



茶山 丁若鏞의 궁방전(宮房田) 개혁안

엄기석
동국대학교 사학과
석사과정

목 차

- I. 17~18세기 宮房田 운영의 推移
1. 宮房田 운영의 폐해
 2. 茶山 이전의 宮房田 개혁논의

- II. 茶山の 宮房田 문제인식과 개혁안

1. 收稅와 分給 문제
2. 導掌·差人 파견의 폐해
3. 防納과 避役의 문제

맺 음 말 : 茶山の 王室財政에 대한 인식

<국문요약>

茶山 丁若鏞은 조선후기 대표적인 實學者로서 당시 사회 전반에 걸쳐 나타나는 문제점을 인식하고 개혁안을 제시하였다. 본 연구에서는 다산이 인식한 다양한 사회문제 중에 하나였던 宮房田을 주목하고자 한다. 궁방전은 朝鮮 중기부터 나타난 왕실의 소유지로 사적인 재정 운영의 근간을 이루는 것이었다. 이 때문에 왕권과의 연계성은 필연적이었으며, 이러한 궁방전의 특징으로 인해 일찍부터 그 전개양상과 운영방식 등이 주목 받아왔다.

17세기 궁방전은 無主陳荒地를 중심으로 한 折受를 통하여 급격히 증대되었다. 하지만 민전침탈과 導掌·差人이라는 운영상의 문제점을 드러내며 사회적인 현안으로 부각된다. 그리고 이러한 문제를 해결하고자 다양한 經世觀을 갖춘 실학자들이 궁방전 운용의 문제점을 지적하며 개혁안을 제시하였고, 대표적으로 礪溪 柳馨遠의 왕실 구성원을 대상으로 하는 公田·賜稅田의 분급 논의가 있었다. 실학자들의 개혁논의 뿐만 아니라 정부 내에서도 궁방전의 문제를 인지하여 다양한 정책을 통해 이를 해결하고자 하였다. 본격적인 궁방전에 대한 개혁정책은 肅宗代 절수폐지로 시작되었다. 이후 英祖 5년(1729) 궁방에 지급되는 民結總數의 定限, 正祖 즉위년(1776) 「丙申定式」을 통하여 규정된 면세지 외의 토지에 대한 出稅 조

치와 無土免稅地의 戶曹직납, 그리고 무토에 대한 도장 파견 금지 등이 시행되었다. 그럼에도 궁방전의 문제는 19세기 초까지 지속되었고 당대의 지식이었던 다산은 궁방전에 대한 나름의 개혁안을 제시하며 이를 해결하고자 하였다.

다산의 궁방전 개혁안은 크게 收租와 分給 문제, 도장과 차인의 파견에 따른 폐해, 防納 및 免役의 문제로 나뉜다. 다산의 개혁안은 이전에 논의된 문제뿐만 아니라 궁방전의 분급방식, 「병신정식」 이후 나타난 방납 등 기존에는 언급되지 않았던 다양한 문제를 제기한 것이 특징이라 할 수 있다. 또한 궁방전에 대한 문제점의 개선안은 급진적인 정책이 아닌 궁방전 제도의 틀 안에서 운영에 따른 폐단을 없애고자 하였다는 점이 주목된다.

이러한 다산의 궁방전에 대한 개혁안은 다산 이전에 있었던 궁방전의 개혁 논의와는 차이점을 보인다. 특히 유형원의 논의와 비교해 볼 때, 유형원이 궁방전 제도를 부정하며 이를 근본적으로 개혁하려 했던 반면에 다산은 기존의 궁방전 제도를 유지하되 그 운영의 폐해를 없애고, 이를 정상화 시키려고 했다는 점에서 차이를 보인다. 그리고 다산의 개혁안은 正祖의 궁방전 개혁안과 상통하는 모습을 보인다. 다산과 정조의 개혁정책은 궁방전의 공공성 확보와 궁방 재정의 감축이라는 공통점을 보이는데 이는 궁방전 운영의 안정화를 위한 것으로 생각된다. 그리고 다산과 정조가 안정적인 궁방전 운영을 꾀한 이유는 궁방전을 경제적 기반으로 하는 왕권의 안정화, 또는 강화를 지향하였기 때문으로 파악된다.

결과적으로 다산의 궁방전 개혁안은 토지개혁 논의에만 집중하였던 이전 개혁안과는 다르게 다산 자신이 정치적으로 지향하는 바가 투영된 논의라 할 수 있다. 그리고 이는 19세기 말 궁방전의 해체까지 이어지는 궁방전에 대한 논의 속에서 다산의 개혁안이 갖는 독자적인 의미라고 할 수 있다.

1. 머리말

茶山 丁若鏞은 조선후기 대표적인 학자로 實學을 집대성한 인물로 평가되어 왔다. 그는 방대한 양의 저술을 남겼는데 그 중에서 『經世遺表』·『牧民心書』·『欽欽新書』는 1表 2書로 불리며 다산의 經世思想을 나타내는 대표적인 저작으로 평가받고 있다. 다산은 이를 통해 당대의 사회현안을 서술하고 나름의 해결책을 제시하였는데, 그 내용은 중앙정부의 제도부터 토지문제, 부세, 관리의 임용 등 다양한 분야에 걸쳐 있으며, 이 중에는 당대의 사회문제 중 하나였던 왕실의 재정, 특히 宮房田에 대한 내용도 포함되어 있다.

궁방전이 포함된 조선왕조의 왕실재정은 건국과 함께 형성되었다.¹⁾ 왕실에 대한 供上制가

1) 조선전기 왕실재정에 대해서는 다음과 같은 연구가 있다. 정현재, 1981, 「鮮初 內需司 奴婢考」, 『복현사림』

실시되었으며, 科田法 하에서 收租地가 분급되었고 이는 왕실의 공적재정을 구성하였다. 그리고 왕실의 長利, 高麗王室의 私藏, 그리고 李成桂 가문의 소유지를 계승한 사유지와 노비는 사적재정을 이루었다. 그러나 이 중에서 사적재정은 분급수조지제의 마지막 형태인 職田制가 燕山君 무렵 쇠퇴하고, 長利制마저 中宗 11년(1516) 혁파되면서 약화되었다. 결국 왕실은 공적인 재정운영만으로 운영이 불가능하였기 때문에 새로운 경제적 기반을 강구해야만 했다. 이에 사유지의 확대를 통하여 재정을 유지하려 시도가 나타났고, 이 때 등장한 것이 이후 조선후기 왕실의 사적재정에서 핵심적인 요소였던 궁방전이다.

그러나 궁방전은 국왕의 사적인 영리 행위였으며, 국왕의 비호아래 초법적인 확장과 운영이 가능하였기 때문에 문제의 소지가 많은 제도였다. 실제로 16~17세기 折受를 통한 궁방전의 무분별한 확대는 民田의 침탈과 지방재정의 약화 등의 문제를 불러왔고, 결국 국왕과 정부의 입장에서도 간과할 수만은 없는 사안이 되었다. 또한 궁방전 운영은 왕실재정, 그 중에서도 사적재정의 중추를 담당하였기 때문에 그 크기는 국왕과 왕실이 운영할 수 있는 경제적인 역량과 비례하였다. 결국 궁방전의 규모가 왕권을 뒷받침하는 경제력으로 작용하게 되면서 궁방전의 운영이 왕권의 강화 혹은 쇠퇴 문제에도 영향을 끼쳤다. 뿐만 아니라 공적인 국가재정과 사적인 왕실재정 사이에서 궁방전, 더 나아가서 왕실재정 자체를 어떠한 성격으로 규명해야 할 것인가에 대하여 논의가 분분하였다.

이처럼 다양한 성격을 지닌 궁방전에 대해서는 일찍부터 연구가 진행되어왔다. 먼저 김용섭의 경우 궁방전의 管理 문제에 주목하며, 특히 導掌制를 중심으로 연구를 진행하였다. 그는 궁방에서 지방의 庄土에 파견하고 있는 도장을 궁방과 상하 관계를 맺고 있는 수세청부업자로 규정하며, 궁방-도장-작인의 연결을 봉건적인 지배예속관계로 보았다.²⁾ 도장제에 대한 연구는 계속되어 기존의 궁방과 도장의 관계를 봉건적 예속관계로 보았던 시각에서 탈피하여 이들을 대립적인 관계로 보는 배영순의 연구 결과도 있다.³⁾ 최근 양선아의 연구에서는 궁방이 도장을 궁방전의 확장을 위한 방법으로서 이용했으며, 도장은 궁방을 경제적·사회적인 지위의 향상을 위하여 활용하는 등 양측의 이해관계에 따라 형성되었다고 보는 시각이 제기되었다.⁴⁾ 이러한 도장제에 관한 연구는 궁방전 운영 방식을 밝히기 위한 중요 과제임에 틀림없다. 또한 도장-궁방 관계의 성격 규명을 통하여 궁방전이 가지고 있는 소유형태

3-1, 경북사학회 ; 지승중, 1985, 「朝鮮前期 內需司의 性格과 內需司奴婢」, 『한국학보』 11-3, 일지사 ; 한춘순, 1999, 「明宗代 王室의 內需司 運用」, 『인문학연구』 3, 경희대학교 인문학연구소 ; 송수환, 2000, 『朝鮮前期 王室財政 研究』, 김문당 ; 양택관, 2007, 「朝鮮前期 王室의 土地所有와 經營」, 『한국사론』 53, 서울대학교 인문대학 국사학과 ; 이정란, 2010, 「고려·조선전기 王室府의 재정기구적 면모와 운영방식의 변화」, 『한국사학보』 40, 고려사학회 ; 윤인숙, 2013, 「朝鮮前期 內需司 폐지 논쟁과 君主의 위상」, 『대동문화연구』 84, 성균관대학교 대동문화연구소.

2) 김용섭, 1964, 「司宮庄土의 管理 - 導掌制를 중심으로 -」, 『사학연구』 18, 한국사학회(1995, 『朝鮮後期農業史研究』 I, 지식산업사 재수록)

3) 배영순, 1980, 「韓末 司宮庄土에 있어서의 導掌의 存在形態」, 『한국사연구』 30, 한국사연구회.

4) 양선아, 2011, 「18·19세기 도장 경영지에서 궁방과 도장의 관계」, 『한국학연구』 36, 고려대학교 한국학연구소, 2011.

의 특징을 밝힐 수도 있을 것이다. 다만 도장-궁방 사이의 관계 여부를 떠나 개별 사례의 특징 분석과 도장과 실제 경작민의 관계 관한 연구를 통하여 궁방전의 운영 시스템을 총체적으로 설명하는 연구가 필요할 것이다.

도장제와 같은 궁방의 관리 방식에 관한 연구뿐만 아니라 궁방전 소속의 농민, 그리고 궁방전 소유관계에 따른 궁방과 농민들의 관계에 대한 연구도 있었다. 김용섭은 궁방전 내 作人들의 성격에 대한 연구를 통하여 이들이 봉건적인 예속 하에서 경제조건이 법적으로 규정된 것보다 불리하였지만 꾸준한 항쟁을 통하여 세조수취 방식을 변화시켰고, 이는 봉건적지주제의 해체 과정을 보여준다고 하였다.⁵⁾ 또한 안병태는 궁방전의 소유관계 연구를 통하여 일반적인 토지 소유관계가 지주-소작관계인 반면, 궁방전은 궁방-도장·중답주-소작농민로 구성된 중층적인 구조임을 밝힌바 있다.⁶⁾ 박광성은 궁방전의 형성과 전개 과정에 대한 연구를 통해 궁방전이 각종 제재 조치에도 불구하고 확장되었으며, 이 과정에서 민전침탈 양상이 나타났다고 하였다. 또한 이러한 민전침탈은 국가 세수의 감소와 농민부담의 증가를 일으켰음을 주장하였다.⁷⁾ 박준성은 17·18세기 궁방전의 확대와 전개과정, 이에 따른 소유형태의 변화에 대한 연구를 통하여 궁방과 실제 토지를 소유한 지주가 대립을 일으켰으며, 이들의 관계에 따라 궁방전의 전개양상이 변화하였음을 밝힌바 있다.⁸⁾ 하지만 이들 연구는 조선후기 궁방전의 전개양상을 구체적으로 서술하였다는 점에서 의미가 있지만 대체로 봉건적인 토지 지배를 벗어나기 위한 민인들의 권위와 의식 성장에 집중하여 객관적인 궁방전의 성격 규명을 간과하였다고 생각된다.

