耨의 징수는 助法에 의한 것이므로 貢法에 必須的인 年分の 査定을 불필요하게 했다. 이러한 점은, 고려시대와 조선시대에 걸쳐서 踏驗損實과 年分等第의 곤란성때

⁴⁸ 다산은 舊還의 탕감, 대동의 정되 및 전세의 재결은, 관리들이 도둑질해먹기때문에 國庫만 축낼뿐 백성들에게 분배되는 것이 아니니, 차라리 폐지하는 것이 좋다고 말하고 있다. 즉, 舊還은 蕩減되는 경우가 있고 대동은 정되되는 경우가 있기는 했지만, 이들은 災滅의 대상이 아니었다. 「臣故曰舊還之蕩滅也, 大同之停退也, 災傷之免徵也, 此三者, 國之所失, 而民之所不得. 民既不得, 國寧無失, 此三者, 雖廢之可也.」(『全書』五 - 經世遺表七 - 十五 後面, 田制八)

⁴⁹ 「大概狀應頃之外, 隱餘之結, 防納之結, 多者數千結, 少者千餘結, 此皆無故超脫於碎斂之中, 斯何理也.」(『全書』五 - 牧民心書五 - 二 前面, 稅法下)

⁵⁰ 「今民庫之法, 郡縣小吏, 與其胥史, 私立法制, 守令蒙昧, 署尾惟謹行之, 沛然莫之能遏, 是小吏竊人主之柄也. 由此言之, 雖謂之無法之國, 不可辭也.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 二十一 前面, 賦貢制六)

문에 전세제도가 제대로 시행될 수 없었던 점을 고려하면, 정전법에 의한 井耬의 수취가 조세제도의 개혁에 있어서 얼마나 획기적인 의미를 가지는가를 알 수 있게 한다.

위와같은 획기적인 전세제도의 개혁이 시행되려면, 公田의 국유화, 정전으로의 전지구획 및 어린도에 의한 양전에 더하여, 이러한 양전을 통하여 얻어진 자료를 기초로 하는 행정구역의 재편이 이루어져야 한다. 일본과 같은 봉건국가에 있어서는 촌락공동체인 村(무라)이 부세징수의 최하위단위였기 때문에 양전자료가 村別로 정리되었으나, 조선과 같은 중앙집권 국가에서는 郡縣이 부세징수를 책임지고 있었기 때문에 양전자료가 군현별로 정리되었다. 그렇기때문에 정약용은 양전을 통하여 획득된 자료를 가지고 大川이나 山脈 등 뚜렷한 境界를 기준으로 군현의 관할구역을 재편하려고도 했다. 총괄적으로 말하면, 전근대에 있어서는 행정기구와 징세기구가 통일되어 있었으므로, 이 행정구역의 재편이 곧 徵稅機構의 재편이었다. 그래서 정약용은 「井田議」 1~2에서, 公田의 국유화, 井田으로의 전지구획과 魚鱗圖에 의한 양전에 대한 설명을 끝내고, 바로 양전에서 획득한 자료를 기초로 하는 행정구역의 재편성에 대한 설명으로 들어갔다. 4井이 1村, 4촌이 1里, 4리가 1坊, 4방이 1部가 되게하고, 촌에는 1監을, 이에는 1尹을, 방에는 1老를, 부에는 1正을 두어서 공전의 경작과 추수를 감독하고 전세수입을 관리하도록 했다.⁵¹ 그리고 농민들에게는 공전에 대한 경작과 추수를 私田에 于先하여 행하도록 했다.⁵² 이것은 「先公後私」로서, 공전의 수확물이 전세로서 국가에 수납된다는 점도 있었지만, 그것보다는 공전이 전근대의 身分的 位階秩序를 상징하는 王田이었기 때문이었다. 공전을 관리하는 말단 조직은 村監으로서, 이들에게는 皮穀24斛을 1년의 祿俸으로 지급하도록 했는데, 남방에서는 벼로 지급하고, 북방에서는 조로 지급하도록 규정하였다.⁵³ 전세의 수취기구에 대해서는 더 이상의 설명이 없으므로, 아래에서는 井耬의 수취를 위한 전지의 分等과 井耬와 結負에 의한 田稅收入의 비교에 대한 설명으로 들어가기로 한다.

(1) 田地의 分等과 井耬의 收取

정전제로의 전제개혁이 이루어지고 그 전세의 관리기구가 정비되면, 이제 經田御使는 3년간의 耕作實績을 가지고 里尹 및 村監 등과 상의하여 井耬收取를 위한 田地分等を 행한다.⁵⁴ 본래 정전법에서는 井耬가 공전의 생산물이므로 그 本義에 따르면 구태여 전지를 분등할 필요가 없지만, 국가경영에 있어서는 명확한 법제가 있어야했기때문에, 고대왕정의 이상적인 법제라 생각되었던 『尙書』의 「우공」과 『주례』에 따라 田等を 九等으로 나누었다. 전지의 분등은, 본래 전국의 모든 전지에 대하여 이루어져야하지만, 우선 거기로부터 井耬를 收取하는 公田에 한해서 실시하도록 했다. 그 이유는 아직도 私田의 국유화가 이루어지지 못했기때문이다. 또 분등은 水田에 대해서 우선적으로 이루어졌는데, 旱田은 재배작물이 복잡해서 분등하기가 어려워 수전에서 먼저 분등을 행하고, 한전도 수전에 비추어 분등하려고 했기때문이다. 그리고, 분등에 있어서는 上等田의 等間은 넓게 잡고, 下等田의 등간은 좁게 잡았는데, 그것은 상등전은 전지에서 차지하는 비중이 낮았기때문에 等間이 다소 넓게 잡힌다고 하더라도 稅收에 큰 영향이 없는데 대하여, 하등전은 전지에서 차지하는 비중이 높고 또 많은 농민들의 이해관계가 달려있었기때문에 자세히 살피지 않으면 안된다고 생각했다. 그는 이를 다음과같이 설명했다.

⁵¹ 「制其村里，以田束之。凡四井爲村，四村爲里，四里爲坊，四坊爲部。村置一監，里置一尹，坊置一老，部置一正，導之以仁義，以治公田，申之以孝悌，以治私田。監其耕播，董其秧耘，察其刈穫，謹其春簸，斂之於野，以輸公倉。」(『全書』五 - 經世遺表八 - 六 後面, 井田議二)

⁵² 「公田不糞，不敢糞其私。公田不耕，不敢耕其私。公田不耨，不敢耨其私以槌破塊也。公田不灌，不敢灌其私。公田不播，不敢播其私。公田不秧，不敢秧其私。公田不耘，不敢耘其私。公田不穫，不敢穫其私。」(『全書』五 - 經世遺表八 - 八 前面, 井田議二)

⁵³ 「其村監一員，卽古田畯之職也，勞勩終年，不可無祿。一年粟二十四斛二百四十斗，受而爲飢，雖有閏月無加焉。南方以稻，北方以稷。」(『全書』五 - 經世遺表八 - 八 前面, 井田議二) 조선의 村監과 일본의 촌락공동체의 首長인 庄屋(쇼오야)의 정치적 지위의 차이가 양국의 조세제도상의 차이에서 가지는 의미가 매우 컸다. 庄屋은 촌락공동체의 首長인데 대하여 村監은 단순한 末端官吏에 불과했다는 점에서 그들이 조세징수상에서 가지는 地位는 判異했다.

⁵⁴ 既三年，經田御史持三年之簿，巡視公田，會里尹村監，議分田等，視其肥瘠，分之爲九等 (『全書』五 - 經世遺表八 - 十 前面, 井田議二)

「나는 생각컨대, 助法이란 백성과 더불어 즐거움과 고통을 같이하는 것이다. 풍년이 들면, 公私가 모두 수확이 풍성해지고, 흉년이 들면, 公私가 더불어 가난해지는 것이니, 토지의 肥瘠은 본래 반드시 물을 필요가 없다. 그러나, 王者의 법은 모두 일정한 규정이 있어서 그것을 넘을 수가 없으니, 천지의 자연에 맡겨서 막연히 절제가 없게 할 수 없기때문에, 禹임금과 稷은 정전을 구획하고, 禹貢은 田分을 9등으로 나누었다 이미 州別로 分等한 것이 명백하지만, 1丘와 1甸도 모두 9등으로 나뉘어졌다. “周禮”에 상중하의 세 가지 전지에 대하여 鄭玄의 注는 ‘3等到 또 3等이다’ 했으니, 周나라 역시 9등이었던 것이다. 다만, “주례”의 分等은 본래 모든 전지에 대하여 행해졌으나, 지금 내가 이 책에서 私田에 대하여 감히 분등을 말하지 못하는 것은, 옛날에는 농부가 王田 중에서 비옥한 전지를 가지고 척박한 전지를 가지지 않으려고 다투었으므로 그 분등이 지극히 쉬웠으나, 지금은 관리들이 私田 중에서 비옥한 전지를 택하여 무거운 세금을 부과한다고 邭포를 놓다가 瘠薄한 전지로 査定하고 가벼운 세를 부과하니, 분등이 지극히 어려운 것이다 인민들이 비옥한 전지를 척박한 전지로 사정을 받으려고 도모한다. 지금은 우선 私田은 그만두고 다만 公田을 가지고 3년의 수확을 조사한 후에 그 등급을 사정하되, 이미 등급이 정해지면 糶粟이 몇 斗인가는 마땅히 정액이 있어야 한다. 위의 세 등급은 간격이 넓어서 손실이 없지 않은 것 같기도 하지만, 그러나 이러한 것은 드물기 때문에 넉넉한 데로 쫓았고, 밑의 세 등급은 간격이 좁아서 비례에 합치하지 않는 것 같으나, 이러한 전지는 지극히 많아서 자세히 살피고자 한 것이니, 뜻이 없지는 않을 것이다.」⁵⁵

전지의 분등은 결국 정부에 전세로 수납할 公田一畝의 수확량을 査定하는 것이다. 전지의 분등은 3년간의 수확에 관한 자료를 기초로 행하는데, 벼1알을 심어서, 15알을 거두는 것을 下下, 20알을 거두는 것을 하중, 25알을 거두는 것을 하상, 30알을 거두는 것을 中下, 40알을 거두는 것을 중중, 50알을 거두는 것을 중상, 60알을 거두는 것을 上下, 80알을 거두는 것을 상중, 100알을 거두는 것을 상상으로 잡았다.⁵⁶ 이것을 기준으로 井耬를 계산하면, 1斗落의 耬粟은, 하하는 15두, 하중은 20두, 하상은 25두, 중하는 30두, 중중은 40두, 중상은 50두, 상하는 60두, 상중은 80두, 상상은 100두로 되고, 1畝40斗落의 耬粟은, 하하는 600두, 하중은 800두, 하상은 1,000두, 중하는 1,200두, 중중은 1,600두, 중상은 2,000두, 상하는 2,400두, 상중은 3,200두, 상상은 4,000두이다.⁵⁷ 이를 白米로 환산하면, 하하는 240두, 하중은 320두, 하상은 400두, 중하는 480두, 중중은 640두, 중상은 800두, 상하는 960두, 상중은 1,280두, 상상은 1,600두이다.⁵⁸ 이러한 田等の 査定은 『경세유표』의 「전제별고」 1

⁵⁵ 「臣伏惟, 助法者, 所以與百姓同甘苦也. 年豐則公私俱穰, 歲儉則公私並衰, 土地肥瘠元不必問. 然王者之法, 皆有一定之界, 不可踰之限, 不可因天地之自然, 漫無節制, 故禹稷成井地之功, 而禹貢田分九等既以州分等則明, 亦一丘一甸皆分九等. 周禮上中下三地, 鄭註謂三等又各三等, 則周亦九等也. 但周禮分等本係其田, 而今臣此編, 私田未敢言分等者, 古者農夫於王田之中爭其肥壤辭其瘠土, 其分等至易也. 今也王人就私田之中, 擇肥壤而冒重稅, 辨瘠土而配輕稅, 其分等至難也民謀肥爲瘠. 今姑捨之, 但執公田, 驗其三年所穫, 審定厥等, 既定厥等, 其耬粟幾斗, 宜有定額. 其上三等, 相距疎闊, 不無所失, 然既是稀有, 故從寬裕, 其下三等, 相距短促, 不合比例, 然此地極多, 斯欲細察, 非無義也.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十 後面, 井田議二)

⁵⁶ 「臣伏惟, 大凡水田, 種一得十者謂之最薄, 種一得百者謂之最膏亦或有過百者不必論, 然不遇災傷, 種一得十者亦不可見. 其得十五者當爲下下, 其得二十者當爲下中, 其得二十五者當爲下上, 得三十者爲中下, 得四十者爲中中俗謂之二石羅其, 得五十者爲中上, 得六十者爲上下, 得八十者爲上中, 得百者爲上上, 則民論其平矣. 下等差之以五者, 其田既薄, 察其細使無冤也, 上等差之以二十者, 其田既肥, 略其利以厚民也, 中等差之以十者, 權於二者之中, 使得其平也.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 九 後面, 井田議二)

⁵⁷ 「於是, 定其耬粟之額, 每田二畝有半即一斗之落, 一等百斗, 二等八十斗, 三等六十斗, 四等五十斗, 五等四十斗, 六等三十斗, 七等二十五斗, 八等二十斗, 九等十五斗.

若然, 一等一畝其粟四千斗四百斛, 二等一畝其粟三千二百斗, 三等一畝其粟二千四百斗, 四等一畝其粟二千斗, 五等一畝其粟一千六百斗, 六等一畝其粟一千二百斗, 七等一畝其粟一千斗, 八等一畝其粟八百斗, 九等一畝其粟六百斗.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十 後面, 井田議二)

⁵⁸ 結負制에서의 전세는 糙米로 징수하는데, 왜 井田制에서의 井耬米는 白米로 징수하도록 했는지에 대해서는 아직 그 이유를 밝히지 못했다. 糙米와 白米의 차이에서 발생하는 계산상의 문제는 없을 수 없으나, 당분간 다산의 논의에 따라 兩者를 같은 것으로 보고 논의를 진행하기로 한다.

의 전등사정과는 조금 차이가 있으나 기본적으로 같은 것인데,⁵⁹ 「전제별고」 1의 등급사정은 康津縣과 그 주변군현의 水田생산력에 대한 조사자료에 근거하여 이루어졌다고 한다. 그리고, 이 등급사정에 있어서는 정약용본가의 農耕事情도 참고되었다. 위의 등급사정을 표로 정리하면, 아래와 같다.

田分 9 等과 糶粟		
田等	1 畝의 糶粟	1 畝의 田稅米
1 等畚(上上)1 斗의 씨를 뿌려 100 斗(6 石 10 斗)를 거둔다	4,000 斗	1,600 斗
2 等畚(上中)1 斗의 씨를 뿌려 80 斗(5 石 5 斗)를 거둔다	3,200 斗	1,280 斗
3 等畚(上하)1 斗의 씨를 뿌려 60 斗(4 石)를 거둔다	2,400 斗	960 斗
4 等畚(中上)1 斗의 씨를 뿌려 50 斗(3 石 5 斗)를 거둔다	2,000 斗	800 斗
5 等畚(中中)1 斗의 씨를 뿌려 40 斗(2 石 10 斗)를 거둔다	1,600 斗	640 斗
6 等畚(中하)1 斗의 씨를 뿌려 30 斗(2 石)를 거둔다	1,200 斗	480 斗
7 等畚(下上)1 斗의 씨를 뿌려 25 斗(1 石 10 斗)를 거둔다	1,000 斗	400 斗
8 等畚(하中)1 斗의 씨를 뿌려 20 斗(1 石 5 斗)를 거둔다	800 斗	320 斗
9 等畚(하하)1 斗의 씨를 뿌려 15 斗(1 石)를 거둔다	600 斗	240 斗

傳統的으로는 전세수취에 있어서 貢法을 사용하여왔기때문에, 田稅의 査定에 있어서 기본적으로 중요한 것은 田等과 年分の 사정이었다. 그러나, 助法을 사용하는 경우에 있어서는 이 전등과 연분의 사정이 필요없게 된다. 그러므로 부세의 수취방법으로서의 조법이 공법보다 탁월하다고 인식되어왔다. 즉, 조법은 천지자연과 더불어 백성들과 同苦同樂하는 것이기 때문에 豊凶에 구애받을 필요가 없었던 것이다. 「조법은 天地에 따르는 것이므로, 작년에 4石을 거두어도, 나라는 적지 않다고 생각하고, 금년에 40석을 거두어도, 백성은 많지 않다고 생각한다. 公田의 소출은 오직 자연에 맡기우는 것이므로, 斗量의 차이가 비록 1백등에 이른다 하더라도, 위에서도 부끄러워할 것이 없고, 아래서도 원망할 것이 없는 것이다. 공법은 人意에 따르는 것이므로, 전년에 4석을 거두면, 나라는 너무 적지 않은가 의심하고, 금년에 40석을 거두면, 백성들은 너무 많지 않은가 의심한다. 비록 年事의 풍흉이 10배의 차이가 난다 하더라도, 백성들은 장차 長上을 힐끔힐끔 쳐다보며 疾視할 것이다.」⁶⁰ 다시말하면, 만약 공전의 소출을 그냥 그대로 井糶로 거두어들인다면, 전등과 연분은 전혀 사정할 필요가 없는 것이다.