최근에는 조선후기 당시에 작성된 통계자료를 통하여 궁방전의 실제 규모와 운영방식을 밝히는 경제사학자들의 연구결과가 주목되고 있다. 먼저 궁방전의 지대수취율에 대한 이영훈과 김재호의 연구가 있다.⁹⁾ 그리고 『度支志』·『內需司及各 宮房田畝總結與奴婢總口都案』·『萬機要覽』·『度支田賦考』·『內國稅出入表』 등 궁방별 전답 보유 규모와 분포를 수록하고 있는 자료들의 분석을 통하여 18~19세기 궁방전의 규모와 분포, 변동을 구체적으로 파악한 조영준의 연구가 있다.¹⁰⁾ 이들 연구는 다양한 자료를 통하여 궁방전의 규모와 운영방식의 실체를 객관적으로 파악하였다는데 의미가 있다. 다만 연구결과가 19세기에 집중되어 있으며, 이에 대한 의미와 성격에 대하여 당시의 정치운영 방식이나 경제사상 등 다양한 인식을 통해 바라보지 못한 점은 한계라 할 수 있다.

5) 김용섭, 1965, 「宮房庄土에서의 時作農民의 經濟와 그 成果」, 『아세아연구』 19, 고려대학교 아세아연구소 (1995, 『朝鮮後期農業史研究』 I, 지식산업사 재수록)
6) 안병태, 1975, 「朝鮮後期の土地所有 - 重層的所有構造と經營構造」, 『朝鮮近代經濟史研究』, 日本評論社(김재호, 1997, 「韓末 宮房田의 地代」, 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사 재인용)
7) 박광성, 1970, 「宮房田의 研究 - 그 展開에 따른 民田侵及과 下民侵虐을 中心으로 -」, 『인천교육대학교 논문집』 5, 인천교육대학교.
8) 박준성, 1984, 「17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화」, 『한국사론』 11, 서울대학교 인문대학 국사학과.
9) 이영훈, 『朝鮮後期社會經濟史』, 한길사, 1988 ; 김재호, 1997, 위의 논문.
10) 조영준, 2008-a, 「18世紀後半~20世紀初 宮房田의 規模, 分布 및 變動」, 『조선시대사학보』 44.

기존의 연구는 궁방전의 전개와 규모, 운영방식에 관한 실체를 파악했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 제도 자체에만 주목하여 아직은 조선후기 정치·경제사에서 궁방전이 갖는 당대의 의미를 파악하는 연구는 부족하다고 생각한다. 궁방전은 조선후기 당시에도 중요시되는 사안이었다. 앞서 언급하였던 것처럼 토지·조세와 같은 경제적인 의미뿐만 아니라 왕권과 연결되어 있는 것이었기 때문에 그 운영방식과 규모의 확충 등은 끊임없이 논의의 대상이 되었을 뿐만 아니라 각종 사회 개혁안의 일부로 제기되어왔다. 최근에는 송양섭이 조선후기 당시에 제기되었던 왕실재정개혁론에 주목하여 肅宗代의 南九萬, 礪溪 柳馨遠, 그리고 正祖의 왕실재정 개혁정책을 통하여 조선후기의 왕실재정이 가지고 있던 성격에 대한 규명을 시도하였다.¹¹⁾ 하지만 당대의 실학자 및 위정자들의 궁방전에 관한 논의가 본격적으로 연구된 사례는 아직 부족하며, 이를 통한 궁방전의 당대 인식과 성격에 대한 파악 역시 미비하다고 생각한다.

이에 필자는 당대를 대표하는 학자인 다산 정약용의 궁방전의 개혁론과 그것이 지닌 의미를 살펴보고자 한다. 다산 역시도 궁방전에 주목하며 이에 대한 문제의 해결을 위한 개혁안을 자신의 저술을 통해 제시하였다. 당시 보편적인 문제였던 궁방전의 折收制, 導掌·差人 파견에 따른 민간의 피해뿐만 아니라 기존에는 다루지 않았던 왕실사유지의 설정방법부터 궁방전의 除役에 따른 문제까지 다양한 시각으로 궁방전의 문제를 파악하였고, 이전의 실학자 위정자와는 다른 문제의식을 가지고 있었다. 특히 기존의 개혁 논의가 왕실의 사적재정 운용 자체를 비판하며 궁방전의 전면적인 개혁을 논의하였던 반면에 다산은 궁방전의 운영 방식만을 개혁의 대상으로 삼았다. 이러한 다산의 궁방전에 대한 인식은 다산이 가진 王家와 왕실재정에 대한 시각을 보여주는 것이라 생각된다.

본 연구는 다산의 왕실재정 인식을 살펴봄으로써 그것이 갖는 18세기말~19세기 초 조선후기 사회에서의 의미를 알아보고 이를 통하여 다산 재정이념의 특징과 왕권에 대한 생각을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저 다산의 궁방전에 대한 문제의식이 등장하게 된 배경을 살펴보고, 그의 저술인 『경세유표』와 『목민심서』를 중심으로 궁방전의 개혁 방안을 구체적으로 알아보도록 하겠다. 마지막으로 다산의 궁방전에 대한 인식, 더 나아가 왕실재정에 대한 시각을 살펴보는 것으로 맺음말을 대신하고자 한다. 본 연구를 통해 조선후기 재정사·경제사상 속에서 다산의 위치를 한층 더 넓게 바라볼 수 있는 계기가 되었으면 한다.

11) 송양섭, 2005, '樂泉 南九萬의 王室財政改革論', 『한국인물사연구』 3, 한국인물사연구소 ; 2011, '正祖의 왕실재정 개혁과 '宮府一體論'', 『대동문화연구』 76, 성균관대학교 대동문화연구원 ; 2013, '반계 유형원의 왕실재정 개혁구상', 『역사와 담론』 65, 호서사학회.

I. 17~18세기 宮房田 운영의 推移

1. 宮房田 운영의 폐해

7년간의 壬辰倭亂 이후 국가 재정의 근간을 이루던 농지가 황폐화 되어 기존의 150~170만결이었던 收稅地는 30만결로 줄어들고 말았다. 이러한 상황에서 정부의 가장 큰 문제가 재정의 확보를 위한 농지의 개간이었음은 당연한 일이었다. 정부는 수세 자원의 확보를 위하여 적극적으로 개간을 장려하였고 仁祖 대에 들어서면 전쟁 이전의 경작 토지를 회복하게 된다. 그러나 전국적으로 농지의 개간이 활발하게 이루어졌던 반면에 토지조사 사업, 즉 量案이 병행되지 못하였고 이로 인해 실제 농지와 세납자는 있으나, 양안 상에 無主地로 기재되어 있거나 양안에 작성되어 있지 않은 加耕地인 경우가 비일비재했다. 이와 동시에 직전제의 폐지로 어려워진 궁방의 경비 조달을 위해 시작된 궁방전이 세금을 부담하지 않는 양안 상의 무주지와 가경지에 설정되었고, 이 때문에 실제 주인이 있는 민전을 침탈하는 현상이 일어났다.

궁방전에 관련된 토지문제는 이미 光海君代부터 있었던 것으로 파악되며¹²⁾ 이로 미루어 볼 때 궁방의 민전 침탈은 왜란 직후부터 시작되었음을 알 수가 있다. 그러나 본격적으로 궁방의 민전 침탈 양상은 仁祖代부터였으며,¹³⁾ 이에 대한 폐해를 근절하고자 하는 논의가 진행된 것은 숙종대부터였다.

민전의 침탈 방법을 살펴보면 절수를 통하여¹⁴⁾ 양안상 무주지와 주인이 있는 개간지를 주인이 없는 것으로 속여 자행한다거나, 제방을 쌓아서 논을 만들 때에 인근 민전을 강제로 빼앗는 방식, 그리고 절수한 땅보다 훨씬 많은 토지를 절수하였다고 하여 수세하는 경우가 있었다. 이때 궁방은 절수권한을 내세우고, 民人은 개간한 자에게 승인되고 있던 기득권이나 文券을 근거로 하여 대립하였다. 하지만 17세기 말까지는 대체로 궁방의 소유권한으로 인정되었다.¹⁵⁾ 결국 궁방의 민전침탈 양상은 지속되었으며, 이는 대부분 절수의 권한을 이용한 것이었다. 하지만 17세기 중엽이후 무주지의 대부분이 개간되면서 절수를 통한 민전의 침탈이 불가능하였고, 절수지 내에서 민인들의 항쟁은 더욱 심화되었다. 또한 상품화폐경제의 진전에 따라 절수지내에서 토지의 매매와 상속 등을 통한 사적소유권에 대한 의식이 성장하여

12) 『光海君日記』 卷9, 즉위년 10월 14일.

13) 『仁祖實錄』 卷39, 14년 8월 1일.

14) 절수제가 토지집중의 중요한 방법의 하나로 이용되는 시기는 임진왜란 직후부터 약 1세기에 걸치는 기간이었다. 절수는 무주지 취득행위의 방법으로 조선 전기에는 어느 신분층에나 허가되었으며 토지의 사적 소유를 바탕으로 하는 제도였다. 그러나 주인이 없는 陳荒地가 다량으로 존재하던 임진왜란 이후에는 재력과 물력이 우세한 지배층들에 의해 집중적으로 이용되었다. 이경식, 1987, 「17세기 土地折受制와 職田復舊論」, 『동방학지』 54·55·56, 연세대학교 국학연구원, 446~449쪽.

15) 이정형, 1996, 「17·18세기 궁방의 민전 침탈」, 『역사와 세계』 20, 효원사학회, 95쪽.

농민층의 저항이 지속화 되었다.¹⁶⁾ 결국 절수의 효과는 불가피하였으며, 숙종 14년(1688)에 南九萬을 중심으로 한 절수효과 논의가 제기되었고,¹⁷⁾ 숙종 21년(1695) 이미 절수한 곳 외에는 절수를 허락하지 않는 이른바 「乙亥定式」이 만들어지게 되었다.

그러나 「을해정식」 이후에는 절수에 의한 토지 침탈을 방지하고자 실시된 급가매득제와 민결면세제는 효과를 거두지 못하였고 새로운 방식으로 민전 침탈이 이루어졌다. 먼저 급가매득제의 경우 代價를 받고도 이전의 절수지를 그대로 갖거나, 盜賣·抑買·勒買 등을 통하여 확대되었으며, 민결면세지는 면세지의 확대와 그곳에서의 濫徵, 면세결 효과 이후의 二重過歲, 그리고 면세지 근처의 민전 침탈 등으로 급격하게 늘어났다.¹⁸⁾ 결국 정부의 개혁 조치에도 불구하고 17세기부터 이어진 궁방의 민전 침탈은 근절되지 않았으며 19세기 초까지 지속되었다.

궁방전 운영상의 폐해는 민전 침탈 외에도 도장과 差人의 파견에 따른 문제도 있었다. 그 중에 가장 큰 문제는 이들이 수세 과정에서 자행하는 남징이었다. 남징은 법에 규정된 세액보다 많이 징수하고, 궁방에는 적게 납부하는 것이었는데, 전례에 의한 세금보다 배에 가까운 소출의 반 이상을 수취하는 도장도 있었다. 이 밖에도 차인이 번갈아 가서 2중3중으로 징세를 한다던가, 도장과 결탁하여 남징하기도 하였으며, 답험의 손실을 과중하게 하고, 재해에 따른 감세를 하지 않기도 하였다. 뿐만 아니라 규정에 어긋나는 斗斛을 사용하여 징세액을 속이기도 하였다.¹⁹⁾

도장과 차인이 일으키는 궁방전 내의 폐해는 남징뿐만 아니었다. 이들은 궁방전을 확대하는 역할도 담당하였는데 궁방에서 買得한 것이 몇 십 결에 불과한데도 차인들이 수 백결을 侵占하였고, 宮差가 세력을 빙자하여 민전을 침탈하기도 하였으며, 오래 전에 팔았던 곳을 占奪하는 일도 있었다. 또한 문서를 위조하여 민전을 침탈하는 경우도 많았다. 그리고 소유권 분쟁을 해결하기 위하여 소송이 진행된다고 하더라도 대부분은 도장이나 차인이 승소하는 경우였다. 이러한 토지의 임의침탈은 농민들의 생존 기반을 빼앗는 행위였기 때문에 이들을 기존의 농지에서 내몰아 농민층의 遊離를 가속화시키는 사회문제를 낳기도 하였다.²⁰⁾

이처럼 궁방전의 민전침탈, 그리고 운영과정상에서 나타나는 도장·차인의 횡포 등은 궁방전에서 나타나는 대표적인 문제들이었다. 이러한 문제들은 정부의 유연한 대처와 근본적인 개혁의 부재로 전반적인 사회문제로 대두되었다. 이에 17세기 말부터는 경제사상을 중시하는 일부 실학자들과 궁방전의 확대에 따른 국가재정 수입의 감소를 우려한 위정자들에 의해 문제를 제기하는데 그치지 않고 문제의 해결을 위한 각종 개혁안이 제시되었다.