그러나, 국가경영에 있어서는 정해진 法規가 없을 수 없기때문에 공전의 田等에 따라 정해진 糶糶를 거두어들일 수밖에 없다면, 豊凶에 대한 고려 또한 불가피한 것이다. 더구나 조선후기와같이 아직도 수리시설의 보급이 불충분하여 한 해에 풍년이들면 이태는 흉년이 든다고 말해지는 상황하에서는 더욱 그러하였다. 그래서 정약용도, 비록 정전법을 시행한다고 하더라도, 풍흉에 대한 고려는 필요하다고 생각했다. 다만, 이러한 경우에도, 공전의 평균수확물을 井糶로 거두어들이는 것이기때문에, 中年에는 오직 田等에 따라 糶糶를 거두어들여도 되고, 큰 풍년이 들거나 큰 흉년이 든 해에 한하여 糶糶의 조정을 행하도록 했다. 큰 풍년이 든 경우, 1두락에 대하여, 上中等田과 上下等田은 10두씩을, 中等田은 5두씩을 增徵하도록 하고, 上上等田과 下等田은 증세를 면제하도록 했다. 그 이유는, 상상등전은 이미 극한에까지 징세했으므로 세율을 더 높일 수가 없고, 하등전은 이미 잘게 분등했으므로 더 고려할 필요가 없기때문이라고 했다. 흉년의 경우에는 특별히 세율을 정하지 않고 災傷의 정도에 따라 조세를 감면하게 했다.⁶¹ 그 이유는 조선후기에는 토지생산성의 안정성이 낮아서 흉년

⁵⁹ 『全書』 5-經世遺表9-19 後面, 田制別考二 魚鱗圖說

⁶⁰ 「助法因於天地, 前年收四石, 國不以爲少, 今年收四十石, 民不以爲多. 惟是公田之出, 由於自然, 故升斗之差, 雖至百等, 上無愧焉, 下無怨焉. 貢法因於人意, 前年收四石, 國疑其已少, 今年收四十石, 民疑其已多. 雖其歲事之豐儉, 差以什倍, 民將盼盼然疾視其長上矣.」(『全書』 五 - 經世遺表七 - 五 前面, 田制七)

⁶¹ 「今此井糶之法, 先定土品之九等, 各定恒率, 以爲中年之率. 乃於上面只存大豐之一率, 又於下面只存大凶之一率, 使視年穀, 上下其率, 此其法無罣礙不通之理, 與結負年分之爲行不得之法者, 大不同矣.

豐年下三等免增者, 下三等本既細分, 無以增高也. 居間五等, 本既闊分, 視年以增高也. 上一等物之所極, 不可以增高, 故亦免增也. 豐年穀出或相倍蓰, 不可定數, 其必立率而取之者, 先王之法, 取民有制, 寧失於民, 不可以無

의 정도는 예측하기 어려웠기때문이 아니었을까 추측된다. 그리고 정약용은 결부제하에서라고 하더라도 양전이 정확하게 이루어져서 田地1筆地의 사정이 명확하게 이루어질 수 있다면, 전등과 연분의 사정도 그렇게 어려운 일은 아니라고 생각했다.⁶²

수전에 대한 分等이 끝나면, 이제 旱田의 분등에 착수한다. 우리나라의 전지 중에서는 수전보다 한전이 압도적으로 많았다. 대표적인 양전인 肅宗朝의 庚子量案의 조사결과를 보면, 전국적으로 수전과 한전의 비율이 비등한 곳은 영남과 호남뿐이었다. 경기와 호서에서는 한전이 수전의 2배 이상이었고, 海西와 關西는 전결총수가 적을 뿐만 아니라 水田의 비율이 더욱 작고, 關東과 關北은 전결 자체가 아주 적은데다 관북에는 수전이 거의 없는 형편이었다. 이렇게 보면, 한전에 대한 田政이 얼마나 중요한가를 알 수 있으나, 그러나 당시에 전정은 역시 수전을 중심으로 행해졌다.⁶³ 결부제하에서와 마찬가지로 정전제하에서도 한전의 분등은 수전에 비추어서 행해졌다. 「旱田도 역시 9등으로 나눈다. 밭에는 여러가지 곡식을 심는데, 오직 그 土宜에 따른다. 밭 2畝半마다 봄과 가을로 거두어 들이는 것이, 租100斗에 匹敵할만 한 것은 제1등, 조80두에 필적할만 한 것은 제2등, 조60두에 필적할만 한 것은 제3등, 조50두에 필적할만 한 것은 제4등, 조40두에 필적할만 한 것은 제5등, 조30두에 필적할만 한 것은 제6등, 조25두에 필적할만 한 것은 제7등, 조20두에 필적할만 한 것은 제8등, 조15두에 필적할만 한 것은 제9등으로 삼는다.」⁶⁴

한전의 분등은 매우 어려웠다. 수전은 본래 인공적으로 조성된 전지이기 때문에 토질이 비슷하고 작물이 별로 통일되어 있으나, 한전은 그 토질이 자연에 크게 의존할 뿐만 아니라 필지에 따라서는 土宜가 아주 다르기 때문에 재배하는 작물이 다양하여 토지생산력은 千差萬別이었다. 그렇기 때문에 한전의 분등은 그만큼 더 어려웠던 것이다. 한전의 분등을 더욱 어렵게 하는 것은 經濟作物의 등장이었다. 경제작물은 물론 大城과 名都의 近郊라야 商品作物로 재배할 수 있었지만, 棉花와 같이 전국적으로 널리 재배될 수 있는 것도 있었다.⁶⁵ 그러므로 한전은 비록 그 토지생산력이 수전에 비해서는 낮다고 하더라도 소홀히 취급할 수 있는 것은 아니었다. 이 점을 정약용은 다음과 같이 강조하고 있다.

「나는 생각컨대, 旱田의 등급은 공평하게 분등하기가 가장 어렵다. 만약 정밀하게 분등하려고 한다면, 비록 9등의 3배인 27등으로 분등하더라도 불가할 것은 없다. 그것은, 그 土品에 이렇게 많은 등급이 있어서가 아니고, 대개 그 심는 것이 9穀뿐이 아니기 때문이다. 모시, 삼, 참외 및 오이 따위와 여러 가지 소채와 약초들은 잘 가꾸기만 하면 한 고랑의 밭에서 얻는 이익이 헤아릴 수가 없다. 서울안팎이나 변화한 도시의 파밭, 마늘밭, 배추밭 및 참외밭은 10畝의 땅에서 數萬錢을 헤아린다. 10畝란 수전 4두락이다. 萬錢은 百兩이다. 西道の 연초밭, 북도의 삼밭, 한산의 모시밭, 전주의 생강밭, 강진의 고구마밭 및 황주의 지황밭은 모두 수전 상상등에 비하여 그 이익이 10배이다. 또 근년 이래로 人蓼을 모두 밭에다 심는데, 그 이익을 논하면 혹 千萬에 상당하는데, 이것은 田等으로 말할 수 없다. 항상 심는 것으로써 말하더라도 紅花와 大靑은 그 이익이 아주 많은데 南畝에서는 川芎과 紫草도 역시 밭에 심기도 한다, 목화밭이 아니라도 그 이익이 五穀의 배나 된다. 무릇 이와 같은 것들을 만약 해마다 심어서 休耕

率也, 故增高者有率, 減下者無率.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十五 前面, 井田議三)

⁶² 「今制, 六等之田, 通用一尺. 一等一結, 二等八五, 三等七十, 四等五五, 五等四十, 六等二五, 以爲差率. 自孝宗四年癸巳, 頒行遵守冊如此. 若使國中之田, 正正方方, 皆作一結之形, 則執一田而定其等, 執其等而差其率, 固不難矣.」(『全書』五 - 經世遺表九 - 十二 後面, 魚鱗圖說)

⁶³ 旱田의 田等を 水田과 동일한 기준으로 分等하는데에는 여러가지 문제가 있을 것 같다. 당시에 한전과 수전은 土地生産力에 있어서 너무 큰 차이가 있기때문에, 兩者를 동일한 기분으로 분등하게 되면, 한전의 등급이 주로 下下로 책정되는 것은 말할 것도 없고, 제9등에도 들어가지 못하는 것이 많지 않았을런지 모르겠다. 그러나, 이 논문에서는 이 문제도 일단 접어두기로 한다.

⁶⁴ 「其旱田, 亦分九等.

田種百穀, 惟其所宜. 每田二畝半, 其春秋所食, 可敵稻百斗者爲第一等, 可敵稻八十斗者爲第二等, 可敵稻六十斗者爲第三等, 可敵稻五十斗者爲第四等, 可敵稻四十斗者爲第五等, 可敵稻三十斗者爲第六等, 可敵稻二十五斗者爲第七等, 可敵稻二十斗者爲第八等, 可敵稻十五斗者爲第九等.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十六 後面, 井田議三) 旱田의 分等を 水田의 그것에 준하여 행하는 것이 가능한가 하는 문제가 있을 것 같으나, 지금의 筆者로서는 그것을 검토할 능력이 없다.

⁶⁵ 拙稿, 「茶山の 農業經營論」(『茶山の 政治經濟思想』, 창작과비평사, 1990)

하지 않는 경우는 그 토질의 肥瘠을 묻지 않고 모두 마땅히 상상등으로 잡아서 糶粟을 거들 뿐만이 아니라 역시 공부도 논해볼만하다 貢賦考에도 보인다.」⁶⁶

한전의 분등이 끝나면, 公田에 어떠한 작물을 심을 것인가 하는 문제를 검토해보아야 한다. 공전에서 거두어들이는 糶粟은 결부제와는 달리 벼, 조, 콩 및 밀도 허용하지만 재배하는 작물은 이것들에 한정해서는 안되고 土宜에 따라야 한다는 것이다. 밭에서 재배하는 곡식은 다음에서 보는 바와 같이 매우 다양하다. 「좋은 곡식 중에서 밭에 심는 것은, 첫째 山稻(밭벼), 둘째 黃粱(수수), 셋째 여러가지 기장 그 종류가 한 가지가 아니다, 넷째가 여러가지 稷(조) 方言으로 稷라 한다, 다섯째 옥수수 민간에서 강냉이쌀이라 한다, 여섯째 大豆(콩) 吏文으로 太라 한다, 일곱째 小豆(팥) 그 종류가 역시 많다, 여덟째 녹두, 아홉째 大麥(보리), 열째 小麥(밀), 열한째 蕎麥(메밀) 민간에서 이를 木麥이라 한다, 열두째 鈴鐺麥(귀보리) 吏文으로 耳麥이라 한다, 열셋째 旱稗 稗에는 두 가지 종류가 있는데, 稗은 벼를 해치고 먹을 수도 없다. 또 旱稗이 있어 밭에 심는데, 그 쌀은 기장과 같고, 우리 나라 사람은 稷이라고 잘못 말한다. 방언에는 稗라고 하는데, 역시 좋은 곡식이다, 열넷째 胡麻(참깨) 즉 方莖巨勝인데, 민간에서는 眞荏이라 한다, 열다섯째 青蘇(들깨) 민간에서는 水荏이라 하고, 그 기름을 法油라 한다, 열여섯째 玉蜀黍, 열일곱째 薏苡(율무)인데, 水稻와 아우르면 18종이 된다. 청소이상 15종류는, 모두 먹으면 일상의 식량으로 되고, 판매하면 돈벌이도 된다. 公田이 비록 존귀하다 하더라도 심기는 마땅히 土宜에 따른다. 15종을 私田과 한 가지로 섞어서 심는 것을 마땅히 허락할 것이요, 기장, 피, 콩 및 맥에 한정해서는 안될 것이다. 都邑에 가까운 경우는 과, 마늘, 과수 및 소채를 심는데, 오직 그 土宜에 따른다. 모시, 삼, 목화, 담배, 생강 및 地黃도 오직 그 토의에 따른다. 단 糶粟은, 여러 곡식을 잡되게 거두어서는 안되고, 벼, 조, 콩 및 밀의 네 가지 종류이되는 수납을 허용해서는 안 된다. 모두 水田에서 벼를 거두어들이는 액수를 가지고 恒率을 삼고, 모두 大典의 準折하는 방법을 가지고 斗數를 정한다. 남방의 벼가 많은 고을은 모두 벼쌀을 가지고 代納하고, 山郡의 벼가 귀한 땅에서는 조, 콩 및 밀중에서 오직 백성이 원하는 바에 따른다.」⁶⁷ 그리고 공전에서 糶粟으로 바치는 곡물의 종류는 벼, 조, 콩 및 밀로 하고, 벼쌀로써 代納하는 경우의 準折은 다음과 같다. 「糶粟의 납부는 오직 벼, 조, 콩 및 밀이라야 바치는 것을 허락하되, 모두 稻米와 準折해서 방아질하여 바친다. 稻米1斛은, 小米이면 1곡 2두를 바치고 小米는 곧 小粟(稷米)이다, 大豆이면 2곡을 바치고 小豆이면 15두이나, 소두는 비치기를 허락하지 않는다, 小麥이면 2곡을 바치되, 대맥은 비치기를 허가해서는 안된다.」⁶⁸

마지막으로 公田耕作을 위한 노동력을 어떻게 동원할 것인가 하는 문제가 남는다. 정전제는 본래 助法이므로, 공전의 경작은 村監의 지휘하에 私田八畝의 농부들이 공동으로 경작하여 公田의 田等에 따라 公家에 조속을 바치게 되어있다. 이 경우 사전8부는 마땅히 노동력

⁶⁶ 「臣伏惟，旱田等級，最難平分。苟欲精分，雖三九二十七等，靡不可也。非其土品有此多等，蓋其所種，不惟九穀而已。泉麻瓜蔬，百菜百藥，苟善治之，一畝(田+麥)之田，獲利無算。京城內外，通邑大都，蔥田蒜田，荏田瓜田，十畝之地，算錢數萬十畝者水田四斗落也。萬錢爲百兩。西路煙田，北路麻田，韓山之苧麻田，全州之生薑田，康津之甘藷田，黃州之地黃田，皆視水田上上之等，其利十倍。近年以來，人蓼又皆田種，論其贏羨，或相千萬，此不可以田等言也。雖以其恒種者言之，紅花大青，其利甚饒南方川芎紫草，亦或有田種，不唯木棉之田，利倍於五穀也。凡如此類，若其世世業種，無所休息者，不問其土性之肥瘠，並當執之爲上上等，不唯糶粟是徵，抑亦貢賦可議又見貢賦考。」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十六 後面，井田議三)

⁶⁷ 「嘉穀之類種於旱田者，一曰山稻，二曰黃粱，三曰諸黍其種類不一，四曰諸稷方言謂之稷，五曰蜀黍俗謂之糯米，六曰大豆吏文謂之太，七曰小豆其種類亦多，八曰菽豆，九曰大麥，十曰小麥，十一曰蕎麥俗謂之木麥，十二曰鈴鐺麥吏文云耳麥，十三曰旱稗稗有二種，稗稗害禾之草不可食。又有旱稗田種，其米如黍，東人誤謂之稷，方言謂之稗，亦嘉穀也，十四曰胡麻即方莖巨勝，俗謂之眞荏，十五曰青蘇俗謂之水荏，其油曰法油，十六曰玉蜀黍，十七曰薏苡，若並水稻，十有八種也。青蘇以上十有五種，皆食之爲恒糧，販之爲財利。公田雖尊，其種當隨土宜，十有五種，宜許雜種，一如私田，不可限之以黍稷麥。其近於都邑者，蔥蒜果菜，惟其宜也。泉麻苧麻木棉南草生薑地黃，惟其宜也。但其糶粟不可雜收諸物，惟稻稷菽麥四種之外，勿許收斂。皆以水田斂稻之額，立爲恒率，皆以大典準折之法，定其斗數。南方多稻之鄉，並以稻米代納，山郡稀稻之地，稷與菽麥惟其願也。」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十七 前面，井田議三)

⁶⁸ 「糶粟之斂，惟稻稷菽麥，乃許輸公，皆以稻米準折，春而納之。

稻米一斛，以小米則納一斛二斗小米即稷米，以大豆則納二斛小豆則十五斗，然小豆不可聽許，以小麥則納二斛，大麥不可許也。」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十八 前面，井田議三)