16) 박준성, 1984, 앞의 논문, 208쪽.

17) 南九萬의 절수 효과 논의는 송양섭, 2005, 앞의 논문 참조.

18) 이정형, 1996, 앞의 논문, 96~97쪽.

19) 이정형, 1996, 앞의 논문, 97~98쪽.

20) 이정형, 1996, 앞의 논문, 98~99쪽.

2. 茶山 이전의 宮房田 개혁논의

(1) 礪溪 柳馨遠의 宮房田 개혁안

17세기 이후 공방전의 무분별한 확장과 이에 따른 민간의 폐해가 사회적인 문제로 떠오르자 실학자들 역시도 왕실재정, 특히 사재정의 근간을 이루고 있는 공방전의 문제를 좌시할 수만은 없었다. 그 중에서도 공방전, 즉 왕실 구성원에게 분급되는 토지에 대하여 구체적으로 논의한 실학자는 대표적으로 반계 유형원이 있다. 유형원은 왕실의 사유지에 해당되는 공방전을 대신하여 자신의 公田制 이념에²¹⁾ 따라 大君 이하 縣主에 이르기까지 公田과 賜稅田을 분급할 것을 주장하였다.²²⁾ 유형원은 왕실 구성원 역시 다른 농민들과 마찬가지로 공전을 지급받도록 하였는데 다만 일반 농민들이 1경의 受田을 지급받는 반면 大夫와 士에게는 12경에 이르는 토지를 차등적으로 지급하도록 하였고 공방 역시 마찬가지였다. 또한 관료 및 공신, 공방에 대해 관직에 봉사하는 대가로서 별도의 녹봉 혹은 사세전을 지급하도록 하였다.²³⁾ 이 중에 공방에 대한 규정만 따로 살펴본다면 공방에 지급되는 내용은 다음과 같다.

대군·군 【왕의 적자와 서자】, 공주·옹주 【왕의 적녀와 서녀】는 모두 토지 12경을 준다 【세자·중자·군주 역시 12경을 주고, 현주는 10경을 줌】.²⁴⁾

사세전은 대군에게 500곡의 땅 【곡은 석, 1등전은 50경이고 매 등급에 체가하여 9등전에 이르면 250경】, 군은 420곡의 땅 【1등전은 42경이고 9등전에 이르면 210경】, 곡주는 340곡 【1등전은 34경이고 9등전에 이르면 70경】, 옹주는 260곡 【1등전은 26경이고 9등전에 이르면 130경】의 경지를 준다. 【세자와 중자에게는 250곡, 서자에게는 200곡, 군주에게는 150곡, 현주에게는 100곡의 땅을 줌】.²⁵⁾

- 21) 유형원의 공전제는 17세기 조선의 토지 개혁론 수준을 잘 나타내고 있다. 그가 생각한 공전제는 三代의 정전제가 아니라 조선식 정전제였다. 이는 平壤 箕田을 되살릴 수 있다는 생각에서 비롯된 것이었다. 그리고 공전 受田權을 농민에게 보장하고, 나아가 공전의 受田賜稅權을 사류층에게 지급하는 방법을 구상하였으며, 그것을 실현하기 위해서 공전 분전권을 국가가 장악해야 한다고 보았다. 최윤오, 2013, 『礪溪의 公田制國家論』, 『반계 유형원 연구』, 사람의 무늬, 311쪽.
- 22) 유형원이 언급한 공전과 사세전은 대군 이하 현주까지가 대상이었다. 상위 계층인 국왕부터 후궁, 즉 궁내에 거주하는 왕실구성원에 대해서는 별도의 재정운영을 혁파하고 녹봉을 지급하는 방식을 채택할 것을 주장하였다. 그 내용을 살펴보면 왕실재정의 규모를 卿이 받는 녹봉의 10배 정도로 정하였고, 여기에는 왕비에 대한 피복비와 시종·호위자들에게 지급되는 비용뿐만 아니라 각종 궁중의 수용을 포함하도록 규정하였다. 또 세자는 御需의 1/5, 대비전은 어수의 1/6을 지급도록 책정하였으며, 왕자나 왕녀가 장성하여 出閣할 경우 녹봉을 지급하도록 하였다. 이는 왕실의 사적 재산을 부정하며, 왕실재정을 공적인 재정운용 안에 포함시키려는 의도였다. 송양섭, 2013, 앞의 논문, 22~24쪽.
- 23) 최윤오, 2013, 앞의 논문, 317~319쪽.
- 24) 『礪溪隱錄』 卷1, 『田制』 上, “大君·君 【王子嫡庶】 , 公主·翁主 【王女嫡庶】 , 田皆十二頃 【世子·衆子·郡主, 亦十二頃, 縣主十頃】 .”
- 25) 『礪溪隱錄』 卷1, 『田制』 上, “賜稅, 大君五百斛地 【斛卽石. 如一等田則五十頃, 每等遞加, 至九等田, 則二百五十頃】 , 君四百二十斛地 【一等田則四十二頃, 至九等田則二百一十頃】 , 公主三百四十斛地 【一等田則三十四

위와 같이 유형원은 왕실 구성원인 대군 이하 현주까지는 약간의 차이는 있으나 대체로 12경의 공전을 지급받으며 별도로 사세지를 차등 지급 받도록 하였다. 유형원이 주장한 공전과 사세전은 조선 초기 직전법의 성립에 의해 수조권적 토지 지배방식은 사라졌지만 왕실의 궁방에 대하여 수조권을 지급하는 방식으로 우대한 정책이었다. 그리고 조선 후기 궁방전과 비교하여 궁방전에는 수조권이 부여된 반면 官收官給한다는 것이 특징이었다.²⁶⁾

이러한 유형원의 왕실에 대한 공전 및 사세전 분급 방안은 이후 비슷한 취지의 논의가 이어졌다는 점에서 의미가 있다. 특히 17세기말 대두된 職田復舊論이 중요한데, 제도적 차원에서 토지를 매개로 왕족에게 경제적 기반을 차등 분급하는 방안은 유형원이 구상한 개혁안의 흐름이 일정하게 이어지고 있음을 보여준다.²⁷⁾ 뿐만 아니라 사세전의 관수관급제 역시도 18세기 말 궁방전의 無土免稅地 규정에서 나타나는 것으로 보아 왕실재정을 공적 재정체제로 편입하려 했던 유형원의 논의가 이후 정책 수립에 직·간접적인 영향을 끼쳤을 것으로 보인다.

17~18세기 왕실의 사유지에 관한 문제를 직접적으로 언급하고 이에 대한 개혁과 그 대안을 설명한 실학자는 아직까지 필자가 살펴본 한해서 유형원과 본고에서 자세하게 살펴볼 다산이 유일하다. 하지만 왕실 사유지에 대한 논의가 직접적이고 구체적이지 않았을 뿐이지 대다수의 당시 학자들에게 궁방전, 더 나아가 왕실의 사적재정 운영은 커다란 논의거리였을 것으로 짐작된다. 특히 유형원을 비롯하여 대다수의 학자들이 이른바 ‘宮府一體論’²⁸⁾에 입각하여 왕실의 사재축적을 비판하였으며 구체적으로는 왕실의 사재정을 운영하고 있는 內需司의 혁파²⁹⁾, 궁방전의 축소 또는 폐지 등을 주장하였다.³⁰⁾ 다산 역시 궁부일체론을 언급한 점에서는³¹⁾ 이전의 실학자들과 동일하다. 그러나 내수사의 폐지와 같은 왕실 사재의 부정에 대

頃, 至九等田則一百七十頃】，翁主二百六十斛地【一等田則二十六頃，至九等田則一百三十頃】。【○世子衆子二百五十斛地，庶二百斛地，郡主一百五十斛地，縣主一百斛地】”

26) 최윤오, 2013, 앞의 논문, 321~322쪽.

27) 송양섭, 2013, 앞의 논문, 29~30쪽.

28) 궁부일체론은 諸葛亮의 '出師表'에 등장하는 개념이다. 즉 왕실의 궁과 조정의 부를 분리해서 볼 것이 아니라 공적인 운영의 틀에서 宮과 府를 일치시켜 정책을 비롯한 각종 제도와 원리를 동일하게 적용해야 할 것을 주장한 내용이다. 조선시대에 궁부일체론은 대다수의 위정자, 학자들이 동의하는 바로 왕실의 사적 재산의 소용을 비판하는 원리였다. 또한 이후 정조대 왕실재정 개혁의 주요한 이념적 근거가 되기도 하였다(송양섭, 2011, 앞의 논문, 109쪽).

29) 유형원의 내수사 혁파 주장에 관한 내용은 송양섭, 2013, 앞의 논문, 11~22쪽 참조.

30) 17~18세기 대다수의 지식인층이 왕실의 사적재산 운영을 비판하고 있는 반면에 柳壽垣의 경우 그의 저술인 『迂書』를 통하여 왕실 사재정의 불가피함을 설명하기도 하였다. 그는 우선 이전의 학자들이 중국의 역대 왕조에서 內帑이 없었다고 한 것은 잘못된 인식이라 비판하였다. 그리고 내탕의 사용에는 규례가 있고 임금이 사용하다가 부족한 것이 있다면 有司에 자신의 의사를 밝히고 사용하는데, 유사가 격식을 끌어 간하고, 전례를 인용하여 방지하는 까닭에 임금이 공적 재정의 사용을 꺼리게 된다고 하였다. 하지만 내탕이 없다면 날마다 外府의 물건을 가져다 쓰게 되고 이것이 관례가 되어 오히려 국가 재정에 해가 된다는 것이다. 또한 내탕이 있기 때문에 내관들이 옛날처럼 지나치게 정치에 간섭하지 않고, 그 안에서만 만족하게 된다고도 하였다. 다만 그 역시도 내탕 운영의 폐단에 대한 시정은 불가피하므로 절수의 범규와 官差의 폐단 등은 개혁해야 함을 주장하였다. ; 『迂書』 卷10, 「論內帑」 참조.

한 언급은 하지 않고 있다. 이러한 다산의 왕실재정에 대한 인식이 나타나게 된 원인과 의미에 대해서는 마지막 장을 통해 논의하여 보도록 하겠다.

(2) 정부의 宮房田 쇄신 정책

임진왜란 이후 무분별하게 확장된 궁방전의 문제가 사회문제로 제기되었음은 앞에서 살펴 보았다. 그리고 여러 실학자들 역시 왕실의 사유지 보유, 그리고 확대에 대해 우려를 나타내며 개혁안을 제시하였음도 알 수 있었다. 하지만 실제로는 문제제기에만 그친 것이 아니었다. 17~18세기 왕실재정, 특히 궁방전의 확대 문제에 관하여 다양한 개혁논의가 조정 내에서 이루어졌으며, 소기의 성과도 있었다. 궁방전에 대한 개혁 논의는 숙종대 절수제 폐지로 시작되었다.

절수제의 폐지논의는 顯宗代부터 시작되어 지급되는 궁방전의 결수 定限을 둘러싼 논의가 진행되었다.³²⁾ 하지만 절수폐지론이 본격적으로 제기된 것은 숙종대에 들어오면서부터이다. 숙종대부터 절수제에 대한 논의가 활발해진 배경에는 상품화폐경제의 발전에 따라 토지의 상품화가 진전되고 大同法의 실시로 국가재정이 비교적 안정된 시기였기 때문이었다.³³⁾ 그리고 16세기 중엽 이래 직전제가 붕괴되어 수조권적 토지 지배가 소멸되고, 사적 토지소유권에 입각한 토지 지배가 강화되는 상황을 기반으로 실시될 수 있었다.³⁴⁾ 이러한 사회경제적인 변화를 배경으로 하여 숙종대에는 총 3차례 절수의 제한과 혁파에 대한 논의가 진행되었다.

첫 번째는 숙종 14년(1688) 4월에 경상감사였던 李世華가 宮家와 上司에서 절수한 것이 모두 민전은 강제로 빼앗거나 부당한 이익을 피하는 것이므로 절수할 때에는 먼저 道臣에게 물어보도록 계청한 것으로 시작되었다. 備邊司 역시 현종대에 있었던 절수 금령에 의거한 폐단 조사 후 혁파할 것을 청하였다. 그러나 숙종은 궁방의 절수가 오래된 논의이고, 관례라고 하여 이를 거부하였다.³⁵⁾ 곧이어 영의정 남구만 역시 절수의 폐지를 언급하였나³⁶⁾ 숙종이 거부하자 이번에는 직전제로 돌아갈 것을 요청하였다. 이에 숙종은 직전복구론을 허가하였지만³⁷⁾ 이 역시 성과를 거두지 못한 채 무산되고 말았다. 다만 12월에 절수의 대안으로서 給

31) 『經世遺表』 卷1, '治官之屬', “臣謹案, 周禮, 內小臣閹人·寺人之等, 皆奄人也, 屬於天官冢宰, 亦宮府一體之義也. 今亦依之.”(생각하건대, 『주례』에 내소신으로 혼인·시인 등은 모두 엄인으로 천관의 총제에 속하니, 또한 궁과 부가 일체한다는 의미이다. 지금 그것에 의거한다.)

32) 현종 4년(1663) 궁방전의 지급 결수 논의에 따라 대군과 공주는 400결, 왕자와 옹주는 250결을 각각 면세하는 것으로 결정되었다. ; 『顯宗實錄』 卷7, 4년 9월 18일 참조.

33) 박준성, 1984, 앞의 논문, 209쪽.

34) 이정형, 1996, 앞의 논문, 110쪽.

35) 『肅宗實錄』 卷19, 14년 4월 11일.

36) 남구만의 절수폐지론은 민전침탈을 인구의 증가와 개간의 진행이 사실상 한계치에 도달한 사회조건에서 필연적으로 야기될 수밖에 없는 것으로 파악하였다. 이 외에도 남구만은 국왕이 일족의 사익을 위하여 무절제하게 절수를 허용하는 동안 민생은 어려워지고 國體가 손상을 입을 것이며, 공의의 주재자인 국왕이 스스로 원칙을 지키지 않는다면 관료들의 영리행위를 금할 명분을 잃게 될 것이라며 절수의 폐지를 주장하였다. 『藥泉集』 卷3, 「玉堂論君德節」 참조 ; 송양섭, 2005, 앞의 논문, 74~76쪽.

37) 『肅宗實錄』 卷19, 14년 4월 23일.

價買得制가 실시되어 대군·공주는 5천냥, 왕자·옹주는 4천 냥씩을 주는 것으로 법령을 정하고 소송중인 토지는 궁가에 팔지 못하도록 하였다.³⁸⁾

절수폐지에 대한 두 번째 논의는 숙종 20년(1694) 말 남구만이 궁가에서 절수하는 일을 허용하지 말 것을 요청한 것이었다.³⁹⁾ 그는 숙종 14년에 결정된 절수제 폐지 원칙을 확인하면서 숙종 14년 이후 절수지를 모두 폐지할 것을 주장하였다. 이 논의는 다음 해까지 이어져 숙종 21년(1695) 7월 좌의정 柳尙運과 우의정 申翼相이 절수 문제를 의논하면서 이전에 결정된 절수제 폐지와 대안으로 제시된 급가매득제의 채택을 확인하였다.⁴⁰⁾ 그리고 이를 통하여 절수제는 원칙적으로 폐기되었으며, 절수라는 비경제적인 방법에서 경제적인 급가매득제로 전환하게 되었다. 이것이 이른바 「乙亥定式」으로⁴¹⁾ 궁방전의 절수로 인한 문제를 근본적으로 해결하지는 못하였으나 민전침탈과 면세결의 확대에 의한 폐단을 크게 제한하는데 성공하였다.

숙종대 절수폐지에 대한 논의는 마지막 논의는 숙종 34년(1708)에 있었다. 「을해정식」으로 절수가 원칙적으로 폐지·제한되었음에도 불구하고 절수는 이후에도 계속되었으며, 문제 또한 지속되었다. 이에 궁방 절수지 중에서 문제가 되는 59곳으로 조사하여 17곳을 혁파하였으며, 7곳을 沓問하고, 1곳을 裁稟, 露兒島 한 곳을 급매하는 조치를 취한다.⁴²⁾ 이 때 문권이 있는 민전에 대해서는 절수를 혁파하거나 재조사를 명하였고, 절수지에 혼입된 민전은 환급되었다.⁴³⁾

하지만 3차례에 걸친 절수에 대한 논의와 대책이 나왔음에도 불구하고 절수의 제한·혁파는 실효를 거두지 못하였다.⁴⁴⁾ 또한 절수제를 대신하여 시행된 급가매득제는 소송의 발생과 투매의 성행이 나타났으며⁴⁵⁾ 이에 국가에서는 실제 소유주에게 환급하는 방식으로 문제를 해결하려 하였다.⁴⁶⁾ 급가매득제와 함께 절수제의 대안으로 나타난 민결면세제 역시도 문제의 소지가 많았다. 궁방은 수입의 증대를 위해 공식적인 면세인 200결보다 많은 민결면세지를 얻으려고 규정을 어기면서까지 이를 확대하려 한 것이다.

민결면세지에 대한 대책 논의는 英祖 5년에 본격적으로 등장하였다. 특히 궁방전의 무분별

38) 『肅宗實錄』 卷19, 14년 12월 3일.

39) 『備邊司謄錄』 숙종 20년 11월 15일.

40) 『肅宗實錄』 卷29, 21년 7월 23일.

41) 「乙亥定式」의 구체적인 내용은 박준성, 1984, 앞의 논문, 210~211쪽 내용을 참조.

42) 『備邊司謄錄』 卷29, 34년 12월 30일.

43) 이정형, 1996, 앞의 논문, 111~112쪽.

44) 숙종대 절수에 대한 제한·혁파 논의가 효과적으로 시행되지 못하였던 이유는 다음과 같다. ①합법적인 무주지 절수를 통한 궁방전의 확대와 사여가 어떠한 법적인 저지도 받지 않았다. ②사적인 토지 소유권이 발달하고 있었으나, 농민 스스로가 거대한 권력을 바탕으로 한 궁방의 침탈을 막아내기에는 역부족이었다. ③궁방은 재정 부족을 타개하는 방식으로 절수를 이용하였다. ④궁방에 대한 국왕의 옹호가 여전히 강대하여 절수의 제한·혁파 조치가 실질적으로 추진되지 못하는 경우가 대부분이었다. 이정형, 1996, 앞의 논문, 112쪽 참조.

45) 『備邊司謄錄』 숙종 14년 12월 5일.

46) 이정형, 1996, 앞의 논문, 113쪽.

한 확대를 방지하고자 면세 결충을 규정하였다. 내용을 살펴보면 壽進·明禮·龍洞·於義·彰義宮 5궁의 면세전에 대하여 1천결을 기준으로 하면서 명례·용동궁은 대왕대비와 왕대비의 관할이었으므로 특별히 5백결을 추가로 지급하였다. 그리고 수진궁의 경우 각 궁방의 祭田을 모은 것은 이 액수 밖으로 간주하였고, 그 외의 궁방은 8백결, 私廟의 제전은 5백결, 世子私親의 祭田은 3백결로 정하고 이외의 모든 토지는 出稅 조치하였다. 그리고 관련 서류는 2개를 작성하여 하나는 내수사에 보내고, 하나는 호조에 보내어 결수를 늘리지 못하도록 하였다.⁴⁷⁾ 그리고 이 조치는 보원을 거쳐 『續大典』을 통하여 법적으로 규정해 놓았다.⁴⁸⁾ 이외에도 궁방전의 有土·無土를 확실하게 분류하여 민전 침탈을 방지하려는 대책이 강구되기도 하였다.⁴⁹⁾ 그러나 이러한 조치에도 불구하고 민전면세지의 확대는 계속되었다. 이 외에도 도장·차인의 파견에 따른 문제 역시 지속적으로 나타났으며 이에 따라 정조는 즉위 직후 궁방전에 대한 대대적인 개혁을 단행하기에 이른다.

정조 즉위년(1776) 궁방전 개혁조치는 「丙申定式」으로 대표된다.⁵⁰⁾ 그 내용은 두 가지 측면으로 살펴볼 수 있다.⁵¹⁾ 먼저 법에서 규정하는 것 외의 면세결수를 혁파한 일이었다. 규정 외의 것들에는 규정보다 많이 받은 것, 대가 끊긴 궁방이 출세하지 않은 것, 결수가 채워졌는데도 결수가 차지 않은 것처럼 꾸며 더 받은 것 등이 있었다.⁵²⁾ 다음은 무토에서 도장을 혁파하고 本邑에서 수세하여 본조에 직납하면 호조에서 궁방에 분급하도록 한 조치였다.⁵³⁾ 두 번째 조치는 민결면세제 실시 이후 끊임없이 발생된 문제의 해결을 위한 것으로 민전에서 시행된 궁방의 일정한 지배권을 제거한 조치였다.⁵⁴⁾ 이 외에도 정조는 신설궁방에 대한 재정지원을 꾸준히 감축하였다. 정조 2년(1778)에 신설궁방이 만들어지자 각도의 토지를 분정하는 대신 호조와 선혜청에서 1년 수용비를 최소결수에 준하여 2개 분기로 나누어 궁방에 획급하도록 조치한 것이다. 뿐만 아니라 신설궁방에 지급하던 토지매입가 은 2천냥을 반으로 줄였고, 호조에서 태 1백석·선혜청에서 미 1백석을 지급하던 것도 각각 50석으로 감축하였다. 계속해서 정조 11년(1787)에는 토지매입가 1천냥을 다시 1/3로 줄이고, 호조와 선혜청의 지원도 30석으로 감하였다. 이러한 일련의 조치들은 왕실재정의 적극적인 긴축재정임과 동시에 만성적인 재정압박에 시달리고 있는 호조의 형편을 감안한 불가피한 선택이기도 하였다.⁵⁵⁾

47) 『英祖實錄』 卷21, 5년 1월 9일.

48) 『續大典』 卷2, 戶典, 「諸田」.

49) 이정형, 1996, 앞의 논문, 114쪽 참조.

50) 정조대 궁방전 개혁의 핵심인 「병식정식」에 관한 자세한 사항은 『籌謀錄』, 「各宮房免稅釐整節目」 및 송양섭, 2011, 앞의 논문, 각주 45번 참조.

51) 박준성, 1984, 앞의 논문, 257~258쪽 참조.

52) 『正祖實錄』 卷1, 즉위년 4월 10일.

53) 『正祖實錄』 卷2, 즉위년 8월 22일 ; 9월 1일.

54) 민전에 대한 궁방의 지배권이 상실되었다고 하여 궁방의 수입이 줄어든 것은 아니었다. 무토의 호조귀속은 그에 상응하는 결세를 호조를 통해 지원하였기 때문에 궁방·내수사의 수입 감축이 실제로 일어나지는 않았기 때문이다. 송양섭, 2011, 앞의 논문, 94쪽.

지금까지 살펴본 바대로 궁방전은 16세기 형성 이래 17~18세기를 거치면서 민전침탈 등 무분별한 확장을 계속해 나갔다. 또한 도장·차인의 횡포도 문제시 되었다. 결국 17세기 궁방전의 운영방식이 사회적인 문제로 떠오르면서 숙종대의 절수제 폐지, 영·정조대의 궁방전 축소 정책으로 궁방전의 폐단을 근절하고자하는 제도적인 장치가 생겨나게 되었다. 그러나 19세기 초까지 궁방전의 문제는 근본적인 해결을 가지지 못한 채 현안으로 자리 잡고 있었다. 이에 당대의 지성이었던 다산 역시 궁방전의 문제를 간과할 수만은 없었다.

55) 송양섭, 2011, 앞의 논문, 95쪽.

II. 茶山의 宮房田 문제인식과 개혁안

1. 收稅와 分給 문제

(1) 收稅 방식에 대한 논의

다산은 『경세유표』와 『목민심서』를 통해 왕실제정, 특히 궁방전 운영과정 상의 다양한 문제점을 짚어내었으며 이를 해결하기 위한 개선안을 제시하였다. 그 중에서 먼저 살펴 볼 것은 다산이 궁방전의 收稅 과정과 分給 방식을 어떻게 바라보았느냐는 문제이다. 그는 궁방전을 有土免稅地·無土免稅地·營作宮屯田 세 가지로 분류하고,⁵⁶⁾ 각각의 문제점과 자신이 생각하는 조세 방식을 제시하였다.