을 평균적으로 부담해야겠으나, 특히 척박한 토지를 경작하는 농부에게는 촌내에서 상의하여 노동력부담을 덜어줄 수 있을 것으로 보았다. 그러나 정약용은 經濟作物을 재배하여 보다 많은 수익을 올리는 농부에게 보다 많은 노동력부담을 지우는 것에 대해서는 반대했다. 이러한 조치는 자칫 잘못하면 게으름을 장려할 우려가 있을 뿐만 아니라 노동력분담의 원칙을 어지럽혀서 분쟁의 씨앗을 만들 소지가 있었기 때문이다. 「만약 公田의 경작을 위한 노동력제공에 관하여 논할 것 같으면, 저 과와 생강을 심는 100畝를 경작하는 자도 노동력제공이 한 몫이고, 이 척박한 100무를 경작하는 자 역시 노동력제공이 한 몫이라면, 혹시 말이 있을 것 같다. 이러한 경우, 척박한 전지는 마땅히 本井에서 公論에 부쳐 減率하는데, 혹 하루로써 이틀을 당하게 하고, 혹 이틀로써 사흘을 당하게 하되, 아울러 村監에게 裁定하기를 청한다. 이것은 가장 척박한 전지라야 노동력제공을 조금 덜어줄 수 있고, 만약 황폐의 염려가 없는 경우는 결단코 늘이거나 줄여서는 안 될 것이다. 늘이거나 줄이는 것은, 분쟁의 근본이요, 혼란의 시작이다. 이것은 먹는 것이 많고 적은 것이 본인의 부지런함과 게으름에 달려있는데, 스스로가 농사를 게을리하여 벼를 적게 먹고서는 도리어 公田에 내는 노동력제공을 줄이고자 하니 옳겠는가. 아울러 마땅히 엄단하여 간사한 마음을 품지 못하도록 해야 할 것이다. 私田으로서, 과, 생강, 연초 및 고구마를 심어서 돈 數10錢이나 수백전을 헤아리는 경우도 역시 공전에의 노동력제공을 증가시켜서는 안되며, 척박한 전지와 평등하게 해서, 능력 있는 자를 권면해야 할 것이다.」⁶⁹

(2) 結負와 糶粟의 比較

정약용은 정전제하에서는 결부제하에서보다 농민들의 전세부담은 대폭 줄어들지만 정부의 조세수입은 크게 증가될 것으로 예상했다. 그리고 조세수입의 증가는 增稅에 의해서가 아니라 정전제의 실시에 의한 중간수탈의 혁파와 漏結의 파악으로써 가능하다고 보았다. 「9等田의 1畝는 그 糶粟이 租600두에 불과하나, 지금의 결부법에 비하여 公家의 세입은 크게 증가되고, 인민들은 公田을 助耕할 뿐 다시는 稅米를 바치지도 않으니, 나라와 인민들이 다 함께 그 형편이 펴이는 것이다. 오직 중간에 숨어서 속이는 것들은 그 巢窟이 모두 깨어졌으니 도망가 숨을데가 없게 되었다.」⁷⁰ 稅收增加는 세가지 방면에서 이루어질 것으로 기대했다. 첫째는 정확한 양전으로 과세대상에서 제외되었던 隱結과 餘結을 색출해내는 것이다. 은결과 여결이 出稅結의 折半이나되리라 예상되었다. 둘째는 결부제하에서 지역적 사정을 고려하느라 과소사정되었던 田結을 頃畝制로써 정확하게 파악하는 것이다.⁷¹ 결부제하에서는 경기도, 강원도, 평안도 및 함경도는 그 결부가 낮게 사정되거나 부세수입이 중앙으로 上納되는 양은 경우가 많았다. 셋째 井糶라는 單一稅로의 개혁은 종래의 복잡한 전세명목과 전세징수방법에 깃들어있던 부정부패를 일거에 제거할 수 있게 했다. 종래에는 이러한 부정부패로 인민들로부터 수취된 부세가 중간에서 漏出되는 비율이 높았다. 이러한 점을 감안하면, 井糶라는 單一稅로의 징수방법의 개혁이 가지는 세입의 증수효과는 매우 클 것으로 예상된다. 정약용은, 이러한 稅收增加를 구체적으로 설명하기 위하여, 田地1井 및 羅州 한 지역을 대상으로 결부제와 정전제에서의 稅入을 比較하고 있다. 전자는 田地1井을 대상으로 결부제와 정전제에서의 세입변동을 비교·검토하는 것이요, 후자는 羅州라는 한 지역을 대상으로 결부제와 정전제에서의 세입변동을 비교·검토하는 것이다.

⁶⁹ 「若論助治之功, 彼耕蔥薑百畝者助公一分, 此耕礪确百畝者亦助公一分, 似或有言. 若是者, 其薄田宜自本井公議減率, 或以一日當二日, 或以二日當三日, 並請村監裁定, 此惟最薄之田, 乃可少感, 若無荒廢之慮者, 斷不可闊狹.

闊狹者, 爭之本也, 亂之始也. 此其所食多寡, 係於本人勤惰, 渠自惰農寡食其禾, 反欲減功於公田, 可乎. 並宜嚴斷, 毋俾生心. 其私田之種蔥薑烟蓀算錢什百者, 亦於助治公田之功不可增率, 與薄田者平等以勸能者.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十八 前面, 井田議三)

⁷⁰ 「九等一畝, 粟不過六百斗. 然視今結負之法, 公家歲入, 多所增益, 民惟助耕, 不復納米, 是國與民俱紓. 惟中間欺隱之物, 窩蔽都破, 無所遁匿耳.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十一 前面, 井田議二)

⁷¹ 「總之, 畿田, 國之所增, 每多於南田, 民之所減, 每少於南田者, 南方作結之初, 本自從重, 畿田作結之初, 本自從輕. 而今此井糶之法, 一畝所函, 肥瘠皆同, 但視肥瘠, 定其等級, 南方北方, 法例皆同, 故畿田增減之數, 不類南田也. 今欲惠恤畿民, 異於南方, 則王城八十里之內, 勿以九畝爲一井, 每以十畝爲一統, 使九夫治公田一畝, 則什一之稅也. 周禮, 六遂用什一, 野外用九一, 先王之法本然也. 不然, 徵其糶粟, 不徵屋粟, 亦可以別於諸道也」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十二 後面, 井田議二)

이제 田地1井에 대한 결부제와 정전제에서의 세입을 비교·검토해보기로 하자. 아래의 표 「1井의 結負와 糶粟의 比較」는 『경세유표』의 「정전의」2에서 제시되어있는 사례를 정리한 것이다.⁷² 비교의 대상은 田等別,畿內·湖南別 및 國納·防納別 1井의 결부와 1畝의 糶粟이다. 여기서의 田地의 田等は 정전제에서의 전등이다. 표에 나타나있는 대부분의 숫자는 결부제와 정전제에 따라 설정되고 계산될 수 있는 것이나, 公田1畝의 賭租만은 民田耕作의 관행에 따라 별도로 調査된 것이다. 비교의 개략적 결과를 보면,畿內的 경우는 田等이나 國納 및 방납을 불문하고 1畝의 糶粟이 결부보다 많은데, 그것은 기내에서는 모든 전등에서 國納은 물론 防納까지도 9분의 1세인 糶粟의 세율에 미치지 못하고 있었다는 사실을 말하고 있으며,湖南에서는 모든 전지에서 1畝의 糶粟이 國納의 경우는 결부보다 많으나 방납의 경우는 결부에 미치지 못하고 있는데, 이것은 호남에서는 방납의 경우 이미 擔稅率이 糶粟의 9분의 1세를 훨씬 초과하고 있었다는 사실을 말해주는 것이다. 그리고 이러한 비교의 결과는 糶粟이 반드시 결부보다 무거운 조세부담이 아니었다는 사실도 동시에 말해주고 있다. 重複說明이라는 혐이 없지 않으나, 아래에서는 「1井의 結負와 糶粟의 比較」라는 表를 제시하고 이를 조금더 구체적으로 설명해보기로 한다.

1井의 結負와 糶粟의 比較

1. 下下田

畿內:下下田40斗落이 半結일 때

國納의 境遇

- | | | |
|-------------|-------|--------------------------|
| 1) 1井의 結負 | 4結50負 | 米108斗(1結의 田稅米24斗×4.5) |
| 2) 1畝의 糶粟 | 40斗落 | 米240斗(下下田1畝의 糶粟600斗×0.4) |
| 3) 1井의 稅收增加 | | 米132斗 |

防納의 境遇

- | | | |
|-------------|-------|--------------------------------|
| 1) 1井의 結負 | 4結50負 | 租450斗(1負에 租1斗이므로) |
| 2) 1畝의 糶粟 | 40斗落 | 租600斗(下下田1畝의 糶粟600斗) |
| 3) 1井의 稅收增加 | | 租150斗 |
| 4) 公田1畝의 賭租 | | 租400斗(下下民田1畝의 所出租800斗×0.5) |
| 5) 農民의 利益 | | 租250斗(結負租450斗+ 賭租400斗-糶粟600斗)) |

湖南:下下田40斗落이 1結일 때

國納의 境遇

- | | | |
|-------------|------|--------------------------|
| 1) 1井의 結負 | 9結 | 米216斗(1結의 田稅米24斗×9) |
| 2) 1畝의 糶粟 | 40斗落 | 米240斗(下下田1畝의 糶粟600斗×0.4) |
| 3) 1井의 稅收增加 | | 米24斗 |

防納의 境遇

- | | | |
|-------------|------|-------------------------------|
| 1) 1井의 結負 | 9結 | 租900斗(1負에 租1斗이므로) |
| 2) 1畝의 糶粟 | 40斗落 | 租600斗(下下田1畝의 糶粟600斗) |
| 3) 1井의 稅收減少 | | 租300斗 |
| 4) 公田1畝의 賭租 | | 租400斗(下下民田1畝의 所出租800斗×0.5) |
| 5) 農民의 利益 | | 租700斗(結負租900斗+ 賭租400斗-糶粟600斗) |

2. 中等田(畿內的 下中田과 湖南의 中中田)

畿內:下中田65斗落이 1結일 때

國納의 境遇

- | | | |
|-----------|---------|---------------------------|
| 1) 1井의 結負 | 5結53負8束 | 米133斗(1結當稅米24斗×5.538) |
| 2) 1畝의 糶粟 | 40斗落 | 米320斗(下中田1畝의 所出租800斗×0.4) |

⁷² 『全書』五 - 經世遺表八 - 十一 後面, 井田議二를 참조할 것.

- 3) 1井의 稅收增額 米187斗
(1井의 結負 5結53負8束은 360斗落÷65斗落×1結로 計算된다)
防納의 境遇
- 1) 1井의 結負 5結53負8束 租553斗8升(1負에 租1斗이므로)
- 2) 1畝의 耨粟 40斗落 租800斗(下中田1畝의 耨粟800斗)
- 3) 1井의 稅收增加 租247斗
- 4) 公田1畝의 賭租 租600斗(下中民田1畝의 所出租1200斗×0.5)
- 5) 農民의 利益 租353斗(結負租553斗+ 賭租600斗-耨粟租800斗)

湖南:中中田20斗落이 1結일 때

- 國納의 境遇
- 1) 1井의 結負 18結 米432斗(1結稅米24斗×18)
 - 2) 1畝의 耨粟 40斗落 米640斗(中中田1畝의 耨粟1600斗×0.4)
 - 3) 1井의 稅收增加 米208斗
(1井의 結負18結은 360斗落÷20斗落×1結로 計算된다)
防納의 境遇
 - 1) 1井의 結負 18結 租1800斗(1負에 租1斗이므로)
 - 2) 1畝의 耨粟 40斗落 租1600斗(中中田1畝의 耨粟1600斗)
 - 3) 1井의 收稅減少 租200斗
 - 4) 公田1畝의 賭租 租800斗(中中民田1畝의 所出租1600斗×0.5)
 - 5) 農民의 利益 租1000斗(結負租1800斗+ 賭租800斗-耨粟租1600斗)

우선 井田制下的 下下田의 경우를 비교해본다.畿內的 하하전40두락의 1畝가 半結일 경우이다.國納의 경우, 1井의 결부는 4결50부로서 그 稅米는 米108두이며, 1畝의 耨粟은 米240두이다. 서속이 결부보다 米132두가 많으므로, 1정의 세수증가는 米132두이다.防納의 경우, 1井의 결부는 4결50부로서 그 稅租는 租450두이며, 1부의 서속은 租600두이다(하하전40두락의 생산량이다).耨粟이 결부보다 租150두가 많으므로, 1정의 세수증가는 租150두이다.국납의 경우이든, 방납의 경우이든, 전세수입은 증가한다. 농민들은, 결부제의 경우 1정의 결부租450斗와 公田1畝의 賭租400두를 납부해야 하나, 정전제의 경우 서속600두밖에 납부하지 않으므로, 그 부담이 租250두나 가벼워진다.호남의 하하전40두락이 1결일 경우이다.國納의 경우, 1정의 結負는 9결로서 稅米는 米216두이며, 1부의 서속은 米240두로서 1정의 세수증가는 겨우 米24두에 불과하다.防納의 경우, 1정의 결부는 9결로서 稅租는 租900두이며, 1부의 서속은 租600두로서, 세수감소는 租300두나 된다.국납의 경우는 수세증가가 미미하나, 방납의 경우는 수세감소가 크다. 농민들은, 결부제의 경우 결부租900斗와 공전1부의 賭租400두를 납부해야 하나, 耨粟租600두밖에 납부하지 않으므로, 租700두나 그 부담이 가벼워진다.그러면 왜 하하전의 방납의 경우, 조세수입이畿內는 크게 증가하는데 대하여 호남은 크게 감소하는가. 그것은 이미 결부제하에서 기내와 호남의 조세부담율이 크게 달라져 있었기 때문이다. 기내의 조세부담률은 8.3%에 불과한데 대하여 호남은 그것이 16.7%나 되었다. 호남의 조세부담률16.7%는, 기내의 조세부담률8.3%의 두 배가 될뿐만이 아니라, 정전제하의 조세부담률9분의 1 즉 11.1%를 크게 웃돌고 있었다.

그 다음으로 中等田의 경우를 비교해본다.畿內的 下中田65두락이 1결일 경우이다.國納의 경우, 1井의 結負는 5결53부8속으로서 그 稅米는 米133두이며, 1畝의 井耨는 米320두이다.井耨가 결부보다 米187두가 많으므로, 1정의 稅收增加는 米187두이다.防納의 경우, 1井의 結負는 5결53부8속으로서 稅租는 租553두8승이며, 1畝의 조속은 租800두이므로, 세수증가는 租247두이다.국납의 경우이든 방납의 경우이든 조세수입은 증가했다. 농민은, 결부제의 경우 결부租553斗와 公田1畝의 賭租600두를 납부해야 하나, 耨粟租800두밖에 납부하지 않으므로, 그 부담이 租353두나 가벼워진다.호남의 中中田20斗落이 1결일 경우이다.국납의 경우, 1井의 結負는 18결로서 그 稅米는 米432두이며, 1畝의 耨粟은 米640두이다.耨粟이

稅米보다 米208두가 많으므로, 세수증가는 米208두이다. 防納의 경우, 1井의 結負는 18결로서 그 稅租는 조1,800두이며, 1畝의 糶粟은 조1,600두(중중전40두락의 생산량이다)이므로, 수세감소는 租200두이다. 국납의 경우에는 조세수입이 증가하나, 방납의 경우에는 조세수입이 감소한다. 농민들은, 결부제의 경우 結負租1,800두와 공전1부의 賭租800두를 납부해야 하나, 糶粟租1,600두밖에 납부하지 않으므로, 그 부담이 租1,000두나 가벼워진다. 방납의 경우, 조세수입이畿內는 증가하고 호남은 감소하는 이유는 결부제하에서 기내의 조세부담률 7.7%는 9분의 1(11.1%)보다 낮는데 대하여 호남의 그것은 9분의 1보다 높은 12.5%이기 때문이다.