㉗무릇 궁방의 전지 중에 절수한 것은 여러 읍의 조속으로 해마다 이획하고, ㉘스스로 설치한 것은 정조에 묶어서 그 9분의 1을 수취하게 한다.⁵⁷⁾

먼저 ㉗ 부분을 살펴보도록 하겠다. ㉗는 다산의 면세전 구분에서 유토와 무토에 해당되는 부분으로 생각된다. 앞에서 궁방전의 초기 수취방식이 절수였다는 점과 절수가 민전침탈의 도구로 이용되면서 비판의 대상이었음을 살펴보았다. 다산 역시 이전의 논의와 마찬가지로 절수가 폐지의 대상이었음을 공감하였는데, 이를 위해 각 궁방이 보유하고 있던 유토·무토 면세 전답에 대한 절수 권한을 폐지하고, 해마다 고을을 변경해가며 조속을 획급할 것을 대

56) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, 「田制」 11, “臣竊觀宮房免稅之田, 總有三樣. 或以原帳之田, 賜以幾結【即有土免稅】, 或以原田之稅, 賜以幾結【即無土免稅】, 或開荒築堰, 永作宮田【即所謂宮屯】.”(삼가 살펴건대 궁방 면세 전지는 총 3가지가 있다. 혹 원장에 기록된 전지를 몇 결 하사한 것이 있고【즉 유토면세지】, 혹 원전의 세를 몇 결 하사한 것이 있으며【즉 무토면세지】, 혹 황무지를 개간하고 독을 쌓아서 영구히 궁전으로 만든 것이 있다【이른바 궁둔】.); 연구자들마다 궁방전의 개념규정은 차이를 보이고 있다. 김용섭의 경우 민전절수지를 무토로 이해하였고(김용섭, 1964, 앞의 논문, 참조), 박준성은 궁방이 17세기 절수제 폐지 논의와 함께 절수지·매득지·민전면세지로 구성되었던 것이, 18세기에 들어와 유토와 무토로 구분된다고 하였다. 이 중에 절수지와 매득지가 궁방이 소유권을 갖는 영작궁둔으로 유토이고, 민전면세지가 무토가 된다고 보았다(박준성, 1984, 앞의 논문, 참조). 최근에는 조영준이 궁방전을 출세결과 면세결과 구분하여, 면세결과에서 다시 유토면세와 무토면세로 나뉜다고 하였다. 이 때 면세결은 수조권이 궁방에 귀속된 것이며, 출세결은 궁방의 소유이지만 일반 민전과 다를없이 국가의 수세 대상이었다고 보았다(조영준, 2008-a, 앞의 논문, 참조). 이성임은 조영준의 의견에 찬성하며 궁방전이 유토와 무토로 구분되며, 유토 중에 면세결과 출세결과가 있다고 하였다(이성임, 2014, 「18-19세기 無土導掌地에서의 導掌 차장과 傳繼」, 『조선후기 재정운영과 시장의 변화 양상 발표문』, 한국역사연구회, 참조). 필자는 최근의 연구 성과인 조영준과 이성임의 연구결과가 타당한 것으로 여기나, 정약용의 구분법을 적용하여 유토·무토·영작궁둔전이 모두 면세지이고, 영작궁둔전은 소유권이 궁방에 있는 민전면세지로 파악해야 된다고 생각한다. 다만 유토와 영작궁둔전의 자세한 구분은 현재 논의가 불가능하므로 차후에 논의하도록 하겠다.

57) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, 「田制」 12, “凡宮房之田, 其折受者, 以列邑之糶粟, 逐年移畫, 其自置者, 束之於井耩, 收其九一.”

안으로 제시하였다. 이 방식을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

나라 안의 전지는 모두 묶어서 정전을 한 후에 9분의 1의 조를 거두어서 서울에 나르는데, 여러 궁의 절수하는 것은 해마다 여러 고을에 나누어 획급한다. 올해 함평을 획급하였으면, 내년에는 무안을 획급하고, 또 그 다음해에는 영암을 획급하여 그 조속 중에 몇 곡을 덜어 아무 궁에 주고, 이에 본궁에서 가인을 보내어 알아서 조운하게 한다. [그리하면] 나라에서는 비용을 더 들이지도 않고, 백성을 양쪽에 예속됨이 없어서 요역이 크게 고르고, 침학함이 없게 되니 법의 간편함이 이와 같음은 없을 것이다.⁵⁸⁾

다산의 토지개혁 핵심이 정전제였음은 주지하는 바이다.⁵⁹⁾ 다산은 국가의 모든 전지를 정전화하여 九一稅를 거두어 중앙으로 이동시켜서 분급하고자 하였는데 궁방전도 예외는 아니었다. 특히 궁방의 절수를 폐지하고 절수로 인한 궁방의 수입을 여러 고을에 나누어 획급하도록 하는데, 주목할 만한 사실은 해마다 고을을 변경해가며 조속을 수취하도록 한 점이었다. 이는 기존의 일정한 토지에 고정되어 민결의 면세를 허용하였던 유토면세지를 폐지하고, 그 대신 무토면세지의 수취 방식을 유토면세에도 적용하고자 한 것으로 생각된다. 즉 일정한 토지를 지급하여 그 토지에서 고정적으로 면세의 조치를 받는 유토면세 방식에서 토지를 직접 지급하지 않고, 해당 실결액을 지정하여 이를 호호에서 거두어 내수사 또는 해당 궁방에 획급하는 형태인 무토면세 방식으로 전환을 주장한 것이다. 이에 대한 문제는 다음 기사에 자세하게 나타난다.

궁방에서 절수하고 여러 관서에서 획급하는 것을 반드시 여러 현에 돌리고자 하는데, 나는 우리나라에 오늘날 이미 분봉하는 법이 없으니, 한 현의 전지를 반드시 하나의 궁에 영구히 속하게 할 것이 아니라고 생각한다. 궁이 이러하데 하물며 관서이겠는가? 궁차가 나누어 나갈 때면 벗기고 빼앗으며, 횡포를 부리니 백성들이 받는 해를 입었다. 근년에는 모두 그 현에서 거두어 궁에 바치게 하니 그러한 걱정이 마침내 사라졌다. 이와 같은 것은 반드시 돌려가며 획급할 것이 아니다. 혹 뿌리가 깊이 박히고, 꼭지가 굳어져서 아직도 본궁에서 사람을 보내어 수렴하는 것과 관서에서 관리를 보내어 수렴하는 것은 급히 뿌리를 뽑음이 마땅하다. 돌려가며 획급해서 그곳의 농부에게 궁방 땅이나 관청 땅으로 알지 않도록 하며, 궁인과 관청 사람에게 제 물건으로 여기지 않도록 하면, 많고 적은 폐막도 이에 씻을 수 있을 것이다. 진실로 한 현의 땅을 오래도록 한 곳에 속하게 하여 함께 굳어지게 한다면 폐단이 여기에서 생겨날 것이니, 이것을 걱정하지 않을 수 없다.⁶⁰⁾

58) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, 「田制」 12, “臣謂海內之田, 皆束爲井, 收其九一之糶, 以輸京師, 而諸宮折受者, 逐年移畫於諸縣. 今年畫之於咸平, 明年畫之於務安, 又明年畫之於靈巖, 使於糶粟之中, 除出幾斛, 以給某宮, 乃使本宮, 遣其家人, 私自輸漕. 則國不加費, 民無二屬, 徭役大均, 侵虐無所, 法之簡便, 莫此若也.”

59) 다산의 정전제에 관한 연구는 다음과 같다. 김용섭, 1984, 「18·19세기의 農業實情과 새로운 農業經營論」, 『韓國近代農業史研究』 上, 일조각 ; 박찬승, 1986, 「丁若鏞의 井田制論 考察 - 『經世遺表』 「田制」를 중심으로 -」, 『역사학보』 110, 역사학회 ; 조성을, 1998, 「丁若鏞의 土地制度 改革論」, 『한국사상사학』 10, 한국사상사학회.

60) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, 「田制」 11, “宮房折受及諸司畫給之, 必欲輪流於諸縣者, 臣以爲我邦今日, 既無分

즉 다산은 유토면세지가 일정 지역에 영구히 존속하였을 경우, 파견되는 궁차가 있다면 폐해가 심화될 것이며 이로 인해 각종 비리가 고착화될 것을 우려하였던 것이다. 그리고 이를 해결하기 위해 유토면세지를 당시 시행되고 있던 무토면세지 방식으로 전환할 것을 주장한 것이다. 그렇다면 무토면세지가 어떠한 이점이 있기에 전환을 주장한 것일까? 이에 대한 해답은 무토면세지의 특징을 통해 알 수 있다.

무토면세지는 호조에서 획급 받은 실결을 지칭하였다. 무토면세지의 특징은 궁방에 소유권이 없으며 3년 혹은 10년마다 輪回·輪定 되고, 수세를 호조에서 직접 한다는 점이었다. 이러한 특징 중에서 다산이 특별히 주목한점은 면세지가 고정적이지 않고 윤회·윤통 된다는 점이었다. 무토면세지가 행정상 다수 번거로운 노력이 필요함에도 불구하고, 일정 기간마다 고을을 옮겨 다니며 적용된 이유는 다음과 같다. 먼저 무토 면세지가 고정되어 있다면 정액외 과도한 징수와 같은 궁방의 자의적인 수탈 가능성이 높아진다. 그리고 민결면세지는 실결로 충당되므로 면세지가 일정 군·읍에 집중되어 있으면 해당 지방의 재정에 곤란을 초래하게 된다. 또한 궁방의 입장에서 농민층이 저항이나, 민결면세지로 설치된 지역이 재해를 입을 시에 실결대로 면세액을 받아들이기 힘들기 때문에 무토면세지가 일정한 수입을 보장했을 것으로 파악된다.⁶¹⁾ 이처럼 무토면세지의 이전은 민간의 입장에서 본다면 궁방의 수탈을 방지하고, 지방정부와 궁방은 재정의 안정화를 꾀할 수 있는 방법이었다.⁶²⁾ 이 때문에 다산은 기존의 유토면세지의 수세 방법을 징세·납세 주체자 모두에게 이득이 되는 무토면세지의 수세 방식으로 전환할 것을 제시하였다.

다음은 ㉔부분에 대한 내용이다. 다산은 궁방전을 세 가지로 분류하며, 궁방에서 황무지를 개간하고 독을 쌓아 개간한 토지를 영작궁둔전으로 보았는데 이는 궁방의 소유지로 생각된다. 그리고 영작궁둔전은 앞서 다른 토지들과 마찬가지로 정전제를 적용하여 구일세를 걷는 토지로 삼도록 하였는데, 다산이 지향하였던 전국의 농지를 정전화 시키는 일에 궁방의 토지도 예외는 아니었던 것이다. 다만 정전에서 수취하는 구일세는 궁방전이 면세지였으므로 면세 대신에 궁방에서 수취하였을 것으로 파악된다. 또한 여기에 토지의 소유자가 궁방이었으므로 궁방은 작인에게 소작을 주고 地代도 수취하였을 것이다. 지대에 대한 부분 역시도 다

封之法, 則一縣之田, 不必永屬於一宮. 宮猶然矣. 況於司乎? 在昔宮差分出之時, 剝割橫拏, 民受其害. 近年皆自本縣, 收納于本宮, 其患遂息諸. 如是者, 不必輪流移畫. 其或根深蒂固, 猶自本宮遣人收斂者及諸司之士遣吏收斂者, 亟宜拔根. 輪流移畫, 無使本土之毗, 認之爲宮土司土, 無使宮司之人認之爲己土己物, 則多少弊瘼, 於是乎得清矣. 誠以一縣之土, 久屬一處, 與之膠固, 則弊瘼於是乎生焉, 斯不可不虞也.”

61) 박준성, 1984, 앞의 논문, 251~253쪽.

62) 무토면세지의 지급을 현실적인 문제에 의한 것으로 파악하는 연구도 있다. 급가매득제 하에서는 유토의 매득을 위하여 필요한 錢文을 지급해야 했는데 국가 재정이 부족해지면서 전문이 필요하지 않은 무토의 분급이 증가하였다는 것이다. 결국 무토면세지의 지급은 국가·궁방·경작민의 상호 필요성에 의해서 실시된 것이라 생각해 볼 수 있다. 실제로도 18세기 후반부터 19세기 중반까지 유·무토별 궁방면세결종의 규모를 비교해보면 유토면세는 전체적으로 줄어들고 있는 반면에 무토면세전은 19세기 중반까지 꾸준히 증가하고 있음을 알 수가 있다. 조영준, 2008-a, 앞의 논문, 197~203쪽.

산이 규정해 놓았다.

혹 황무지를 개간하고 독을 쌓아서 영구히 궁토로 만드는 것도 한 하늘 아래 있으니 유독 다를 필요가 없다고 생각한다. 이 역시 묶어서 정전을 한 후에 9분의 1을 수취하고, 사사도조는 10분의 5로 한다. 전감【다음 편에 보임】에게 궁감을 겸하게 하여 공평하게 수렴하여 본궁의 조운을 기다리게 하면 그 단속하는 데에 법이 있어서 간사한 폐단이 일어나지 못할 것이니, 사람의 몇몇한 마음은 백성이 함께 얻은 바이다. 정조도 묶어서 공전을 높이고 8집을 예측시켜 의리로 책임지게 한 연후에 백성들이 명에 순종할 수 있고, 아전이 손을 거두게 할 수 있다.⁶³⁾

위 기사를 보면 영작궁둔전 역시 같은 농지이므로 정전의 적용을 받아야 함을 주장하고 있다. 이와 함께 정전 후 생산량의 1/9에 해당되는 세액을 해당 궁방에서 걷는데 이는 민결 면세지의 방식을 적용한 것으로 국가에서 수취해야 할 생산량의 1/9에 해당되는 양을 궁방에 면세의 특혜로 移屬시키는 것이다. 하지만 영작궁둔전의 경우 궁방 소유의 사유지였으므로⁶⁴⁾ 이에 해당되는 지대도 인정하지 않을 수 없었다. 즉 생산량의 5/10에 해당되는 양을 사사도조, 즉 궁방이 소작농에게 받는 지대를 규정해 놓은 것이다. 세액 규정뿐만 아니라 실질적인 납세자에 해당하는 田監으로 하여금 宮監을 겸하게 하여 조세를 거두는데 있어서 다른 권한이 개입하여 폐해를 일으키지 못하게 하였다. 해당 경작자를 조세 수취의 담당자로 임명하는 전감제도는 다산이 문제 삼았던 궁방의 도장 파견에 따른 폐단을 사전에 방지하고자 했던 것으로 여기진다.

(2) 分級 방식에 대한 논의

궁방전의 분급 과정에서 다산이 제시하였던 문제점 중 하나는 지방에 일정한 규제 없이 散開하여 있는 궁방전의 분포 형태였다. 즉 하나의 고을에 내수사를 비롯하여 각기 다른 궁방의 면세전이 복수로 지정되어 있는 경우가 있었으며, 그 규모 또한 달랐기 때문에 조세 수취 과정에서 혼란을 야기할 수 있다는 것이었다. 이와 같은 문제점에 대하여 다산은 다음과 같이 언급하였다.

63) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, '田制', 11, “其或開荒築堰, 永作宮土者, 一天之下, 義無獨殊. 亦束之爲井, 收其九一, 而其私租什五. 亦令田監【見下篇】, 兼爲宮監, 公平收斂, 以待本宮之漕, 庶其鈐束有法, 奸弊不興也, 秉彝之心, 民所同得. 束之以井耬, 宗之以公田, 隸之以八家, 責之以義理, 然後民可使順命, 吏可使斂手.”

64) 영작궁둔전은 면세결이지만 궁방의 사유지이므로 국가의 입장에서는 전세를 수취할 수 있는 출세결의 의미도 포함되었을 것이다. 즉 궁방은 토지를 소유한 지주의 성격도 지니기 때문에 토지소유에 대한 납세의 의무 역시 지녔던 것이다. 이러한 면세와 징세의 중첩적인 현상은 유형원이 제시한 공전과 사세전의 공용에서도 볼 수 있다. 유형원은 공전을 받은자가 공전이 부담해야 될 세를 사세전으로부터 들어올 면세분 수입에서 공제하고, 그 나머지를 ‘民田’에 計定할 것을 요청하면 이를 허용하고자 하였다. 그리고 이처럼 공전과 사세전을 동시에 운영하는 것을 두고 “受田과 免稅가 한가지로 합하여 번거롭지 않고 토지는 免兵과 免稅가 각각 조리가 있어 균일하지 않은 것이 없다.”고 자평하였다(송양집, 2013, 앞의 논문, 각주 58번 참조). 결과적으로 영작궁둔전 역시 공전과 사세전으로 분류만 되지 않았을 뿐이지 마찬가지로 면세액을 지세로 납부한다면 문제가 될 여지가 없다고 생각한다.

대개장에 “수진궁 면세답 2결, 사포서 면세답 85부, 내수사 면세전 25부, 성균관 면세답 50부”라고 하였다. 살펴건대, 이와 같은 정류는 그 남아 있는 것이 변변치 못하여 본사에서 나와 감독하고 관리하려면 그 수입이 비용을 감당하지 못하고, 본현에 가서 납부하려면 [수레 따위에] 실어도 짐이 차지 못한다. 단지 문부만 어지럽게 할 뿐이고, 실용적인 도움은 없다. 대체로 여러 궁과 여러 관사에서 절수한 여러 도의 전답은 마땅히 호조에서 그 문권을 모두 모아 실수를 계산하고, 합쳐서 한 고을 씩 각기 획급하여 매년마다 돌려서 고정시키지 말아야 한다. 혹 스스로 장서를 설치해서 이동할 수 없을 경우에는 적은 곳은 많은 곳을 따라 옮겨서 팔도록 해야 하고, 여러 곳에 흩어두어서 문부를 어지럽게 해서는 안 된다.⁶⁵⁾

위 기사를 살펴보면 3결이 채 앓는 토지 구역에 수진궁·司圃署·내수사·成均館의 면세지가 모두 포함되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이 토지에 각 해당 궁방·관사에서 각기 다른 차관을 파견하여 해당 민인에게 수취하였으며, 이 때문에 토지에서 생산되는 수입이 다수의 차관에 대한 비용조차 감당할 수 없음을 나타냈다. 결국 다산은 이러한 무분별한 면세지의 지정이 관리의 혼란을 가져오며, 민인의 입장에서조차 부담만 가중되는 병폐임을 지적하였다.

이에 대한 해결책으로 다산은 여러 궁방과 관아의 궁방전·둔전 등의 면세지를 호조에서 일원적으로 거두어서 해당 궁방·관아에 맞게 실수를 계산하여 분급하는 방식을 제시하였다. 이 때 분급하는 방식은 한 고을 당 하나의 궁방·관서를 배치하여 궁방전과 둔전 등이 각기 다른 고을마다 흩어져 혼잡스럽게 있는 것을 방지하려 하였다. 또한 이미 농막이 설치되어서 국가의 강제에 의한 이동이 어려울 경우에는 해당 토지를 팔아서 토지가 상대적으로 많이 분급되어 있는 고을로 이동시키고자 하였다.⁶⁶⁾

65) 『經世遺表』 卷7, 地官修制, 「田制」 8, “大概狀曰, 壽進宮免稅畝二結, ○司圃署免稅畝八十五負, ○內需司免稅田二十五負, ○成均館免稅畝五十負. ○臣謹案, 若此類, 其所存零碎, 本司來監, 則收不當費, 本縣往納, 則裝不滿擔. 徒亂文簿, 無補實用. 大凡諸宮諸司所受諸路田畝, 宜自戶曹悉聚其券契, 算其實數, 都以一縣, 各各畫給, 每年輪流無令釘著. 其或自置莊墅不可移動者, 以寡從衆, 使之移買, 不可使散置諸處, 以亂文簿也.”

66) 면세전이 산개하여 있는 것을 막고, 이를 집중화 시키려는 다산의 노력은 『주례』에 근거하고 있다. 『주례』에 王畿는 사방 1천리이며 매 100리 씩 구획되는데, 이 때 천자의 생활을 위한 공읍전은 200리 안에 있어야 한다고 하였다. 다산은 이를 근거로 왕실의 직접적인 사재정에 해당하는 내수사·수진궁·명례궁·어의궁·용동궁의 전지를 200리, 즉 충청도 안에 있어야 함이 마땅하다고 주장하였다. ; 『經世遺表』 卷7, 地官修制, 「田制」 8, “臣伏念, 聖人心精, 故其制法亦精, 周禮, 王畿千里, 每以百里, 層層包裹. 土田賈田, 在五十里之內【土田, 正土之祿田也, 賈田, 商賈之受價也】; 官田牧田, 在百里之內【官田, 庶土之祿田也, 牧田, 牛馬之所養也】; 公邑之田, 在二百里之內【天子之所食】; 家邑之田, 在三百里之內【卿大夫之祿田】; 其外, 皆縣都也. 由是觀之, 內需司·壽進宮·明禮宮·於義宮·龍洞宮諸田, 當在二百里之內【忠清道】; 諸司之田, 當在三百里之內【如家邑】. 雖王子駙馬所受諸田, 宜不出五百里之外. 且不當散在各處, 以亂民聽, 聖人之法, 不可不深念也.”(생각하건대, 성인의 마음이 세심하신 까닭에 그 제도와 법제 역시 정밀하였다. 『주례』에 “왕기는 1천리인데 매 1백리씩으로 층층이 쌓여 있다. 사전·고전은 50리 안에 있고 【사전은 정사의 녹전이고, 고전은 상고들이 물건 값을 받는 곳】, 관전과 목전은 1백리 안에 있으며 【관전은 서사의 녹전이고, 목전은 우마를 기르는 곳】, 공읍전은 2백리 안에 있고 【천자가 먹는 것】, 가읍전은 3백리 안에 있으며 【경대부의 녹전】, 그 밖에는 모두 현도였다.”라고 하였다. 이로 말미암아 살펴본다면 내수사·수진궁·명례궁·어의궁·용동궁의 전지는 당연히 2백리 안에 있어야 하며 【충청도】, 각 관서의 전지는 마땅히 3백리 안에

다산의 공방전을 집중하는 정책은 실제로 19세기 공방전을 설정하는 방식의 변화로 나타났다. 공방전의 집중화 현상은 시간이 지남에 따라 점차 심화되어 19세기 후반이 되면 전국의 공방전 중 46~59% 수준의 공방전이 경기와 충청도로 집중되었던 것이다. 또한 공방전을 보유하고 있는 군현수가 18세기 말 253곳의 군현이었던 반면에 19세기 말에는 180곳으로 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 군현수의 감소뿐만 아니라 공방전의 보유량이 많은 군현이 전체 면세결총에서 차지하는 비율 역시 26.8%에서 55.7%까지 증가하여 공방전의 통합이 실제로 있었음을 증명해주고 있다.⁶⁷⁾ 공방의 입장에서든 이러한 공방전의 집중화는 수세상의 편의를 일으키는 일이었을 것이다. 그리고 이를 위하여 거리의 원근과 보유 공방전 간의 인접 등을 따져서 공방전을 일정 지역, 특히 서울과 가까운 곳으로 집중시키려 노력했던 것이다.⁶⁸⁾

2. 導掌 · 差人 파견의 폐해

다산이 『경세유표』와 『목민심서』를 통해 가장 많이 언급하고 있는 부분이 공방전의 수취 과정에서 나타나는 중간 수취인의 폐해였다. 특히 다산은 공방의 도장과 차인 파견에 따른 문제점을 강조하였는데 실제로도 도장과 차인은⁶⁹⁾ 다산 이전 시기부터 문제시 되어 온 것이었다. 공방전 설치 이후 도장의 횡포에 대한 문제는 여러 차례 지적되었으며, 결국 정조 즉위년(1776)의 공방전 개혁안이었던 「병신정식」에서 직접적으로 무토면세지에 대한 도장과 차인의 파견을 금지하기까지 한 것이다.⁷⁰⁾

공방전의 수취과정을 살펴보면 징세 주체인 공방과 납세자인 농민이 있고, 그 사이에 이를

있어야 한다【가음과 같음】. 비록 왕자와 부마가 받는 여러 전지라고 하더라도 5백리 밖이 아니어야 마땅하다. 또 각처에 흩어져서 백성의 들음을 어지럽게 하는 것도 부당하니, 성인의 법을 깊이 생각하지 않을 수 없다.”

67) 조영준, 2008-a, 앞의 논문, 203~206쪽.

68) 박준성, 1984, 앞의 논문, 253쪽.

69) 內需司와 宮房의 조직에는 파견직인 도장과 차인뿐만 아니라 기타 관리가 포함되어 있는데 이는 내무직과 외무직 두 계통으로 나뉜다. 내무 계통은 공방의 예산·결산 및 공방 상호간의 문제를 취급하고, 후자는 장토를 위시한 지방의 각종 이권을 관리하고 있었다. 내무계통의 경우 공방에서 직접 그 보수가 지급되었지만, 장토의 관리인인 외무직에게는 세조를 공방에 납부하기 전에 거기에서 공제하여 지급하는 방식이었다(김용섭, 1964, 앞의 논문, 참조). ; 내수사와 공방의 내무직에 관한 연구는 조영준, 2008-b, '조선후기 공방의 실제', 『정신문화연구』 31-3, 한국학중앙연구원, 290~300쪽 참조

70) 최근 발표된 연구결과에 따르면 법제화되었던 무토면세지에 대한 도장 파견 금지가 실제로는 지켜지지 않았던 것으로 밝혀졌다. 이 연구에서는 『內需司庄土文籍』의 분석을 통해 1727년부터 1864년까지 무토도장권의 매매가 이루어졌음을 밝히며, 실질적인 무토도장에 대한 혁파는 興宣大院君의 공방개혁에 가셔야 가능했을 것으로 보았다(이성임, 2014, 앞의 논문, 참조). ; 무토도장권이 정조 즉위년 이후에도 폐지되지 않았다는 연구 결과는 연구자 역시도 더 많은 자료를 분석하고, 구체화 시켜야 함을 밝힌바 있다. 더군다나 아직 발표회장에서만 언급된 내용이기 때문에 본고에서 이를 인용하여 쓰는 것이 조심스럽다. 하지만 위의 연구 결과에 전적으로 찬성하며, 의미가 있다고 생각하기 때문에 본고에 인용하고자 한다.