「羅州의 結負와 糶粟의 比較」에는, 「1井의 結負와 糶粟의 比較」에서 보는 바와같은 出稅結에 대한 결부제와 정전제에서의 전세수입에 관한 정보는 물론, 거기에는 포함되어있지 않은 정전제에서의 羅州郡의 田稅收入과 總田結에 관한 정보가 포함되어있다. 출세결에 대한 결부제와 정전제에서의 전세수입비교는 앞에서 이미 그 설명방법을 소개한 바가 있으므로, 그것에 대한 설명은 표로 대신하고, 여기서는 정전제에서의 나주군의 전세의 수입과 지출을 분석함으로써 정전제로의 개혁이 全國次원의 전세수입에서 가지는 의미에 대하여 음미해보도록한다. 나주군의 전결 총수는 3만결인데, 出稅結이 2만결이요 隱結이 1만결이다. 출세결2만결이 中中田으로서 1결이 20두락이라면, 그 전지는 모두 40만두락으로서 公田은 44,444두락이요 그 糶粟은 米71,111斛(10斗가 1斛이다)이다. 결부제하에서는 1결의 국납이 미24두이므로 2만결의 국납은 미4만8천곡이나, 정전제하에서는 미6만곡을 중앙정부에 상납하고, 국납에 소요되는 船價등의 잡비로 미1,111곡을 지출한다고 하더라도, 현지에 미1만곡이 留置되게 된다. 정약용은 이 留置米1만곡으로써 牧使의 月廩, 鄉官, 吏校, 阜隸 및 노비 등의 月料, 京主人 및 營主人의 役價米와 朔膳進上價米를 지출하더라도 넉넉할 것으로 보았다. 만약 정전법이 시행되어 나주의 재정사정이 위와같이 넉넉해진다고한다면, 결부제하에서 전세의 부담율이 나주보다 낮은 다른 지방의 재정개선효과는 훨씬 크리라 예상할 수 있다. 그런데, 정전법이 시행되어 은결이 출세결로 파악된다면, 출세결2만결의 糶粟미71,111곡과 은결1만결의 糶粟미35,555곡을 합하면, 3만결의 糶粟은 미106,666곡이 될 것이다. 만약 은결의 糶粟米35,555斛을 더 확보할 수 있다면, 중앙재정뿐만이 아니라 지방재정도 더 풍부해질 수 있을 것이다. 여기서 중요한 것은, 단순히 중앙과 지방의 재정이 넉넉해지는데만 있는 것이 아니라, 이 넉넉해진 재정수입으로써 지금까지 재정수입의 부족으로 구차하게 운용되어오던 재정제도를 근본적으로 개혁할 수 있으리라는 것이다. 재정제도의 개혁이란, 종래에는 재정수입의 부족으로 중앙관료와 일부의 중앙서리에게만 녹봉을 지급하고 지방의 관리와 서리에게는 일체의 녹봉을 지급하지 못했는데,⁷³ 정전법의 실시에 따른 재정수입의 증가를 가지고 모든 관리와 서리들에게 응당의 녹봉을 지급하는 것이다.

羅州의 結負와 糶粟의 比較

國納의 境遇

- | | | |
|-------|------------|--|
| 1) 結負 | 2萬結 | 米48,000斛(1結稅米24斗×20,000結÷10) |
| 2) 糶粟 | 公田44,444斗落 | 米71,111斛(中中田1斗落所出租40斗×44,444斗落×0.4÷10) |

73 「서술에서는 百官으로부터 胥吏와 僕隸에 이르기까지 모두 常祿을 지급한다. 지금 백관의 봉록이 지극히 박해서, 1품관은 1년에 60石이요, 9품관에 이르면 12석이니, 지급할 수 없어서 의례히 外方으로부터 饋遺를 받는데, 이름하여 進奉이라 한다. 오직 淸要職에 있는 자라야 이것을 받을 수 있고, 그 나머지는 받지 못한다. 또各司는 該當用度에 쓰고 남은 것을 모두 여러 관원에게 사사로이 분급하는데, 이름하여 分兒라 한다. 서리의 녹봉은 혹 있기도 하고 없기도 하는데,各司가 같지 않아서, 녹봉이 있는 경우는 價布나 혹은 달마다 米6斗로써 지급하며, 奴隸는 모두 廩祿이 없기 때문에, 서리와 노예는 모두 백성을 침탈하여 생계를 유지한다. 사정이 이러하기 때문에 그 폐해가 미치는 바를 다 말할 수 없다. 마땅히 옛 뜻을 참작하여 大官이하 吏胥와 僕隸에 이르기까지 모두 常祿을 정해서 지급하는데, 漕稅로써 반급한다. 그 수자는 祿制의 常祿條에 있다. 이미 모두 족히 그것으로써 살아갈 수 있으면, 무릇 오늘날의 進奉과 分兒 같은 따위는 모두 마땅히 금지하고, 아전배들이 백성을 침탈하고 뇌물을 받는 습속은 일체 통렬히 革罷해야 할 것이다.」

「京中百官, 以至吏胥僕隸, 皆給常祿. 今百官俸祿至薄, 一品歲俸六十石, 至九品則十二石, 不能自給, 例受外方饋遺, 名曰進奉. 唯居淸要者得之, 其餘則不得焉. 又各司該用餘物, 皆私分諸官, 名曰分兒. 吏胥祿則或有或無, 諸司不同, 其有者或以價布或米月六斗, 奴隸則舉無其廩, 故吏隸皆待漁奪以爲生. 事其如此, 其弊害所至, 有不可勝言者. 當參酌古意, 自大官以下, 以至吏胥僕隸, 皆定給常祿, 以漕稅頒給. 其數見祿制常祿, 既皆足以爲資, 則凡今進奉分兒之類, 皆當禁斷, 吏輩漁奪納賂之習, 一切痛革.」 (柳馨遠著·韓長庚譯, 『礪溪隨錄(田制後錄上)』 (一)忠南大學校, 1962, 287~8페이지)

(3) 稷의 徵收

公田 耬粟의 附加稅로 거두어들이는 것으로서 종(種)이 있다. 稷은 秬(禾+畝)이라고도 쓰는데, 벼포기를 벤 것이다. 守令이 조속 1 두에 대하여 稷 1 束을 거두어들이는데, 논에서는 벼포기를 벤 것을 거두어들이고, 밭에서는 조포기를 벤 것을 거두어들이고. 그리고 邑城의 5 리안쪽에서는 稷을 거두어들이나, 5 리바깥쪽에서는 秬 대신에 秬으로 징수하는데, 벼포기는 3 束에 2 錢이요, 조포기는 2 束에 1 錢이다. 또 벼포기는 6 畧을 公田의 種子로 돌리고, 조포기는 8 畧을 秬자로 돌린다. 秬자로 돌려진 秬의 管理에 대해서는 더 이상의 언급이 없으나, 수령에게 납입된 秬의 管理에 대해서는 아래와같은 설명이 있다. 「水田의 벼포기는 租 1 斗마다 1 束으로 기록하고, 旱田의 여러 곡식의 포기는 역시 벼에 비추어 그 畧을 정한다. 무릇 租 1 斗에 맞먹는 것은 秬(稷)포기 1 束으로 기록한다. 곡식을 대납하는 경우는 準折에 따라 더함이 있으나, 포기의 경우는 더함이 없고, 모두 조포기로 기록한다. 무릇 포기는 열 畧으로 나누어 여섯으로써 수전의 秬자로 삼고 넷으로써 縣官에게 바친다. 조포기는 열 畧으로 나누어 여덟으로써 本田의 秬자로 삼고 둘로써 縣官에게 바친다. 縣官은 이를 받아서 그 반은 상납하고 그 반은 유치하였다가 말먹이로 삼는다. 무릇 縣城의 5 리 이내에서는 그 포기를 바치고, 이것을 넘는 곳에서는 秬으로 거둔다. 벼포기는 3 束마다 2 錢이요, 조포기는 2 束마다 1 錢이다.」⁷⁵

本邑에 남겨진 稷의 배분에 관한 설명은 다음과 같다. 「公田1畧의 중중등에서 해마다 租1,600斗를 거두니, 그 줄기 역시 1,600束인데, 10분의 4를 本縣에 바치면, 640束이다. 3束마다 2錢을 거두면, 4兩2錢6分이다. 공전이 100畧이면, 그 돈이 426兩인데, 그 반은 本縣에 留置하고, 그 반은 서울에 상납한다. 각각 213兩이다. 元數중에서 駄價를 제감한다. 한전1畧의 중중등은 조포기가 1,600束인데, 10분의 2를 本縣에 바치면 320束이다. 2束마다 1錢이면 1兩60전이다. 공전이 100畧이면 그 돈이 160兩인데, 그 반을 本縣에 유치하고 그 반을 서울에 상납하면 80兩이다. 元數中에서 또 駄價를 제감한다.」⁷⁶ 아래의 표는 위의 설명을 정리한 것이다.

秬(禾+畝)의 收入과 配分

水田의 境遇

- | | |
|------------------|-----------------------------|
| 1) 水田一畧의 收入 | 稻稈1,600束(租1,600斗를 徵收하므로) |
| 2) 10분의 4를 縣에 配分 | 4兩2錢6分(3束이 2分일 境遇 640束의 代錢) |
| 3) 水田100畧의 收入 | 1,066兩(稻稈160,000束의 代錢) |
| 4) 10분의 4를 縣에 配分 | 426兩(64,000束의 代錢) |
| 5) 426兩의 配分 | 213兩은 縣에 두고 213兩은 서울에 바친다 |

旱田의 境遇

- | | |
|------------------|---------------------------|
| 1) 旱田一畧의 收入 | 稷稈1,600束 |
| 2) 10분의 2를 縣에 配分 | 1兩6錢(2束이 1分일 境遇 320束의 代錢) |
| 3) 旱田100畧의 收入 | 800兩(160,000束의 代錢) |

萬世無弊. 承三代之懿範, 垂百王之令典, 將使豐功偉德, 照映於史冊, 伏願聖明留意焉.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十三 前面, 井田議二)

⁷⁵ 「水田稻稈, 每稻一斗, 錄之爲一束. 旱田諸穀之稈, 亦視稻爲率, 凡敵稻一斗者, 錄稷一束. 穀之代納有加焉, 稈則無加, 皆以稈錄之. ○凡稻稈十分其率, 以其六爲本田之種子, 以其四輸于縣官. 稈稈十分其率, 以其八爲本田之種子, 以其二輸于縣官. ○縣官受之, 以其半輸于公, 以其半留之爲馬餼. ○凡縣城五里之內, 輸其稈, 踰此以往, 斂之以錢. ○稻稈每三束二錢, 稈稈每二束一錢.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十八 後面, 井田議三)

⁷⁶ 「公田一畧中中等, 歲收稻千六百斗, 其稈亦一千六百束, 以十之四輸於縣, 則六百四十束也. 每三束收錢二葉, 則四兩二錢六分. ○公田百畧, 則其錢四百二十六兩, 以其半留縣, 以其半輸於京, 二百十三兩也. 元數中又除駄價. ○旱田一畧中中等, 稈稈一千六百束, 以十之二輸於縣, 則三百二十束也. 每二束收錢一葉, 則一兩六錢. 公田百畧, 則其錢一百六十兩, 以其半留縣, 以其半輸於京, 則八十兩也. 元數中又除駄價.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十九 後面, 井田議三)

- 4) 10분의 2를 현에 배분 160兩(32,000束의 代錢)
5) 160兩의 배분 80兩은 縣에 두고 80兩은 서울에 바친다

2) 賦貢制

(1) 田賦論

지금까지는 井耬論을 중심으로 논의를 전개해왔으나, 정약용의 賦稅理論은 전부분이다. 정약용의 전부분이 성립되는 과정을 보면, 우선 「전제」3에서 정전법의 井耬에 관한 이론을 정리하는 과정에서 賦貢에 관한 이론적 정리의 필요성을 느꼈던 것으로 보인다. 거기에서는 「又見貢賦考」, 「詳見貢賦條」 및 「竝詳貢賦條」와 같은 典據의 제시가 등장하는데, 과연 그는 「田制考」(「전제」의 본래의 명칭이다)에 관한 집필을 끝내고 「부공제」7편을 저술하여 전부분에 관한 이론의 정립을 시도했다. 그 결과 그의 전부분에 관한 이론은, 1811년의 『尙書知遠錄』에서는 「총괄하건대, 田이라는 것은 田에서 내는 것이요, 賦라는 것은 口錢이다. “주례”의 9부를 鄭玄은 ‘口率에 따라 돈을 내는 것’이라고 했는데, 周나라나 夏나라는 그 賦法이 크게 다르지 않았다」⁷⁷ 고 했다가, 1834년의 『尙書古訓』의 「우공」에서는 「총괄하건대, 田이란 것은 田에서 내는 것이요, 賦라는 것은 財賦를 거두어들이는 것이다. “주례”의 9부를 鄭玄은 口率에 따라 돈을 내는 것이라고 했으나, 口에는 구율이 있고, 戶에는 호율이 있고, 物에는 물율이 있다(貨物의 多少를 보아 率을 낸다)」⁷⁸고 함으로써, 부공이 단순히 口錢을 거두어들이는 것이 아니라 田稅 이외의 財賦를 널리 거두어들이는 것으로 수정되었다. 다시 말하면 「전제」3에서의 井耬개념의 정립은 그것과의 一對가 되는 「부공제」7편에서의 賦貢개념의 정립으로 이어졌던 것이다. 여기에서 중요한 것은 이러한 田賦論이 성립됨으로써 정약용이 우리나라의 歷代賦稅理論이었던 租庸調體系를 재검토할 수 있는 이론적 근거를 마련했다는 점이다.

정약용은 「전제」3에서 經傳의 부세이론에 입각하여 전부분과 조용조체계를 비교·검토한다. 「신근안 周나라의 제도에는, 六遂에서의 10분의 1세와 野外에서의 9분의 1세이외에, 부세로서 큰 것이 세가지가 있었다. 첫째는 里布인데, 이것은 후세의 소위 戶役이요, 둘째는 屋粟인데, 이것은 후세의 소위 田稅요, 셋째는 夫家之征인데, 이것은 후세의 소위 身貢이다. 漢나라와 唐나라의 租庸調가 곧 이 遺法인데, 租란 田稅요, 庸이란 身貢이요, 調란 戶役이다. 10분의 1세는 遂人이 관장하는 바이요, 9분의 1세는 小司徒가 관장하는 바이다. 이에 載師가 관장하는 바와같은 것은 첫째는 토지를 맡겨서 地職을 주는 것이요, 둘째는 征稅(즉3者이다)를 맡겨서 雜賦를 징수하는 것이니, 10분의 1세와 9분의 1세는 載師가 관장하는 바가 아니다.」⁷⁹ 그는 종래의 부세체계인 租庸調體制가, 경전에서 載師가 관장하는 雜賦에 불과한 屋粟, 里布 및 夫布를 전세, 공물 및 요역으로 잘못 해석할뿐만 아니라 遂人和 小司徒가 관장하는 10분의 1과 9분이 1의 전세를 망각함으로써, 田稅는 너무 가볍게 되는데 대하여 貢物과 徭役은 너무 무겁게 되어버렸다고 비판하였다.⁸⁰ 여기서 우리는 정약용의 부세이론이 經傳의 典據에 입각하여 遂人和 小司徒가 관장하는 10분의 1과 9분의 1의 田稅와 載師가 관장하는 雜賦로서 구성되는 전부분으로 정리되는 것을 볼 수 있게 된다. 「부공제」7편에서 전개되는 그의 田賦論은 다음과 같다.