연결하는 궁차-감관-마름 혹은 도장-감관-마름이 있었다. 이 중에서 징수와 상납의 임무를 담당하는 것은 상위 계층인 궁차와 도장이었으며, 감관과 마름은 파견되어 온 궁차와 도장의 수세를 용이하게 하기 위해 준비를 담당했던 자들이었다. 이들 중에 문제시 되었던 것은 수세를 위하여 궁방에서 파견한 궁차 또는 도장이었다. 먼저 궁차는 궁방의 직원일 경우도 있고, 노복일 경우도 있었다. 때로는 장토의 유지에 공이 있는 이에게 대행시키기도 하였다. 도장 역시 궁차와 마찬가지로 궁방에서 파견하는 것은 같았으나 궁방에 속해있는 직원이 아니었다. 이 때문에 도장들은 이들은 수세를 위한 청부인에 가까웠다.⁷¹⁾ 문제는 궁차와 도장이 수세 과정에서 자신에게 부여된 징세의 권한을 이용하여 농민에 대한 수탈이 가능하였다는 점이다. 그렇다면 차인과 도장이 궁방의 수세 과정에서 일으킨 문제가 무엇이었는지에 대하여 다산의 글을 통해서 구체적으로 살펴보도록 하겠다. 다음은 『목민심서』와 『경세유표』에 서술되어 있는 중간 징세자의 횡포에 대한 내용이다.

예전에는 내수사와 여러 궁의 장토가 여러 도에 퍼져 있었는데, 엄인·속궁【속은 음이 속으로 속자임】이 사방으로 횡포를 부려 백성의 독이 되어 그 병폐가 극에 달했다. 영조 이래로 근심하시어 [이들] 바로 잡으셨다. 무토면세전은 해당 현에 납부하면 작전하여서 호조에 상납하도록 하고, 유토면세전은 오직 도장만 파견하고, 궁노를 뽑아 보내지 못하게 하니 그 폐해가 비로소 조금 누그러졌다.⁷²⁾

위 기사를 살펴보면 奄人 즉, 내수사 혹은 궁방에 속해 있는 내관들의 횡포가 심해져서 그 폐해가 극심하였으며, 이러한 폐단의 근절을 위한 영조 때부터 개혁이 시도되었음을 알 수가 있다. 실제로 내수사 혹은 각 궁방의 업무는 내관이나 상궁들이 맡았으며, 그 아래의 관리 역시 내인들의 친인척이 담당했으므로⁷³⁾ 이들이 직접 지방에 파견되거나 중앙에서 세금을 과도하게 걷어 폐해를 일으켰을 가능성이 크다. 다음 기사도 도장 혹은 차인의 파견에 따른 폐해의 내용이다.

생각하건대, 궁방의 면세 전지는 변지와 멀리 있는 섬에 많이 있어서 으스스하여 드러나지 않으니, 간사한 이들의 소굴이 된지 오래되었다. 백성들이 10을 실어 나르면, 궁에 들어가는 것은 한돌이고 그 나머지는 모두 궁감의 사유가 된다. 모두 하나로 묶어서 정전을 만들어 백성들에게 거두는 것을 덜게 하고, 궁에 들어가는 것을 많게 해야 마땅할 것이다.⁷⁴⁾

71) 김용섭, 1964, 앞의 논문, 참조.

72) 『목민심서』 卷1, 奉公六條, '貢納', “在昔內司諸宮莊土, 徧于諸路, 奄人掠宮【掠音肅俗字也】, 桀黠四出, 其爲民毒, 痛極矣. 英宗以來, 軫念矯革. 其無土免稅, 付之該縣, 作錢以納于戶曹, 其有土之稅, 止遣導掌, 不得差發宮奴, 其弊始少息矣.”

73) 조영준, 2008-b, 앞의 논문, 291~293쪽.

74) 『經世遺表』 卷7, 地官修制, '田制', 8, “臣謹案, 宮房免稅之田, 多在於邊地絕島, 幽暗不顯, 久爲姦蔽. 民輸其十, 宮入其一二, 其餘皆宮監之所私也. 竝宜束之爲井耨, 使民斂有減, 宮入有增也.”

생각하건대, 지금 바다에 있는 여러 섬의 태반이 궁방에 절수된 것이다. 해마다 도장을 보내어 재물을 벗겨내기를 마음대로 하니, 1천곡의 곡식을 궁에 내어도 [궁에 납부되는 것은] 2백이 안 된다. 단지 궁차와 도장으로 하여금 불룩한 배만을 살찌우고 있으니, 또한 무슨 뜻인가? 섬은 으스스한 곳이어서 도둑질과 나쁜 짓을 하여도 잘 드러나지 않으니, 장차 무엇을 적발하겠는가? 예속 된지가 오래 되어서 백성들은 궁가가 있는 줄은 알고 나라가 있는 줄을 모른다. 변경의 백성들이 또한 교화의 밖에 있음은 작은 걱정이 아니니 급히 이정함이 마땅하고, 늦추어서는 안 될 것이다.⁷⁵⁾

첫 번째 기사를 보면 궁방의 절수지가 섬에 다수 분포해 있음을 알 수 있다.⁷⁶⁾ 섬 지역은 지리상 지방정부의 행정력이 강력하게 미치는 지역은 아니었을 것이다. 이러한 지역에 다수의 궁방전이 설정되어 있었기 때문에 해당 궁방전을 관리하는 궁감이나 수세를 담당하였을 도장의 횡포가 만연하였을 것이다.⁷⁷⁾ 두 번째 기사 역시도 행정력이 닿지 않는 해안 연안의 섬에서 나타나는 궁방의 절수지에 대한 문제와 도장 파견에 따른 폐해를 나타내고 있다.

도장과 차인의 경우 징세권뿐만 아니라 궁방으로부터 징세와 작인에 대한 인신의 구속까지 가능한 권한을 부여 받았다. 하지만 그만큼의 특권을 가지고 있는 만큼 궁방의 요구에 따라 수세를 해야 할 의무도 있었고 궁방의 원하는 세액을 맞추지 못하면 권한이 박탈 될 뿐만 아니라 궁방으로부터 처벌을 받기까지 하였다.⁷⁸⁾ 그 때문에 도장 혹은 차인들은 작인들의 생산여력의 여부를 떠나 이들을 수탈하여 상납액을 맞춰야 했으며, 작인들의 저항시에 이들에게 대한 처벌도 서슴없이 하였던 것이다. 또한 수세액의 상당 부분이 자신들의 役價를 포함하고 있었기 때문에 자신의 이익을 위해서라도 규정 외의 남징을 자행했던 것이다.⁷⁹⁾ 결국 피해는 궁방전에 소속되어 있는 작인들에게 돌아갔고 이러한 일들이 보편적으로 나타나며, 도장과 차인의 파견이 사회적인 문제로까지 확대된 것이다.

그렇다면 도장과 차인의 파견에 따른 문제는 어떻게 해결하고자 하였을까? 궁방의 도장이나 차인의 민폐 해결은 대체로 두 가지로 구분된다. 우선 이들의 폐단을 적발 시 治罪하는 방안과 도장·차인의 파견을 근본적으로 없애는 것이었다. 다산은 두 가지 해결 대책 중에서 대체로 근본적인 해결책인 후자를 선택하였다.

75) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, 「田制」 11, “臣伏惟, 今海中諸島, 太半折授於宮房. 歲遣導掌, 剝割惟意, 千斛之粟其納於宮者, 不能二百. 徒使宮差導掌, 肥其饜腹, 抑何義哉? 島者, 隱暗之地也, 行盜作惡, 都不光顯, 將何以發之? 役屬既久, 其民知有宮家, 不知有國家. 域外之民, 又在化外, 非細憂也, 亟宜釐正, 不可緩也.”

76) 도서지역에 대한 궁방전의 설치에 관한 연구는 다음 논문을 참고할 수 있다. 김경옥, 2004, 『朝鮮後期 島嶼 研究』, 혜안 ; 송양섭, 2005, '朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論議의 전개', 『대동문화연구』 50, 성균관대학교 대동문화연구원.

77) 『備邊司謄錄』 英祖 25년, 12월 6일.

78) 김용섭은 도장과 궁방의 관계가 稅租請負人으로서의 계약관계를 넘어 봉건적인 지배예속관계가 성립되었음을 주장하였다(김용섭, 1964, 앞의 논문, 419-420쪽). 그러나 이와 반대로 도장의 독자성을 강조하면서 궁방과 대립하는 가운데 궁방의 지주경영을 침탈해갔던 층으로 도장을 지대수취권자로 설명하는 연구도 있다(배영순, 1980, 앞의 논문, 114-124쪽).

79) 도장과 궁방의 관계를 예속관계로 파악하지 않고 도장이 궁방전의 경영주체로 볼 경우 도장은 궁방으로부터 소작료 수입의 일부를 역가로 지급 받았던 것이 아니라, 자신의 독자적인 경영을 통해 얻은 소작료 중 일부를 궁방에 상납하는 것으로 볼 수도 있다(배영순, 1980, 앞의 논문, 124-125쪽).

혹자가 말하길 “궁차와 도장의 무리들이 여기에 차견 되는 것을 마치 좋은 벼슬을 얻은 것처럼 하여, 혹 너물을 바쳐 차임을 도모하고, 혹 가격을 납입하여 절매한다. 그렇게 [차임이] 나오게 되면 천 석을 먹고 혹은 천 냥을 먹는데 또한 그 사람의 생애이다. 그대가 말한 법대로 한다면 둔전의 감찰은 영원히 둔전의 이득을 잃고, 궁전의 감찰은 영원히 궁전의 이득을 잃을 것이니 어찌 작은 은의가 작고 박한 것이 아니겠는가?”라고 하였다. 내가 답하길 “둔감과 궁감은 처음부터 녹 없는 사람들로 둔감과 궁감이 되어 그 삶을 취하도록 한 것은 아니다. 역조 평민 중에 우연히 이 몇 사람이 전감이 되어, 전지의 이득을 먹은 것으로 만약 이러한 이득이 없었더라면 이런 감찰도 없었을 것이다. 이전에 이러한 감찰이 없었다면 어찌해서 이를 잃었다고 하겠는가? 백관은 항상 있는 것이기 때문에 백관의 녹이 줄어들면 백관이 슬프겠지만 만약 이러한 둔감과 궁감의 무리는 없앤다면 없애는 것이니 이를 잃는 다고 말할 수 없다.”라고 하였다.⁸⁰⁾

위 기사에서 볼 수 있듯이 다산은 도장을 비롯한 궁방에서 파견한 이들은 애초에 존재하지 않았으며, 이들의 영리행위도 없었던 것이므로 마땅히 혁파되어야 하는 대상이라 주장하고 있다. 결국 불필요한 중간 수취 계층의 존재가 일반 경작민들에게 부담으로 작용하였다고 인식한 것이다.⁸¹⁾

그러나 도장·차인의 파견의 폐해에 대한 해결 노력에도 불구하고, 근본적인 해결에는 어려움이 많았으며 실제로 근절되지 않았던 것으로 보인다. 가장 큰 이유는 도장과 차인의 지위의 특수함에서 비롯된 것으로 생각된다. 도장과 차인의 특수한 지위는 이들이 내수사 또는 궁방의 소속이므로 왕실의 이권과 밀접한 관계를 맺었기 때문에 발생하였다. 결국 이들이 국왕 혹은 왕실이 보호해 줄 것을 믿고 횡포를 저질렀으며, 실제로 일반적인 행정력이 규제하지 못하였던 것이다. 이는 도장·차인뿐만 아니라 궁방 소속의 궁녀의 경우에도 나타나는 데, 다음은 이러한 궁노들의 문제를 보여주는 『목민심서』의 내용이다.