⁷⁷ 「總之, 田也者田出也, 賦也者口錢也. 周禮九賦, 鄭玄謂之口率出泉, 周賦夏賦, 其法無以大殊也.」(茶山學會編, 『與猶堂全書補遺五』, 景仁文化社, 1975, 107페이지)

⁷⁸ 總之, 田也者田出也, 賦也者財斂也. 周禮九賦, 鄭玄謂之口率出泉, 然口有口率, 戶有戶率, 物有物率(觀貨物多少出率).」(『全書』二 - 尙書古訓三 - 四 後面, 禹貢)

⁷⁹ 「臣謹案 周制, 六遂什一·野外九一之外, 其賦稅之大者有三. 一曰里布, 此後世之所謂戶役也, 二曰屋粟, 此後世之所謂田租也, 三曰夫家之征, 此後世之所謂身貢也. 漢唐之租庸調, 卽此遺法, 租者, 田稅也, 庸者, 身貢也, 調者, 戶役也. 什一, 遂人之所掌, 九一, 小司徒之所掌. 乃若載師之所掌者, 一曰任土, 以授地職, 二曰征稅(卽三者), 以徵雜賦, 什一九一, 非載師之所掌也.」(『全書』五 - 經世遺表五 - 三十五 後面, 田制三)

⁸⁰ 「臣謹案 百畝之稅, 只粟二石(二十斗)太輕也, 一戶之賦, 銀十四兩, 太重也, 用民之力, 歲至二旬, 太濫也. 唐制, 戶分九等, 而租庸調無九等之文, 何以謂之良法. 今不可知也.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 二十一 前面, 賦貢制二)

「禹貢」에서는 田稅와 賦貢을 명백하게 두가지 항목으로 세웠는데, 우공이란 堯舜의 법이다. 요순은 이미 두가지 법을 썼는데, 장차 백성들을 굶어죽이려고 그렇게 한 것일까. “주례”는 隱書이다. 오늘날의 사람들은 단지 “맹자”만 읽는데, “맹자”의 뜻이 그렇다고하며, ‘王制’만 읽는데, ‘왕제’의 뜻이 그러하다고하며, ‘우공’만 읽는데, ‘우공’의 注가 전세와 부공을 합쳐서 하나의 일로 만들어버림으로써 드디어 九賦의 법을 천년동안이나 가리고 어둡게 해 버렸으니, 비록 성인이 다시 일어난다고 하더라도 백성의 의혹을 풀 수가 없게 되었다. 賦法이 밝지 못하면, 백성들이 편안할 것같은데, 아니 백성들이 모두 도탄에 빠져버린 것은 무엇 때문인가. 백성들이 九職으로 나뉘어지는 것은 하늘의 이치이다. 비록 위에서 명령하지 않더라도 백성들은 스스로 나뉘어지는 것이다. 백성의 직업은 9가지가 있는데, 오직 農에게만 稅가 있고, 工·商·嬪·牧(의 稅 … 필자)에 대해서는 모두 말하기를 꺼린다. 그러므로 九職의 賦를 농이 전적으로 부담하게 되니, 농이 감내할 수가 있겠는가. 농부가 憔悴해서 田野가 날마다 황폐하게 되고, 큰 근본이 이미 비틀어져서 생리가 날마다 말라들어가는 것은 모두 賦法이 밝지 못하기 때문이다. 왕자가, 나라를 건설하고 皇極을 세워서, 위로는 天地와 宗廟를 섬기고, 아래로는 群臣과 百工을 부양하며, 祭祀·賓客·軍旅·喪紀에 이르기까지, 그 비용이 넓을 수밖에 없는데, 그것이 백성들로부터 나오지 않으면 장차 어디에서 나올 것인가. 이미 백성으로부터 나오는 것이라면, 역시 균평한 것이 더 좋지 않겠는가. 이미 백성으로부터 나오는 것이라면, 역시 한계와 절도가 마땅히 엄격해야 되지 않겠는가.⁸¹

위의 논의들을 종합해보면, 정약용이 부세론으로서 조용조체계대신에 田賦體系를 구상하게 되는데에는 다음과같은 배경이 있었던 것으로 보인다. 첫째는 그의 주된 전체개혁론인 井田制의 井耤概念의 정립이 이론적으로 그 一對가 되는 賦貢概念의 정립을 요청했다. 그리고 그는 그 경전적 근거를 『尙書』의 「禹貢」과 『周禮』의 九職에서 찾았다.⁸² 「禹貢」에는 부세가 전세와 부공으로 이루어져야한다는 기술이 있고, 『周禮』의 九職이라는 관점에서 보더라도 三農에 대하여 전세가 있다면 그외의 八職에 대해서도 賦貢이 있어야 마땅하다는 것이다. 둘째는 田賦論은 租庸調體系와는 과세의 대상을 달리하고 있다. 조용조는 土地, 人口 및 戶口의 과세물건을 중심으로 하는 부세체계인데 대하여, 전부는 職業을 중심으로 하는 부세체계라는 것을 알 수 있다. 전세는 농민에 대한 과세요, 부공은 주로 八職에 대한 과세라는 것이다. 부공중에도 夫布 및 里布와 같은 인구와 호구에 대한 課稅도 있기는 하지만, 이들은 어디까지나 부세중에서도 副次的인 것으로 보았다.⁸³ 이러한 田賦論은, 비록 그 이론적 근거를 고대의 經傳에서 찾다고 하더라도, 職業의 分化가 일정한 단계에 도달한 이후에나 구상될 수 있는 부세제도라는 점이 주목된다. 셋째는 조선후기에 이르기까지 경제가 農業中心이라는 것을 명확하게 인식하고, 이러한 상황을 타개하기 위하여 商業의 振興을 통한 다양한 資源開發을 도모하려고 한 것으로 보인다. 조선후기에는, 상품경제가 어느 정도 발달하고

⁸¹ 「厥田厥賦, 禹貢明立兩項, 禹貢者, 堯舜之法也. 堯舜既用其二, 民將有殍乎. 周禮者, 隱書也. 今人但讀孟子, 而孟子之義如此, 但讀王制, 而王制之義如此, 但讀禹貢, 而禹貢之註, 以厥田厥賦, 合之爲一事, 遂使九賦之法, 千古堙晦, 雖聖人復起, 無以解民惑也. 賦法不明, 似若便民, 而民皆塗炭, 抑何故也. 民分九職, 天之理也, 上雖不令, 民自分也. 民職有九, 而惟農有稅, 工商嬪牧, 皆所恥言. 然則九職之賦, 農者全當, 農其堪乎. 農夫憔悴, 田野日荒, 大本既蹶, 生理日竭, 皆賦法不明之故也. 王者建邦立極, 上事天地宗廟, 下養群臣百工, 祭祀賓客軍旅喪紀, 其費用不得不廣, 不出於民, 將於何出. 既出於民, 無亦均平爲愈乎. 既出於民, 無亦限節宜嚴乎.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 十三 前面, 九賦論)

⁸² 김태영, 「茶山の 井田制論」(『다산정약용연구』사람의무늬, 2012)의 211페이지에는 「5.정전제를 기초로 하는 부공제·9직론」이라는 항목이 있는데, 이것은 아마 정전제에 관한 논의가 부공제에 관한 논의의 전제로 되었다는 뜻일 것이다. 왜냐하면, 위에서 보는 바와같이, 인민들의 九職으로의 분업이 정전제와 부공제의 성립기초이기 때문이다. 전세가 三農에 대한 부세라고 한다면, 부공은 八職에 대한 부세라고 하는 점에서 보면, 이점은 더욱 명백하다.

⁸³ 「臣謹案 六重之賦, 卽夫布里布屋粟之斂也. 關市山澤, 於此三者, 皆無所當, 安得不別爲一項乎. 農夫既輸三賦, 又於井田, 納其九一之耤. 商人虞人, 獨安得以三賦之故, 遂得關市無征, 山澤無斂乎. 商人以貨物當屋粟, 虞人以材物當屋粟, 皆九職之貢也. 關市者, 商賈之井地也, 山澤者, 虞衡之井地也. 井地收其九一, 則關市山澤, 別有大稅, 以當公田之耤粟, 然後其義理均平. 馬乃以一地再稅, 一人再稅, 疑法之有誤, 豈不疎哉. 幣餘者, 會計之餘, 馬以爲差役免役之類卽營運官物, 亦謬矣.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 五 前面, 九賦論)

있기는했지만, 그 발달수준은 매우 낮았던 것이다. 그렇기때문에 대부분의 부세가 농업을 대상으로 부과됨으로써, 한편에서 농민들은 무거운 조세부담으로 신음하고 있는데 대하여, 다른 한편에서는 山川에 흩어져있는 자원이 개발되지 못하고 방치되어있는 상황하에서도 상공업을 賤視하고 부세부담을 回避하면서 놀고먹는 양반층이 증가하고 있었다. 양반을 중심으로 하는 遊食層의 增加가 조선후기에 당면한 큰 사회적 병폐중의 하나였다.⁸⁴ 여기에서 그는 商業을 振興하여 자원을 개발함으로써 이 놀고먹는 양반층을 生業에 종사시킬 수 있는 방도를 모색하는 것이 또 하나의 국가적 과제라고 생각했다.

(2) 九賦論

앞의 논의에서 보는 바와같이, 정약용의 부세론은 전세인 井耬를 중심으로 전개되었다. 다시 말하면 그의 부세론은 전지의 농업 즉 田農을 대상으로 전개되었던 것이다. 그런데, 사회에는 分業때문에 농업이외의 기타職業이 존재하기 마련이므로, 이들 職業에 대해서도 부세가 있어야한다고 생각했다. 예컨대 부공의 主宗인 關市之賦 및 山澤之賦와같은 것이 그러한 것이다. 그런데, 위에서 든 직업은 경제활동분야의 직업이다. 그러나, 사회에는 이러한 경제활동분야의 職業이외에도 政府, 軍隊 및 서비스업과같은 업종에 종사하는 사람들도 있고 또 이들에게도 소득이 있었다. 따라서 부세는 경제활동분야의 직업에 종사하는 사람들뿐만이 아니라 일반인민에게 널리 부과될 필요가 있었다. 이러한 필요에 따라 일반인민들의 夫家, 宅廬 및 職業을 대상으로 夫布, 里布 및 屋粟 등의 부세가 부과되었다. 이외에도 부세는 정부의 필요에 따라서 다양하게 부과될 수가 있었다. 그러나, 정약용은 중세사회에 있어서는 농업을 대상으로하는 井耬가 부세의 大宗일 수밖에 없으므로 이외의 모든 부세를 雜稅로 총괄하고 이를 賦貢이라 불렀다. 그러므로 부공은 井耬와는 달리 單一稅가 아니라 다양한 부세의 總稱이다. 아래에서는 정약용이 經傳을 근거로 부공의 개념을 정립해가는 과정을 추적해보기로 한다.

부공에 대한 기초적 개념은 『尙書』의 「禹貢」에서 주어진다고 한다. 「禹貢」에서는 말했다. 冀州는, 그 賦가 上上等인데, 그 等級이 섞여있고, 그 田은 中中이다⁸⁵. 雍州는 그 田이 上上이요, 그 賦는 中下이다⁸⁶. 六府를 깊이 닦되, 모든 토지에 등급을 매겨 바로잡았으니, 財賦를 거두어들인데 조심하라. 세 등급으로 나누는데 본받아서 中國에 賦法을 이루었다.

⁸⁴ 놀고 먹는 양반층에 대해서는 朴趾源과 朴齊家도 같은 생각을 가지고 있었다. 이에 대한 燕岩의 諷刺는 여간 날카롭지 않다. 「혹자가 말하기를, 황해도에 蝗蟲이 들었는데, 관에서 민간에게 이것을 잡으라고 독촉한다고 했다. 翁이 물기를, 황충은 잡아서 무엇할 것이냐고 했다. 대답하기를, 이것은 벌레인데 잠잘 시기의 누에보다도 작고, 색깔은 얼룩덜룩하고 털이 났는데, 날면 螟이 되고 붙으면 蠹가 되어서 우리 농사를 해침으로써 滅穀이라 일컬어지니, 장차 잡아서 물어버릴려고 한다고 했다. 翁이 말하기를, 이 작은 곤충은 족히 우려할 바가 못된다. 내가 보기로는 鐘樓의 거리를 가득 메운 것들이 모두 황충이다. 키는 7尺 남짓한데, 머리는 검고 눈은 번들거리며 아구지는 주먹이 들락거릴만한 놈들이 조잘대며 떼지어 다니기를 발꿈치와 엉덩이가 서로 맞 닿은듯하니, 농사를 해치고 곡식을 먹어치우는 것이 이 무리들과같은 것이 없다. 나는 이 놈들을 잡고싶기는 하지만 큰 바가지가 없는 것이 한스러울뿐이다 한다. 左右에서 모두 크게 두려워하기를, 정말 이러한 벌레가 있는 것같이 여겼다.」 「或言海西蝗, 官督民捕之. 翁問捕蝗何爲. 曰是蟲也, 小於眠蠶, 色班而毛, 飛則爲螟, 緣則爲蠹, 害我稼穡, 號爲滅穀, 將捕而瘞之耳. 翁, 曰此小蟲不足憂. 吾見鐘樓填道者, 皆蝗耳. 長皆七尺餘, 頭黔目熒, 口大運拳, 咿啞偶旅, 蹠接尻連, 損稼殘穀, 無如是曹. 我欲捕之, 恨無大匏. 左右皆大恐, 若真有是蟲然.」(朴趾源, 『燕岩集』 卷之八, 1932 閔翁傳) 楚亭은 이와 같이 놀고 먹는 양반층에 대한 國家의 對策을 정면으로 제안했다. 「대저 놀고 먹는 자는 나라의 큰 줍입니다. 놀고 먹는 자가 나날이 늘어나는 것은 士族이 나날이 많아지기때문입니다. 이들이 떼를 지어 거의 온 나라에 퍼져있으니, 한 가닥 科宦만으로써는 이들을 다 엮어낼 수는 없을 것이니, 반드시 처리하는 방법이 있어야 허튼 소문이 일어나지 않고 國法이 시행될 수 있을 것입니다. 臣은 바라건대, 무릇 水陸으로 장사하는 일에 士族으로 하여금 登錄하도록 허락하고, 혹 밀전을 빌려주거나 가게를 설치하여 살게하거나 벼슬에 拔擢하여 激勵거나 함으로써, 나날이 利益을 좇게 하여 놀고 먹는 氣運이 꺾이도록 하고 자기의 일을 즐기는 마음을 열어주어 豪強한 權勢에 의지하고자 하는 마음이 사라지도록 하면, 이것이 또한 風俗을 변하게 하는데 한가지의 도움이 될 것입니다.」(「夫遊食者, 國之大蠹也. 遊食之日滋, 士族之日繁也. 此其爲徒, 殆遍國中, 非一條科宦所盡羈縻也, 必有所以處之之術然後, 浮言不作, 國法可行. 臣請, 凡水陸交通販賣之事, 悉許士族入籍, 或資裝以假之, 設廬以居之, 顯擢以勸之, 使之日趨於利, 以漸殺其遊食之勢, 開其樂業之心, 而消其強豪之權, 此又轉移之一助也.」, 朴齊家著·李翼成譯, 『北學議』 乙酉文化史, 1971, 丙午正月二十二日朝參時, 典設署別提朴齊家所懷 372페이지) 더 나아가 그는 大小科에 응하는 선비가 10만명이 넘을 것으로 推算했으며, 그들과 그들의 父母兄弟를 합하면, 거의 인구의 절반이 되리라 보았다.(前揭書, 應旨進北學議疏 377페이지)

節 5百里안이 甸服인데, 1백리 안은 부를 충(禾+悤)으로 바치며, 2백리안은 銍을 바치며, 3백리안은 秸服을 바치며, 4백리안은 粟을 바치며, 5백리안은 米를 바친다.⁸⁵ 앞에서도 말한 바와같이, 위의 「우공」의 규정은 부공에 관한 基本概念이므로 이에 대하여 조금 상세하게 해설할 필요가 있다. 첫째는 禹貢 즉 禹임금의 부세로서는 田 즉 전세와 賦 즉 부공이 雙立해있다는 것이다. 둘째 賦貢이라는 부세는 稅種이 많으므로, 여기서 어느 지역이 上上이라는 것은 그 지역의 부세등급의 大綱을 말한 것뿐이다. 실제로 그 지역의 부공은 稅種에 따라 그 등급이 다양하므로, 大綱을 算出하려면, 그것들을 섞어서 계산할 수밖에 없는 것이다. 그래서 ‘그 等級이 섞여있다(錯)’고 표현했다.⁸⁶ 셋째 六府는 水·火·金·木·土·穀이다. 어느 것 하나 인간의 일용생활에 없어서는 안될 金銀寶貨보다 더 값진 필수품이 아닌 것이 없다. 여기에서 六府를 깊이 닦는다는 것은, 토지에 한해서만 보면, 토지의 등급을 나눈다는 뜻이다. 넷째는 賦貢을 財賦로 일컬었는데, 재부는 財物이라는 뜻이다. 다섯째는 부공도 전세를 본받아 등급으로 나누어 中國에 부공제도를 이루었다는 것이다. 다시 말하면 부공도 전세와같이 명확하게 제도화되어야 한다는 것이다. 여섯째는 예컨대 충(禾+悤), 銍, 秸服, 粟 및 米와같은 邦畿에서 거두어들이는 중요한 부공이 있다는 것이다. 四郊의 충(禾+悤), 邦甸의 銍 및 家稍의 秸服은 다음과 같이 해설되어있다. 「이삭과 벼집이 연결되어있는 것을 충(禾+悤)이라고 하며 벼포기를 뺀 것이다, 벼이삭을 딴 것을 銍이라 하며 벼짚을 제거한 것이다, 이삭줄기를 제거한 것을 秸服이라 하는데 이삭줄기를 제거한 것이다, 이것이 鄭玄이 풀이한 뜻이다.⁸⁷ 부공으로서 왜 충, 질, 갈복, 속 및 미가 가장 먼저 소개되었는지 그 이유는 잘 모르겠으나, 고대에는 군사적 會同과 관련하여 군량과 말먹이가 가지는 중요성이 컸기때문이 아니었을까 추측된다.

부공은 九賦로 구성되어있다고 했다. 그래서 九賦論이다. 그러면 9부의 내용은 무엇이였을까. 「“주례”의 ‘天官冢宰’에서, 9부으로써 재물을 거두어들이는데, 첫째는 邦中之賦, 둘째는 四郊之賦, 셋째는 邦甸之賦, 넷째는 家削之賦, 다섯째는 邦縣之賦, 여섯째는 邦都之賦, 일곱째는 關市之賦, 여덟째는 山澤之賦, 아홉째는 幣餘之賦이다.⁸⁸ 위에서 보는 바와 같이 여기에서 제시되어있는 9부는 천자의 관할구역인 王畿의 賦들이다. 앞의 여섯가지의 부는 邦中, 四郊, 邦甸, 家削, 邦縣 및 邦都의 왕기 여섯겹에 부과되는 부요, 뒤의 두가지 부는 關市 및 山澤에 부과되는 부이다. 幣餘之賦는 부공으로 거두어들었다가 쓰고 남은 財賦로 설명되어있다. 이렇게 보면, 9부란 王畿六重과 관시 및 산택을 대상으로 부과되는 부공이라는 것을 알 수 있다. 그러면, 왕기6중에 부과되는 부로서는 어떠한 것이 있었을까.

「나는 생각컨대, 王畿의 제도는 모두 여섯 겹인데, 王城이 가운데 있고, 다섯 겹이 바깥에 있다. 여섯 겹의 賦는 다만 세가지인데, 첫째는 夫家之征으로 한 부부가 家를 이루면 부로 거두는 것이 있었다. 둘째는 宅廩之征으로 1畝나 5무를 터전으로 받아서 家를 이루면 부를 거두는 것이 있었다. 셋째는 屋粟之征으로 인민들이 9직을 받으면 각각 그 물건을 貢하였으니, 農者는 셋 셋으로 묶어서 粟을 바쳤는데, 이것 또한 부이다. 부가지정은 夫布라 이름하는데, 六畜과 車輦으로 그 빈부를 비교해서 나누어 9등으로 삼는다. 水邊에 사는 자는 그 배들로 계산한다. 택전지정은 里布라 이름하는데, 園林과 蔬菓로 빈부를 비교하여 9등으로 나눈다. 載師의 택전지세는 園圃와 漆林을 아울러서 그 비율을 정했다. 옥숙지정은 職貢이라 이름하는데, 虞衡, 圃牧, 商工과 嬪妾으로 그 빈부를 비교하여 9등으로 갈랐다. 園圃는 두 번 들어가는데, 저쪽은 地稅이고, 이쪽은 身貢이다. 이 세가지는 만민이 같이 내는 부이다. 왕성 중에 택전지정이 없는 것은 ‘載師’에서는 國宅에는 거두는 것이 없다

⁸⁵ 「禹貢曰, 冀州, 厥賦唯上上錯, 厥田唯中中節. 雍州, 厥田唯上上, 厥賦中下節. 六府孔修, 庶土交正, 底慎財賦, 咸則三壤, 成賦中邦節. 五百里甸服, 百里賦納(禾+悤), 二百里納銍, 三百里納秸服, 四百里粟, 五百里米.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 二 後面, 九賦論)

⁸⁶ 「賦之高下, 又係乎廩里之盛衰, 市肆之繁寡, 貨物之聚散, 商旅之來往, 山澤之大小, 地勢之要僻. 其斂有輕重, 其率有高下, 先列其細目, 次查其差率, 乃定其宏綱如田法也. 此經之例, 但舉其宏綱, 不列細目, 若云冀州之民, 皆應上上之賦, 楊州之土, 都係下下之田, 其理也哉. 其謂之上錯三錯者, 年年比較, 以驗定率之無誤, 則楊州之賦或入中下, 梁州之賦或入七九也. 此亦舉其宏綱, 令推知細目亦然耳. 若云一州之賦, 盡皆三錯, 則又非理也.」(『全書』二 - 尚書古訓三 - 八 前面, 禹貢)

⁸⁷ 「連稾曰(禾+悤)載禾本, 取穗曰銍去其稾, 去穎曰秸服去穗中之骨, 此鄭玄之義也.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 三前, 九賦論)

⁸⁸ 「周禮天官冢宰, 以九賦斂財賄, 一曰邦中之賦, 二曰四郊之賦, 三曰邦甸之賦, 四曰家削之賦, 五曰邦縣之賦, 六曰邦都之賦, 七曰關市之賦, 八曰山澤之賦, 九曰幣餘之賦.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 三後, 九賦論)

고 했다. 집과 울타리가 連接하여 본래 園圃를 할만한 빈 터가 없기때문에 면제한 것인데, 원래 왕성 중의 인민은 너그럽게 보아주기도 했다. 또 왕성 중에는 본래 농부가 없기때문에 역시 옥속이 없다고 하더라도, 9직의 공은 납부하지 않으면 안된다. 부포와 이포의 布는 돈이다. 이에 그 바치는 것은 총 (禾+悤), 銓, 秬, 粟과 米의 5종이외에 粱, 稊과 疏材도 역시 징수함이 있는데, 응당 恒率을 정해야 한다. 원래 돈과 쌀로써 그 액수를 정하고, 이에 잡물을 가지고 비교하여 罰鍰의 율과 같이 그 율을 정하는데, 金銀銅鐵은 모두 돈으로써 準折한다. 방중지부는 마땅히 잡물이 없고 오직 돈으로 징수하였는데, 비록 經文에는 없다고 하더라도 미루어서 알 수 있는 것이다.⁸⁹

그리고 관시지부, 산택지부 및 폐여지부는 어떠한 것인가. 이것들은, 모든 인민들에게 부과되는 것이 아니고, 商旅, 市肆, 虞畋 및 魚鹽을 대상으로 부과되는 것이다. 그리고 폐여지부는 여러 가지의 부공중에서 쓰고 남은 것을 거두어들인 것이다. 「이른 바 關市之賦, 山澤之賦와 弊餘之賦와 같은 이 세가지는 또 官府와 都鄙에서 거두어들이는 것이요 만민으로부터 직접 거두어들이는 것이 아니다. 司關이 商旅에 부과하고 司市가 市肆에 부공을 부과하면, 天官의 여러 官廳이 이를 거두어들인데, 이를 관시지부라 했다. 산택이 虞畋에 부과하고 虞衡이 魚鹽에 부과하면, 천관의 여러 관청이 이를 거두어들인데, 이를 산택지부라 했다. 官府와 都鄙가 인민에게 금옥과 皮帛을 부과하면, 天官의 여러 관청이 그 쓰고 남은 나머지를 거두어들인데, 이를 폐여지부라 했다. 대개 여러 재물 중에서 오직 이 세가지가 精實한 貨賄이기때문에 별도로 그 이름을 세워서 6가지와 더불어 9가지로 했다. 폐여지부가 명백히 관부와 도비에서 나오는 것은 그 經文이 있는 것인 즉 ‘職幣’에 보인다, 관시와 산택이 특별히 홀로 부담하는 것은 아니다. 반드시 9부로 나열한 것은 들어온 재부를 아홉 가지로 나누어 9홉까지의 용도를 기다리기때문에 9부라 일컬은 것이지 그 나오는 바가 아홉 곳이라는 것은 아니다.⁹⁰

우선 확인해두어야 할 것은, 9부라는 것은 거두어들이는 地域과 名目에 따라 부공수입의 用途가 9가지로 나뉘어진다는 것이지 부공의 稅種이 9가지가 아니라는 점이다. 그러면, 여기에서 중요한 부공인 關市之賦 및 山澤之賦는 夫家之賦, 宅廬之賦 및 屋粟之賦와 어떠한 관계에 있는가. 전자는 위의 인용문에서도 볼 수 있는 바와같이 만민에게 부과되는 것이 아니므로, 만민에게 부과되는 후자와 같은 것이 아니라는 것은 분명하다. 그리고 관시지부, 산택지부 및 폐여지부는 부포, 이포 및 옥속과는 달리 「精實한 貨賄」이다. 그러면 관시지부와 산택지부는 어떠한 것인가. 그것은, 관시와 산택에만 부과되는 부공으로서, 농민에게만 부과되는 井地의 井耬와 같은 것이라고 보았다. 「나는 생각컨대, 여섯 겹의 부는 즉 부포, 이포 및 옥속이다. 관시와 산택은 이 세가지에 모두 해당하지 않으니, 어찌 별도로 한 항목으로 설정하지 않을 것인가. 농부는 이미 세가지의 부를 바치고 또 井田에서 9분의 1의 耬粟을 바친다. 상인과 虞人은 어찌 홀로 위의 세가지 부를 바친다는 이유로 드디어 관시에 부과되는 것이 없고 산택에서 거두어들이는 것이 없을 것인가 상인과 虞人은 화물과 재물으로써 屋粟에 당하는데, 모두 9직의 공이다. 관시란 상고의 井地요, 산택이란 우형의 井地이다. 정지에서는 9분의 1을 거두는 것인 즉, 관시와 산택은 별도로 큰 세를 거두어서 公田의 耬粟에 당하게 한 이후에야 그 의리가 균평해질 것이니, 馬端臨이 한 땅과 한 사람에게 두번 세를 거두는 것을 가지고 법이 틀리지

⁸⁹ 「臣謹案，王畿之制，總有六重，王城在中，五重在外也。六重之賦，祇有三種。一曰夫家之征，一夫一婦，與之成家，則有所賦也。二曰宅廬之征，一畝五畝，受廬爲家，則有所賦也。三曰屋粟之征，民受九職，各貢厥物，農者以粟，三三相束，是亦賦也。夫家之征，名曰夫布，六畜·車輦，較其貧富，分之爲九等。水居者，計其舟楫。宅廬之征，名曰里布，園林蔬果，較其貧富，分之爲九等。載師宅廬之稅，園圃漆林，並舉以定率。屋粟之征，名曰職貢，虞衡園牧，工商嬪妾，較其貧富，分之爲九等。園圃兩入，彼以地稅，此爲身貢。此三者，萬民之所同賦也。王城之中，無宅廬之征者。載師云，國宅無征。接屋連牆，本無隙地可治園圃，故免之，抑以輦輶之民，在所饒也。又王城之中，本無農夫，故亦無屋粟，然九職之貢，靡不納也。夫布里布，布者錢也。乃其所納，則(禾+悤)銓秬粟米五種之外，薪芻疏材，亦有徵斂，應有恒率。原以錢米定額，乃以雜物比較，立率如罰鍰之率，金銀銅鐵，皆折之以鍰也。唯邦中之賦，宜無雜物，惟錢是徵，經雖無文，可推而知也。」(『全書』五 - 經世遺表十 - 四 前面，九賦論)

⁹⁰ 「若所謂關市之賦，山澤之賦，幣餘之賦，此三者，是又賦之於官府都鄙，非直賦之於萬民也。司關司市，賦之於商旅，賦之於市肆，則天官諸府，收而納之曰，關市之賦。山澤虞衡，賦之於虞畋，賦之於魚鹽，則天官諸府，收而納之曰，山澤之賦。官府都鄙，賦民以金玉，賦民以皮帛，則天官諸府，收其幣用之餘曰，幣餘之賦。蓋以諸物之中，唯此三者，爲貨賄之精實者，故別立其名，與六爲九也。幣餘之賦，明出於官府都鄙，經有正文見職幣，則關市山澤，不應獨殊也。其必列之爲九賦者，以財賦所入，分之爲九段，以待九用，故謂之九賦，非必所出爲九處也。」(『全書』五 - 經世遺表十 - 四 後面，九賦論)

않았는가 의심했으니, 어찌 소홀하지 않는가. 幣餘란 회계의 나머지인데, 마단림이 差役이나 免役따위로 생각했으니 즉 官物을 운영하는 것이다, 역시 틀리지 않았는가.」⁹¹ 이렇게 보면, 관시지부와 산택지부는 상인과 우인이 내는 농민의 糶粟과 같은 것이고, 상인과 우인은 이 이외에 부포, 이포 및 옥속도 부담하였던 것이다.

위의 부공제의 개념을 정리하면, 아래의 표와같이 된다. 橫軸은 과세지역이고, 縱軸은 부공의 종류이다. 점선은 과세지역의 범위를 나타낸다. 그리고 이 표에는 부공으로서 바치는 것이 實物인지 貨幣인지도 밝혔다. 부공으로서 중요한 것은 부포, 이포, 직공, 관시지부, 산택지부 및 폐여지부의 여섯가지가 있었고 또 ‘총(禾+廩), 銓, 秭, 粟과 米의 5종이외에 筭, 枲과 疏材’와같은 소소한 부공들이 있었음이 명백하다.

賦貢制의 概念圖							
賦貢名	邦中之賦	四郊之賦 총(禾+廩)	邦甸之賦 銓	家稍之賦 秭	邦縣之賦 粟	邦都之賦 米	
夫家之賦	-----	-----	-----	夫布-----	-----	-----	貨幣
宅廬之賦	-----	-----	-----	里布-----	-----	-----	貨幣
屋粟之賦	-----	-----	-----	職貢-----	-----	-----	實物
關市之賦	-----	-----	-----	關市之賦-----	-----	-----	貨幣와 實物
山澤之賦	-----	-----	-----	山澤之賦-----	-----	-----	貨幣와 實物
幣餘之賦	-----	-----	-----	會計之餘-----	-----	-----	貨幣와 實物

위에서 정약용의 「9부론」에 제시된 부공제의 개념을 대강 정리해보았다. 거기에서 정리된 부공제의 개념은 비교적 단순한 것으로서, 「9부론」이라고는 했지만 부공으로서 9가지가 있다는 뜻은 아니고, 井糶이외의 잡세를 총괄하여 賦貢이라했다는 것을 알 수 있다. 거기에는 關市之賦나 山澤之賦와같은 직업에 대한 부공, 夫布, 里布 및 屋粟과같은 일반인민들에게 부과되는 부공 및 총(禾+廩)·銓·秭·粟·米과같은 기타의 부공이 있었던 것이다. 그런데, 정약용은 부공에 대해서는 收稅規定을 마련하지 않았다. 그것은 부공의 종류와 세율이 다양하기때문에 거기에 대하여 일일이 수세규정을 마련하기가 어려웠던 점도 있었겠지만, 「均役事目追議」의 魚鹽船稅와같은⁹² 기존의 부세와는 달리 口錢과 宅稅와같은 새로운 부세에 대해서는 거기에 해당하는 기존의 부세에 대한 개혁방안도 제시하지 못한채 새로운 부공의 課稅節目을 마련하는 것이 옳지 않다고 생각했던 것으로 보인다. 그렇기때문에 그는 「부공제」 2~6에서 중국의 다양한 부공을 소개하는 것으로서 수세규정의 制定을 대신했던 것이 아닌가 추측된다. 앞에서 설명한 바와같이, 그가 부공제를 도입하려는 목적중의 하나는 농업이외의 분야에서 다양한 稅源을 개발하여 농민들의 부세부담을 덜어주려는 것이었다. 그러면 그는 어떻게 다양한 세원을 개발하려고했을까.

(3) 賦貢과 資源開發

정약용의 부공에 관한 중요한 저작이 「賦貢制」 7편, 「均役事目追議」 2편 및 『尙書古訓』의 「禹貢」이라는 것은 앞에서 지적한 바와같다. 그리고, 「田制」 12편 및 「序官」 6편에서도, 該當篇의 논의와 관련하여 부공제시행의 필요성에 대한 단편적인 언급이 있다. 그러나, 정전제에 관한 논의에서와는 달리, 위의 저작중에서는 우리나라에서의 부공제를 실시하기 위한 체계적인 논의의 전개는 없다. 「부공제」 7편은, 부공제에 관한 이론을 전개하는 제 1편의 「九賦論」과 大同法을 해설하는 제 7편의 「邦賦論」을 제외하면, 중국의 부공제에 관한 소개이며, 「균역사목추의」 2편은 魚鹽船稅에 한해서 부공제의 정립을 시도해본 것이며, 「우공」은 經傳에 대한 注釋이다. 그러므로, 「균역사목추의」 2편이 우리나라에서의 부공제

⁹¹ 「臣謹案, 六重之賦, 卽夫布里布屋粟之斂也. 關市山澤, 於此三者, 皆無所當, 安得不別爲一項乎. 農夫既輸三賦, 又於井田, 納其九一之糶. 商人虞人, 獨安得以三賦之故, 遂得關市無征, 山澤無斂乎. 商人以貨物當屋粟, 虞人以材物當屋粟, 皆九職之貢也. 關市者, 商賈之井地也, 山澤者, 虞衡之井地也. 井地收其九一, 則關市山澤, 別有大稅, 以當公田之糶粟, 然後其義理均平, 馬乃以一地再稅, 一人再稅, 疑法之有誤, 豈不疎哉. 幣餘者, 會計之餘, 馬以爲差役免役之類卽營運官物, 亦謬矣.」(『全書』五 - 經世遺表十 - 五 前面, 九賦論)

⁹² 참고, 「茶山の 田賦改革論」(『다산정약용연구』 사람의무늬, 2012)을 참고할 것.

도의 정립을 위한 노력이었다고는 할 수 있겠으나, 다른 저작들은 부공제도에 관한 이론적 설명이나 부공제도입의 필요성을 강조하고 있을 뿐이다. 아래에서는 부공제도의 도입에 대하여 정약용이 어떠한 견해를 피력했지를 살펴보기로 한다.

우선, 夫布, 里布 및 屋粟에 관해서이다. 이 부포, 이포 및 옥속은 종래 우리나라에서 그 도입을 논의해오던 口錢 및 戶布와같은 것이기때문에, 정약용은 이에 관한 논의에 있어서는 신중한 태도를 보였다. 「序官」의 「平賦司」에서는 「구전과 택세에 관해서는 감히 마음도 내지 못하고 또 松田, 竹田, 漆林, 楮林, 果園 및 六畜같은 것은 감히 의논조차 하지 못한다」⁹³ 고 하여 구전과 호포를 부세제도로써 도입해야 한다고 주장하는 듯한 의사를 표명하였으나, 「倉廩之儲」에서는 「京外의 耗條給代에 이르러서는 商量해서 割給하지 않을 수 없는데, 口錢과 戶布는 軍役을 폐지하지 않는 한 疊徵할 수가 없다. 돈이나 곡식을 넉넉히 획득하여 각각 衙門屯田과 營門屯田을 설치하고 해마다 그 전세를 징수하여 그 耗條給代를 지급하는 것이 좋다」고⁹⁴ 함으로써 군포를 폐지하지 않는 한 구전과 호포를 시행해서는 안된다는 입장을 분명히 했다. 부포, 이포 및 옥속은 당시의 三政紊亂의 하나였던 軍政紊亂과 連動하였으므로 그 도입여부에 대해서는 신중한 태도를 취하지 않을 수 없었던 것이다.

그러면 관시지부와 산택지부에 대해서는 어떠한 견해를 가지고 있었던 것인가. 앞에서도 지적한 바와같이, 정약용이 井耬와 一對가 되는 부세로서 부공제를 구상하게 되는 것은 상업의 진흥하고 資源을 開發함으로써 경제를 활성화하고 이를 기초로 국가의 세입을 늘리고자 하는데 있었다. 이러한 그의 생각은 「부공의 高下는 또 鄉里의 성쇠, 市肆의 繁簡, 貨物의 聚散, 商旅의 왕래, 山澤의 大小, 地勢의 要僻에 달려있다」고⁹⁵ 하는데서 명백하게 볼 수 있는 것이다. 그러면 그는 상업의 진흥과 자원의 개발을 위하여 어떠한 부공정책을 구상하고 있었던 것인가. 관시지부는 상업에 대한 부세이고 산택지부는 자원에 대한 부세이다. 그런데, 그의 부공제에 관한 구상은 山澤之賦를 중심으로 전개되고, 關市之賦에 대해서는 중국의 사례들을 소개하는데 그쳤다. 부공에 있어서는 關市와 山澤이 상인과 虞人의 井地라고까지 이해하고 있었던 그가 왜 관시지부에 관한 논의를 생략했는지에 대해서는 그 이유를 잘 알 수 없지만, 여기서는 그의 부공에 관한 논의가 집중적으로 전개되는 산택지부에 관해서 고찰해보기로 한다.

정약용이 산택지부를 중심으로 부공제에 관한 논의를 전개했던 이유는 농업이외에는 山澤에 자원이 가장 풍부하게 賦存해있었기때문이 아니었을까 생각된다. 임야, 천택, 해양 및 지하의 資源이 모두 이 산택에 속하는 것이다. 여기에서 전개될 수 있는 産業으로서는 林業, 漁業, 鹽業, 鑛産業 및 加工業 등이 있는데, 그는 올바른 정책만 수립되면 여기에서 상당한 자원이 개발되고 또 엄청난 고용이 창출될 수 있으리라고 기대하고 있었다. 그런데, 조선후기에는 이러한 산택에 대한 국가정책이 거의 없다고 詰難하면서, 經傳에 입각하여 올바른 산택정책이 가져올 효과를 다음과같이 암시하였다. 「신근안 野라는 것은 5 穀이 생산되는 곳이요, 산림과 천택이라는 것은 財用이 나오는 곳이기때문에, 聖人은 중하게 여겼다. 堯임금이 舜임금을 시험해보려고 큰 산기슭에 보냈더니, 순임금이 益을 자기의 虞人으로 삼기를 군신관계처럼했다. 大山, 大林, 大川 및 大澤은 圖經을 만들어 물산을 두루 알게 하고 中山과 小川은 3 등급으로 나누어서, 수천여명의 관리를 두어 禁令을 엄격히 하고 이익을 일으켜서 貢도 바치고 賦도 거두었다. 이에 전지와 평지의 세를 가볍게 하기도 하고 면제하기도 했으나, 천하의 財用이 항상 풍족하고 국가의 경비가 부족함이 없었다. 후세의 人主는, 천지의 도리를 밝히지도 못하고 하늘이 내려준 재물을 이어받고 地利를 이용할줄 몰라서 草木은 기루지도 않으며 鳥獸는 길들이지도 않으며 金·銀·銅·鐵·玉石의 보물은 채굴하지도 않고, 오직 바닷가 한 구석의 蒼生으로서 물을 다려 소금을 굽는 자로부터

⁹³ 「口錢宅稅, 既不敢生心, 又如松田竹田漆林楮林果園六畜, 都不敢議到.」(『全書』五 - 經世遺表一 - 十四 後面, 平賦司)

⁹⁴ 「至於京外之耗條給代, 不可不商量區割, 而口錢戶布, 則軍役不罷, 不可疊徵. 莫如優割錢穀, 各置衙屯營屯, 歲收其稅, 以給其代.」(『全書』五 - 經世遺表十二 - 二十一 後面, 倉廩之儲二)

⁹⁵ 『全書』二 - 尙書古訓三 - 八 前面, 禹貢

거두어들일뿐이니, 백성들이 어찌 곤궁하게 되지 않을 수 있겠으며, 財用이 어찌 궁핍하지 않을 것인가.⁹⁶

정약용은, 工曹의 屬官인 山虞寺, 林衡寺, 澤虞寺 및 川衡寺의 소관분야에서 생산되는 목재, 어염, 鳥獸 및 광물 등에 대해서도 생산을 장려하고 부공을 과세할 것을 권하면서, 특히 金·銀·銅鑛業의 國營을 통하여 정전제의 실시를 위한 공전매입의 자금을 확보하려 했다. 「臣은 다음과같이 말한다. 여러 道의 金·銀·銅·鐵에 대해서는 수백개소의 官冶를 설치하여 하루 바삐 일거나 鑄造하거나 하여 대략 그 얻는 바를 가지고 이미 지출하고 흩어버린 中外의 留庫錢의 숫자를 보충해야 한다. 모두 화폐를 주조하는데 쓰되, 金·銀·銅錢이 각각 3 등을 구비되도록 하고, 이 아홉 가지의 貨幣가 國中에서 유통되도록하여 길이 중국으로 빠져나가는 길을 막고 서서히 公田의 대가에 충당하는 일을 그만두어서는 안된다. 金·銀·銅錢에 관해서는 別篇에 자세하다.⁹⁷ 일본의 중세에서는 국가가 금·은·동광산을 직접 개발하거나 민營을 장려하여 막대한 재정자금을 확보한 前例가 있었다.⁹⁸

정약용이 자연자원개발이외에 부공의 과세대상으로서 장려하려고 생각했던 分野는 經濟作物의 栽培였다. 경제작물은 상품작물이므로 市場的 需要를 전제로 생산될 수밖에 없는데, 거기에서는 도시의 주변이라야 재배될 수 있는 것도 있었고, 전국적으로 널리 재배될 수 있는 것도 있었다. 우선 전자에 관한 대표적인 예로서는 소채와 과일을 재배하는 園圃를 들었다. 「농가의 이익은 園圃보다 더 후한 것은 없다. 1百畝의 밭에서 해마다 곡식 몇 가마를 수확하여 내어다 팔면 그 돈이 얼마나 되겠는가. 1百畝의 밭에서 매년 파 몇 束을 거두어서 내다 팔면 그 돈이 얼마나 되겠는가. 파의 이익이 곡식보다 반드시 10배는 될 것이다. 단 이러한 과실과 소채는 반드시 首都에 지극히 가까운 지역이라야 팔릴 것이기때문에 郊野이외에는 곡식농사는 있으나 원포가 없는 것이니, 이것은 자연스런 物情이다.⁹⁹ 조선후기까지 아직도 원포가 큰 도시주변이라야 재배될 수 있다고 하는 것은 아직도 지방도시가 형성되고 있지 못했다는 것을 말하고 있는 것이다. 한국의 도시 발달사를 보더라도 서울이외에는 인구 1만명을 초과하는 도시다운 도시가 없었다.

후자의 예로서는 蘆田, 楮田, 漆田, 松田 및 竹田같은 것을 들었다. 「海西의 蘆田稅는 여러 道의 蘆田, 楮田, 漆田 松田 및 竹田과 더불어 마땅히 다같이 貢賦中에 넣어야 할 것이요 五穀을 생산하는 밭과 평균적으로 9등으로 나누어 田籍에 넣어서는 안된다.¹⁰⁰거나 「미나리나 세모풀의 부들을 심는 것은 아울러 제1등의 세율에 따르고, 蓮을 심는 것은 제5등의 세율에 따라서 그 糶粟을 거둔다. 나는 생각컨대, 세모풀의 부들이란 자리를 찢는 것이다. 龍鬚草를 方言으로 골이라고 하고, 세모풀의 부들을 방언으로 왕골이라고 하는데, 「爾雅」의 本草條를 고찰해보니, 香蒲와 三脊茅와 같은 여러 종류가 있으나, 모두 이것과 같지 않으니, 혹시 中國에는 이 풀이 없는 것인가. 만약 그렇다면, 이 풀을 더욱 많이 심어서 중국에 판매하는 것이 좋을 것이다. 미나리와 이 풀은 그 이익이 벼의 수배이니, 마땅히 상상등으로 논해

⁹⁶ 「臣謹案 野者, 五穀之所生, 山林川澤者, 財用之所出, 故聖王重焉. 堯將試舜, 納于大麓, 益作朕虞, 以若上下. 其大山大林大川大澤, 作爲圖經, 周知物產, 中山小川, 分爲三等, 乃置官數千餘人, 以嚴其禁, 以興其利, 以納其貢, 以收其賦. 茲所以平田平地之稅, 微薄時舍, 而天下之財用恒足, 國家之經費不匱也. 後世人主, 不明乎天地之道, 不知承天財而出地利, 草木則不養, 鳥獸則不馴, 金銀銅鐵玉石之寶則不採, 唯海隅蒼生, 煮水爲鹽者, 從而榷之而已, 民安得不困, 財安得不詘哉.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 四十二 後面, 賦貢制四)

⁹⁷ 「臣謂諸路金銀銅鐵, 置官冶數百所, 亟行淘鑄, 略以所得, 補中外留錢出散之數. 乃以歲出, 全用鑄幣, 金銀銅三錢, 各具三等, 以此九幣, 行於國中, 永塞走燕之路, 徐充公田之價, 未可已也. 金銀銅, 又詳別篇.」(『全書』五 - 經世遺表七 - 三十三 前面, 井田議一)

⁹⁸ 일본에서는, 戰國時代로부터 영주들에 의하여 金銀鑛山이 적극적으로 개발되고 금은은 軍用資金 및 恩賞物로서 널리 이용되었으며, 政治的 統一事業의 進展에 따라 상품경제가 발전함으로써 종래의 銅錢과 더불어 金銀貨가 널리 통용되기에 이르렀다. 豊臣秀吉은 全國金山의 영업에 대한 稅金을 징수하여 이것을 대규모의 軍事行動과 土木事業의 자금으로 활용하였으며, 江戸時代에는 국가가 광산을 直營하여 그 수입으로써 재정적 기초를 튼튼히 했다.(『日本歴史大辭典』河出書房新社, 1974, 金條參照)

⁹⁹ 「農家之利, 莫厚於園圃. 百畝之田, 歲收粟幾釜, 以之爲錢, 其錢幾何. 百畝之田, 歲收葱幾束, 以之爲錢, 其錢幾何. 葱之利, 必十倍於粟矣. 但此等果蔬, 必國城至近之地, 乃可無滯, 故郊野以外, 有稼穡而無園圃, 此物情自然也.」(『全書』五 - 經世遺表五 - 四十 前面, 田制三)

¹⁰⁰ 「其海西蘆田之稅, 宜與諸路蘆田及楮田漆田松田竹田, 同入貢賦之中, 不可與五穀之田, 平分九等, 入於田籍.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 二十七 前面, 井田議四)

야 한다. 연을 심는 것은, 蓮實을 수확하니, 역시 벼의 이익보다 많기 때문에 중중등으로 논한다.¹⁰¹ 여기서 특기할만한 것은 왕골을 재배하여 중국으로 수출하자는 구상이다. 이러한 정약용의 발상은 이미 인삼 특히 홍삼이 중국으로 수출되고 있는 현실을 감안하고 한 말일 것이다. 중국으로부터의 기술도입에 관한 견해에서도 그러하지만, 그의 상품경제에 관한 견해에서도, 그의 視野가 이미 國際的으로 열려있음을 볼 수 있다.

위의 논의를 종합해보면, 정약용은 부공과 관련되는 상품작물의 재배상황은 다음과 같이 설명했다. 「나는 생각컨대, 旱田의 등급은 공평하게 분등하기가 가장 어렵다. 만약 정밀하게 분등하려고 한다면, 비록 9 등의 3 배인 27 등으로 分等하더라도 불가할 것은 없다. 그것은, 그 土品에 이렇게 많은 등급이 있어서가 아니고, 대개 그 심는 것이 9 곡뿐이 아니기 때문이다. 모시, 삼, 참외 및 오이 따위와 여러 가지 소채와 약초들은 잘 가꾸기만 하면 한 고랑의 밭에서 얻는 이익이 헤아릴 수가 없다. 서울안팎이나 변화한 도시의 파밭, 마늘밭, 배추밭 및 참외밭은 10 畝의 땅에서 數萬錢을 헤아린다 10 畝란 수전 4 두락이다. 萬錢은 百兩이다. 西道의 연초밭, 북도의 삼밭, 한산의 모시밭, 전주의 생강밭, 강진의 고구마밭 및 황주의 지황밭은 모두 수전 상상등에 비하여 그 이익이 10 배이다. 근년 이래로 人蔘을 또 모두 밭에다 심는데, 그 이익을 논하면 혹 千萬에 상당하는데, 이것은 田等으로 말할 수 없다. 항상 심는 것으로써 말하더라도 紅花와 大靑은 그 이익이 아주 많은데 남방에서는 川芎과 紫草도 역시 밭에 심기도 한다, 목화밭이 아니라도 그 이익이 五穀의 배나 된다. 무릇 이와 같은 것들을 만약 해마다 심어서 休耕하지 않는 경우는 그 토질의 肥瘠을 묻지 않고 모두 마땅히 상상등으로 잡아서 耨粟을 거둘 뿐만이 아니라 역시 貢賦도 논해볼만하다 貢賦考에도 보인다.¹⁰²

부세로서 전세와 一對가 되는 부공을 도입하여 농민의 무거운 부세부담을 덜어주어야 한다고 생각했던 정약용이 부공을 과세할 수 있는 대상을 적극적으로 찾아내려고 노력하지 않을 수 없었다는 것은 더 말할 필요가 없을 것이다. 그는, 부포, 이포 및 옥속에 대해서는 거기에 해당하는 기존의 부세를 개혁하는 것을 조건으로 적극적으로 도입해야 된다고 생각하고 있었고, 관시지부에 대해서는 구체적인 언급은 없으나 중국의 사례를 소개함으로써 추상적으로나마 그 도입을 권장했다고 할 수 있다. 위의 두가지 부공과는 달리 산택지부에 대해서는 보다 구체적이고 명시적으로 그 도입을 주장하였다. 그것은 구체적으로 山禁政策과 金銀鑛山에 대한 국영정책으로 구체화되었다. 그리고 상품작물의 보급과 수익성에 대해서는 혹시 과장된 표현이 아닌가 느낄만큼 높이 평가하였다. 1 例로 京城의 屯田의 경우 步兵 1 명에게 그 饑田으로 田 1 百畝를 지급하기로 되어있었으나 「또 京城의 城壁를 등지고 있는 전지는 모두 상상등의 미나리논과 배추밭인데, 이러한 것이라면 비록 25 畝라고 하더라도 불가할 것은 없다」¹⁰³ 고까지 했다. 그러나, 경제작물의 경우에도 이에 대하여 전세나 부공을 설정하려고 할 때에는 조심스러워지지 않을 수가 없었다. 「또 別田三等과 같은 것은 한 나라를 통털어 오직 長興과 寶城 등의 數邑에 때때로 數畦가 있으며, 京城의 동문과 남문밖에 미나리를 심는 논과 배추를 심는 밭이 때때로 數畦가 있을

¹⁰¹ 「其種芹種三脊蒲者, 竝從第一等率, 其種芙蓉者, 從第五等率, 收其耨粟. 臣謹案 三脊蒲者, 所以織席也 龍鬚草, 方言謂之蓍. 三脊蒲, 方言謂之王蓍. 考諸爾雅本草, 有香蒲三脊茅諸種, 皆與此物不同. 或者中國無此草歟. 若然, 益宜業種, 以販貨於中國也. 芹與此草, 其利視稻數倍, 宜以上上論. 種芙蓉者, 收其蓮實, 亦多於稻利, 故以中中論.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十四 前面, 井田議二)

¹⁰² 「臣伏惟, 旱田等級, 最難平分. 苟欲精分, 雖三九二十七等, 靡不可也. 非其土品有此多等, 蓋其所種, 不惟九穀而已. 泉麻瓜蔬, 百菜百藥, 苟善治之, 一畝之田, 獲利無算. 京城內外, 通邑大都, 葱田蒜田菘田瓜田, 十畝之地, 算錢數萬十畝者, 水田四斗落也. 萬錢爲百兩. 西路煙田, 北路麻田, 韓山之苧麻田, 全州之生薑田, 康津之甘藷田, 黃州之地黃田, 皆視水田上上之等, 其利什倍. 近年以來, 人蔘又皆田種. 論其贏羨, 或相千萬, 此不可以田等言也. 雖以其恒種者言之, 紅花大靑, 其利甚饒南方, 川芎紫草, 亦或有田種, 不唯木棉之田利, 倍於五穀也. 凡如此類, 若其歲歲業種, 無所休息者, 不問其土性之肥瘠, 竝當執之爲上上等, 不唯耨粟是徵, 抑亦貢賦可議 又見貢賦考.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 十六 後面, 井田議三)

¹⁰³ 「又京城負郭之田, 皆上上芹菘之圃, 若是者, 雖二十五畝, 無不可也.」(『全書』五 - 經世遺表八 - 三十八 後面, 井田議四)

뿐이다. 이 名稱은 형식적으로 설정되어있는 것일뿐 항상 사용되는 것이 아니다. 外田六等이라면, 언제나 있는 것이다.¹⁰⁴

위의 고찰에서 볼 수 있는 바와같이, 부공제를 도입하려는 정약용의 열망과 현실사이에는 상당한 乖離가 있었던 것으로 보인다. 步軍의 糴田설정의 경우 「京城의 城壁를 등지고 있는 전지는 모두 상상등의 미나리논과 배추밭」이라고 했다가 전세와 부공을 설정함에 임해서는 「別田三等과같은 것은 한 나라를 통털어 오직 長興과 寶城 등의 數邑에 때때로 數畦가 있으며, 京城의 동문과 남문밖에 미나리를 심는 논과 배추를 심는 밭이 때때로 數畦가 있을 뿐」이라고 했다. 정약용은, 부공제를 도입하려는 열망은 강했으나, 현실적으로 거기에 한계가 있는 것도 잘 알고 있었다. 그래서 그는 「序官」의 여러 관서에서 상업의 진흥을 위한 여러가지의 인프라스트럭처를 구축하고자했다. 典圖書에서의 금은동화의 주조와 보급, 量衡司에서의 도량형정비, 典軌司에서의 수레제작과 도로정비 및 典艦司에서의 선박건조 등이 그러한 것이었다. 그러니까 정약용의 부공제의 설정은 조선후기에 상업을 진흥하여 농업이외의 산업을 장려하려는 정책의 일환이었다고 평가될 수 있을 것이다.

맺음말

정약용의 전부분은, 三代의 理想政治를 담고 있는 중국의 고전에 그 이론적 근거를 두고 있기는 하지만, 조선후기의 역사적 동향에 대해서도 깊이 留意하면서 전개되었다. 그렇게 될 수밖에 없었던 것은 그가 추구하고자했던 삼대의 이상정치는 결국 그가 살고 있는 조선후기의 역사적 조건속에서 실현될 수밖에 없었기 때문이다. 그렇기 때문에 그는 고대의 井田論에서 井耒論을, 그리고 『尙書』의 「禹貢」에서 부공론을 각각 이끌어내기는 하지만, 井耒論과 賦貢論의 실현조건은 조선후기의 경제동향에서 찾을 수밖에 없었다. 조선후기에는 한편에서는 貢物중심의 租庸調體系가 붕괴되는 과정에서 田稅중심의 부세체계가 형성되고 다른 한편에서는 새로운 상품경제가 胎動하기 시작하고 있기는 했지만, 이러한 새로운 경제동향은 거기에 相應하는 제도적 틀을 갖추지 못했다. 다시 말하면 조선후기에는, 대부분의 부세가 전세로 전환되는 과정에서 田政紊亂이 일어나고 있었으며, 상품경제도 그 순조로운 발달을 위한 제도적 틀을 갖추고 있지 못하고 있었다. 그러므로 정약용의 정서론과 부공론은 그러한 새로운 역사적 동향이 제대로 전개될 수 있는 제도적 틀을 마련하고자 했던 것으로 보인다.

조선전기까지의 부세체제는 조용조체제였다. 한국의 歷代賦稅制度는 토지제도에 그 기반을 두고 토지생산물의 10분의 1과 1結當糙米30두 혹은 黃豆30두를 징수하는 것을 그 이념적 목표로 하였으나, 조선전기에는 재정수입중에서 田稅가 차지하는 비중은 낮고 貢物이 차지하는 비중이 압도적으로 높았다. 그런데 공물은 郡縣들이 中央各司에 상납해야 할 品目과 數量만 명시되어있을 뿐 전세와는 달리 인민들에 대한 구체적인 부과기준이 없었기 때문에 郡縣의 恣意的인 수탈이 불가피했다. 거기에 더하여 공물은 土產物이라 품질이 일정할 수 없어서 그 수취과정의 단계마다 賂物의 授受가 이루어졌기 때문에 중앙정부에 상납되는 공물은 실제로 거두어들인 공물의 1~2할에 불과했다. 그리고, 朝鮮中期의 군현에는 별도의 재정이 없고 지방의 胥吏들은 물론 중앙서리의 절반에 대해서도 俸祿이 없어서, 지방관부의 유지비는 물론 봉록을 받지못하는 서리들의 생계도 공물수입에 크게 의존하고 있었다. 이러한 공물제도의 가혹한 수탈적 성격과 防納의 弊때문에 임진왜란이전에 공물중심의 부세제도는 더 이상 유지될 수 없는 상황에까지 이르게 되었다.

위와같은 상황에서 壬辰倭亂과 丙子胡亂을 계기로 국가적 위기에 봉착한 조선정부는 생존을 위하여 무엇인가 개혁을 단행하지 않을 수 없었다. 그것이 바로 大同法과 均役法의 실시였는데, 이를 계기로 조선의 부세제도는 공물중심으로부터 전세중심으로 전환되어갔다. 조선후기의 1결당田稅動向을 보면, 전세는 4~6두로 고정되고, 1602년에는 三手米2두2승이,

¹⁰⁴ 「又如別田三等, 通國之中, 唯長興寶城等數邑, 時有數畦, 京城東門南門之外, 種芹之畝, 種菰之田, 時有數畦. 斯名也虛設而已, 非可以恒用者也. 若夫外田六等, 則恒有者也.」(『全書』五 - 經世遺表九 - 二十二 前面, 田制別考二)

1608년~1708년에는 大同米12두가, 1751년에는 結米3두(혹은 結錢5錢)와 雉鷄柴炭價米4두가 전결의 부담으로 돌려졌다. 그리고 加升米3升 및 斛上米3승 따위의 課外之物도 鄧달아 大典에서 규정되는 전세가 되기에 이르렀다. 이리하여 1808년에 편찬된 『萬機要覽』에서는 위와같은 전결의 부담을 「今每一負, 出租一斗」로 규정하였는데, 벼100두는 쌀로 환산하면 白米40斗 혹은 糙米50두가 되었다. 그런데, 18세기말~19세기초에는 여기에 民庫租30~40두와 還穀租2~3석이 전세에 추가되었다. 民庫租와 還穀租를 합하면, 벼60~80두인데, 여기에 민고조와 환곡조 이외의 計版에 게재되지 않은 전결의 부담을 합하면, 현실적으로 1결의 부담은 『萬機要覽』에서 규정되어있는 1결부담의 거의 2배가 되는 셈이었다.

위와 같은 貢物과 身役의 전세화는, 賦稅의 賦課基準이 불명확한 공물과 신역이 부과기준이 명확한 전세로 전환했다는 점에서는 역사의 진전을 의미하는 것이었으나, 대동미 및 결미 등과같은 별도의 명목과 結斂, 石斂 및 碎斂과 같은 번잡한 징수방법을 유지함으로써 부세의 수취과정에서 부정부패가 불가피하도록 했다. 그리고 또 공물에 대한 郡縣의 恣意的 收奪慣行이 공물과 신역의 전세화과정에서도 傳承되어 民庫와같은 자의적인 수탈을 허용하고 있는 문제도 있었다. 정약용은 위와같은 田政紊亂의 기본요인에 대하여 다음과 같이 지적하고 있다.

「또 나라를 잘 다스리는 자는 반드시 이름을 바꾸어야 하는 것이니, 비록 그 實質이 동일하다고 하더라도, 그 이름은 바꾸지 않으면 안된다. 田稅는 10분의 1로써 極限으로 하는 것이니, 10분의 1을 넘으면 이름을 붙일 수 없는 것이요, 10분의 1에 미치지 못하면 그 이름이 바른 것이다. 우리나라의 전세는 100분의 1도 안되는데, 비록 大同을 더한다고 하더라도 40분의 1에 불과하니 南方이면 30분의 1이다. 무엇이 德에 부끄러운 것이 있어서 감히 이름을 짓지 못하는가. 전세를 바로 올려서 그것이 1結當 20두가 된다고 하더라도, 그 이름은 정해 질 것이다. 전지를 기준으로 賦貢을 거두는 것을 성인들은 비난했는데, 하필이면 그런 짓을 하는가. 지금 “大典”을 살펴보면, ‘田1結當 전세가 4두요 대동이 12두이다’고 하는데, 전세가 가볍고 賦貢이 무거운 것을 군자들은 병되게 여기니, 이것은 變法하는 초기에 眞善하지 못한 것이 있었던 것이다.

又案 大同法을 실시하던 당초에 나라가 백성과 약속하기를 ‘諸司의 求索을 모두 정지시키고, 이 쌀만 한 번 바치면 한 해가 끝나도록 편안히 누워서 지낼 수가 있다’고 했으나, 近年 이래로 諸司의 求索이 날마다 달마다 증가했다. 그중에는 留置米에서 會減하는 것이 있고 바로 求乞하는 것이 있어서, 郡縣들은 이것을 빙자하여 民庫를 설치하고, 전세와 대동 이외에 또 田結을 기준으로 돈과 곡식을 橫斂하는 것이 그 수량이 갑절이나되는데, 會減하는 것은 守令의 주머니에 들어가고, 회감하지 않는 것은 아전이 도둑질하는 소굴이 된다. 朝廷은 이것을 익히 보면서도 대책을 강구하지 않고, 수령은 임의로 더 지출하니, 백성들은 도탄에 빠져서 견딜 수가 없다. 만약 宣祖와 仁祖 때의 어진 신하와 현명한 정승들에게 눈으로 이 일을 보게 한다면, 다친듯 상심한듯 입술이 타고 발을 동동구르는 것이 반드시 당시보다 10배는 더 할 것이다. 아아, 土貢의 병폐는 京司에서 일어나는 일이라 수령이 이것을 원망하기 때문에 廟堂에서 듣고 개혁하는 날이 있을 것이지만, 民庫의 병폐는 下邑에서 일어나는 일이기 때문에 수령은 이를 이롭게 여기고 묘당은 이를 무심하게 여겨서 장차 벗어날 기약이 없으니, 이것이 또 生民의 깊은 슬픔이다.」¹⁰⁵

¹⁰⁵ 「且凡善爲國者, 必也正名, 其實雖同, 其名不可以不正也. 田稅以什一爲極, 過於什一則不敢名, 不及什一, 其名正矣. 我邦田稅, 不滿百一, 雖加大同, 不過四十稅一南方則三十稅一, 何德之慙, 而不敢名之乎. 直增田稅, 每結二十斗, 則名斯定矣. 用田而賦, 聖人議之, 何必蹈之. 今按大典, 曰每田一結, 田稅四斗, 大同十二斗. 稅輕賦重, 君子病之, 斯其變法之初, 有未盡善者也. ○又案 大同之初, 國與民約, 曰諸司求索, 一併停止, 一納此米, 終歲安臥, 近年以來, 諸司求索, 日增月盛. 其中有以留米會減者, 有直行求乞者, 郡縣以此憑藉, 設爲民庫, 田稅大同之外, 又以田結, 橫斂錢穀, 厥數倍蓰. 其有會減者, 歸之官橐, 其無會減者, 據爲吏窟. 朝廷熟視而不救, 守令任意而增出, 民墜塗炭, 莫之枝梧. 若使宣仁之際, 賢臣哲輔, 目見此事, 其焦屑頓足, 如傷若恫, 必十倍於當時矣. 嗚呼, 土貢之弊, 起於京司, 故守令怨之, 廟堂聞之, 斯有釐革之日, 民庫之弊, 起於下邑, 故守令利之, 廟堂恕之, 將無解脫之期, 斯又生民之所深悲也.」(『全書』五 - 經世遺表十一 - 三十四前面, 賦貢制七)

그러면, 정전법의 실시에 의한 전세제도의 개혁은 위와 같은 정정문란에 대한 해결책이 될 수 있었을까. 주지하는 바와같이 井耬로의 전세제도의 개혁은 다음과같은 의미를 가지고 있었다. 첫째는 전세를 公田의 생산물인 9분의 1稅로 單一化한다. 이것은 조선후기의 복잡한 전세명목과 징수방법때문에 야기되던 전세제도의 혼란을 一舉에 제거할뿐만이 아니라 전지에 대한 重複課稅를 불가능하게 하는 것이다. 둘째는 歷代朝鮮의 전세수취의 기본제도인 貢法을 극복하고 助法을 실시하는 것이다. 즉 공법은 토지생산성이 불안정한 상황에서 토지의 肥沃도와 豊凶에 대한 査定이 필수적이기때문에 제대로 실시되기가 어려웠으나, 조법은 公田의 생산물을 직접 부세로 수납하는 것이기때문에 기본적으로 田等이나 年分을 사정할 필요가 없다. 역사적으로 조선에서는 年分等第때문에 田政이 제대로 이루어지지 못했던 점을 상기하면, 助法이 얼마나 혁명적인 賦稅制度가 될 수 있는지를 알 수 있을 것이다. 셋째 助法은, 공전의 생산물을 직접 租稅로 수취하는 것이기때문에, 徵稅費를 획기적으로 줄일 수 있게 한다. 조선전기까지의 주된 稅種인 공물의 경우, 징수된 공물중에서 왕실과 中央政府에 進上되거나 上納되는 것은 수취된 공물의 1~2割에 불과했다. 다시 말하면, 정전제의 실시에 의한 전세의 井耬로의 단일화는 조선후기에까지도 일부 남아있는 공물의 가혹한 수탈과 정정문란을 극복하고 韓國史上 최초로 제대로 실시될 수 있는 부세제도를 확립하는 것이다.

정약용은 위와같은 9분의 1세의 의의를 「9분의 1보다 무거우면 백성이 지탱할 수 없고, 9분의 1보다 가벼우면 국가재정이 넉넉할 수 없다」고 했다. 즉 9분의 1세의 실현은 三政紊亂을 극복할 수 있는 재정적 기초가 될 수 있을 것으로 기대했던 것이다. 그러나, 세계사적으로 토지생산물의 2분의 1전후였던 봉건국가의 收租率이 이미 알려져있는 지금의 연구상황에서는 9분의 1세에 대한 그의 평가가 額面 그대로 받아들여지기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 9분의 1세가 국가재정에서 차지하는 의의를 평가하는데 있어서는 軍事費에 대한 별도의 고려가 있어야 한다. 정전법에서의 군대는 기본적으로 屯田兵이었기때문이다. 중세국가의 재정이 주로 王室 혹은 領主의 奢侈的 浪費와 軍事費로 구성되어있었다는 점을 고려하면, 9분의 1의 井耬中에 군사비가 포함되어있지 않는 점이 국가재정에서 차지하는 의미는 작지 않았을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 9분의 1세의 실현만으로써 국가재정이 넉넉해지리라고 기대하기는 어려웠다. 그래서 정약용도 三農에 대한 9분의 1세만으로서의 국가재정이 넉넉하지 못할 것으로 생각하고, 추가적으로 부공제의 실시를 주장했다. 그러나, 자세히 검토해보면, 그의 부공론은 賦稅論이라기 보다는 오히려 자원개발과 상업진흥을 위한 정책론이라는 의미가 더 강했던 것으로 보인다.