연평부원군 이귀가 안산군수로 제수되었는데, 군에 내수사 노비가 있어서 모두 범을 어기고 복호하니, 공이 잡아다가 허락하지 않았다. 노비들이 내수사에 나아가 호소하고, 작은 도장을 찍은 문서를 가지고 내지라 말하며, 전과 같이 복호하려고 하였다. 공이 말하길 “진실로 왕명이 있다면 당연히 승정원으로부터 작은 도장이 찍혀 나왔을 것이다. 내지를 지방관이 감히 어떻게 열어보겠는가?”라

80) 『經世遺表』 卷8, 地官修制, '田制', 11, “或曰, 宮差導掌之等, 得此差遣, 如得好官, 或納賂而圖差, 或納價而折買. 及其來也, 或食千石, 或食千兩, 亦其人之生涯也. 如子之法, 則屯田之監, 永失屯田之利, 宮田之監, 永失宮田之利, 豈不亦少恩薄義乎? 臣答曰, 屯監宮監, 非天生一隊無祿之人, 使得爲屯監宮監, 以資其生也. 億兆夷人之中, 偶此數人, 爲此田監, 食此田利, 若無此利, 亦無此監. 既無此監, 何云失利? 百官恒有者也, 故百官減祿, 則百官可憐, 若此屯監宮監之等, 無之斯無, 不可曰失利也.”

81) 다산에게 질문을 던지는 或者와 같이 당시 궁차 또는 도장의 권한과 징세 행위를 필연적인 경제적인 활동으로 인식하는 경우가 있다. 즉 궁차와 도장권의 매매, 그리고 이들이 궁방의 수취과정 상에 보이는 영리행위가 기존의 인식에서는 비윤리적인 것으로 평가되었지만 그들 나름의 경제체제를 유지하기 위한 하나의 수단으로서 효율성을 지니고 있었다는 것이다. 조영준, 2009, '조선후기 왕실재정의 구조와 규모 - 1860년대 1司4宮의 재정수입을 중심으로 -', 『한국문화』 47, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 앞의 논문, 217쪽 참조.

하며 거부하고 받아들이지 않았다.⁸²⁾

위의 기사는 내수사 소속의 노비가 왕의 內旨로 지칭되는 문서를 가지고서 역을 부담하지 않으려하자 이를 안산군수였던 李貴가 정식적인 절차에 의해 발행된 문서가 아니라는 이유로 내수사 노비의 요청을 받아들이지 않았다는 내용이다. 이처럼 궁방에 소속된 자들이 왕의 명령이라 하여 횡포를 일으키는 경우는 많았을 것이다. 그리고 내수사 노비뿐만 아니라 차인·도장도 왕실의 이권과 관련된 일을 담당하였기 때문에 지방 관리들도 손을 댈 수 없는 경우가 많았을 것이다. 이러한 궁속에 대한 관리들의 통제력이 미치지 못하였던 사례는 다음 기사를 통해서도 나타난다.

이세화가 영남을 안찰할 때 내수사에서 토지를 절수한다고 경상도에 내려 보낸 [문서가] 잇따랐다. [절수지가] 여러 고을을 넘고 이어져 관세가 크게 줄어들었고, 차인들이 소란을 피우며 사납게 하여 그 지나간 곳이 전쟁터 같았다. 공은 여러 차례 그들의 죄를 물어 장형에 처하고 장계를 올려 극론하였다. 임금의 지시가 엄하여 감히 이를 알리는 이가 없었고, 조정은 두려워하고만 있었는데 남구만이 그를 구하여 무사할 수가 있었다.⁸³⁾

기사의 내용은 李世華가 경상도 일대를 안찰하는 도중 내수사의 절수지가 급증하고, 이에 대한 차인들의 횡포가 심해지자 이를 처벌하였다는 것이다. 여기서 주목할 만 점은 이세화가 내수사의 차인을 처벌한 일을 조정에서 국왕의 지시가 엄하여 알리지 않았다는 것인데 이는 내수사 또는 궁방에 대한 국왕의 직·간접적인 비호를 보여주는 대목이라 할 수 있다. 결국 궁방전에 대한 파견인원은 국왕·왕실의 경제적 이익을 담당하고 있던 인물이었기 때문에 실제로 초법적인 지위를 누렸고, 중앙과 지방의 관리들 역시도 이를 묵인하여왔던 것이다. 결국 이러한 악순환이 도장과 차인의 병폐를 근본적으로 해결하지 못하였던 원인이 되고 말았다.

다산이 위와 같은 도장·차인 등 궁방 소속 인원에 대한 왕실의 비호를 서술한 것은 이를 비판하기 위한 것이었다. 즉 다산이 직접적으로 언급하지는 않았지만 국왕·왕실의 부당하고 지나친 궁방의 관리에 대한 보호를 근절할 것을 주장하였던 것이다.

3. 防納과 避役의 문제

정조 즉위년(1776) 「병신정식」의 결과로 무토 도장에 대한 파견이 원칙적으로 사라지면서

82) 『牧民心書』 卷1, 奉公六條, 「貢納」, “李延平貴授安山郡守, 郡有內需司奴婢, 皆冒法復戶, 公執不許. 奴就訴內需司, 持小印文, 稱內旨, 令依前給復. 公曰, 苟有上命, 當自政院出小印. 內旨外臣, 何敢發視? 遂拒而不納.”

83) 『牧民心書』 卷1, 奉公六條, 「貢納」, “李世華按嶺南, 內司折受章, 下本道者相續, 跨連數州, 官稅大縮, 差人作拏咆哮, 所經如兵火. 公數罪杖之, 馳啓極論. 上教之嚴, 有不敢聞, 朝廷爲之惴慄, 南公九萬救之, 得無事.”

도장 파견에 따른 폐해가 일부분 감소한 것은 사실인 듯하다. 하지만 국가의 적극적인 개혁으로 도장·차인의 횡포가 줄어들었던 반면에 이번에는 지방관아의 수령과 아전들이 궁방전 내에서 防納을 시행하는 문제가 발생하였다.

생각하건대, 토지 없이 면세한다는 것은 장토는 주지 않고, 다만 세종 안에서 혹 1백결을 아무 궁에 떼어주는 것이다. 매 15결마다 돈 1백냥을 거두었으며, 본현으로부터 호조에 직납하게 하여, 궁속들이 내려와서 소란피우지 못하게 하였다. 조정에서 홀민하는 마음이 이에 이처럼 지극하였으나, 그 전에 본현은 이로써 간사한 짓을 하였다. 기사년(1809)과 갑술년(1814) 겨울에 1결의 방납가가 많게는 32냥에 이르렀으니 【쌀 1두가 전 1냥】, 1백결에 대한 방납가를 통계하면 3천 2백냥이었다. 이에 부유한 집의 기름진 전지 중에 상품 1백결을 덜어내어 궁에 상납하는 것으로 하였다가, 겨울과 봄 사이에 먼저 이 돈을 징수하여, 모두 개인 주머니로 돌렸다. ……⁸⁴⁾

위 기사 내용을 살펴보면 무토면세지 내에서의 수취를 本縣에서 맡아하며 호조에 직납하게 한 「병신정식」의 내용이 시행되었음을 알 수 있다. 또한 궁속의 파견을 금지한 것 역시도 정조 즉위년 궁방전에 대한 일련의 조치가 실제로 적용되었음을 보여주는 것이라 하겠다. 하지만 이러한 국가의 일련의 조치가 있었음에도 불구하고 19세기 초에 와서는 오히려 지방관리의 방납에 의한 폐단이 생겼다. 이들이 경작민에게 수취하는 양은 전을 기준으로 하여 법적세액인 1결당 7.67냥의 약 4배가량이었다. 이처럼 규정된 세액보다 과징이 발생하는 원인은 무토면세지의 궁세수취에서 해당 지방관아의 역할이 커졌기 때문에 발생하였을 것으로 생각된다. 즉 도장과 같은 중간 수취인의 역할을 지방관 및 아전이 대신함으로써 실제 궁방전에 소속된 민인들의 부담은 줄어들지 않았고, 그대로였거나 오히려 방납으로 인하여 증가되었던 것이다. 이와 같은 무토면세전에서의 수령과 아전의 폐해는 『목민심서』에도 나타난다.

여러 궁방에는 이른바 무토면세전이 있는데, 즉 민결면세전이다. 매 민전 1백결 마다 전 7백냥을 거두어 호조에 직접 납부하면 호조에서 본궁에 지급한다. 매 1결마다 본래 전 7냥을 거두는 것인데 탐관오리와 교활한 아전이 이를 빙자하여 간악함을 부린다. 큰 흉년에 양호와 방결은 1결마다 백미 40두를 거두는데 쌀 1두마다 전 1냥이므로 모두 40냥이다. 만약 무토면세전이 1백결이라면 그 전이 4천냥이니, 7백냥을 제외하여 호조에 납부하고, 3천 3백냥은 관리와 아전이 나누어 가지니 어찌 횡포가 아니겠는가?

『목민심서』의 내용을 통하여 법정세액인 1결당 7냥(7.67냥)의 5~6배에 해당하는 40냥을

84) 『經世遺表』 卷7, 地官修制, '田制' 8, “臣伏惟, 無土免稅者, 不給莊土, 但就稅總之中, 或以百結, 別授某宮. 每十五結, 收錢百兩, 使自本縣, 直納于戶曹, 無使宮屬下來作拏. 朝家恤民之意, 於斯至矣, 乃者, 本縣以此作姦. 己巳甲戌之冬, 一結防納之價, 多至三十二兩【米一斗直錢一兩】, 通計百結之價, 爲三千二百兩. 於是富戶腴田, 上品百結, 除之爲宮房之納, 冬春之交, 先收此錢, 悉歸私囊. ……”

경작민에게 거두어 호조에 납부하고 남은 차액인 33냥을 지방관과 아전이 횡령하였음을 알 수가 있다. 이처럼 도장·차인과 같은 중간 수취층의 남징을 막기 위한 국가의 노력에도 불구하고 지방관과 아전이 새롭게 부여된 무토면세전에서의 수조권을 이용하여 규정된 세액보다 몇 배가 되는 양의 방납을 시행하였다. 이는 결국 일반민들의 부담이 도장·차인이 과전된 당시와 같거나 오히려 가중되는 결과가 나타난 것이다. 그렇다면 방납의 폐해에 대한 다산의 해결책은 무엇이었을까?

만약 큰 흉년을 만나면 마땅히 이 돈으로 결전【균역청에 납입하는 것】에 옮겨 충당하게 하고, 결전은 다시 백성에게 거두지 않는다면 큰 혜택일 것이다. 결전은 매 1결마다 전 50푼을 거두면, 매 1천결마다 5백냥이 되며, 6천결은 3천냥이다. 만약 [위의 것이] 부족하다면 오직 부족한 수만큼을 조금씩 나누어 부과하여 거둘 것이며, 만약 넘치는 것이 있다면 그 남은 전을 쇠렴의 종류, 예를 들어 장착지【쌀 2석】, 호조작지【쌀 5석】, 공인역가【쌀 5석】 등의 것에 옮겨 충당하게 하고, 다시 쇠렴을 거두지 않는 것이 옳다.【만약 그렇더라도 궁결미 12석은 본래 작전하지 않아야 함】 85)

무릇 아전들의 방납은 반드시 으스스한 소굴에 의거하니, 궁방의 무토면세전이 1백결이면 아전의 1천결은 모두 이것으로 [부정의] 소굴을 삼았다. 경기도에는 별도로 다른 소굴이 없기 때문에 궁결이 커다란 소굴이 된다. 모두 이런 것을 만나면 마땅히 1백결의 장부를 따로 만들거나【50결·30결 등 그 본수에 따름】 아무 마을의 어떤 이는 몇 결 몇 부이며, 아무 마을 어떤 이는 몇 결 몇 부임을 일일이 열거하여 성책하고서 매번 방납의 위반을 조사할 때 이 장부를 참고 검토해야 한다. 만약 무토궁방전 [장부에] 이름이 없다면 아전의 사사로운 방납에 연유된 것이니 한 섬의 썩은 생산으로 냄새를 피우게 해서는 안 될 것이다.86)

다산이 제시한 해결책은 방납에 따른 과도한 징세를 다른 명목의 세액으로 이속시키자는 것이었다. 예를 들면 『牧民심서』에서도 언급한대로 규정상 7백냥을 징수하여야 함에도 불구하고 4천냥을 남징하였을 경우 규정세액 7백냥을 제외한 나머지 3천 3백냥을 結錢·碎斂 등의 세액 납부에 이용하자는 것이다. 이는 민인의 부담을 경감시켜줄 뿐만 아니라 지방재정에 있어서도 稅收의 유지와 원활한 중앙으로의 상납을 가져오므로 유리한 일이었다. 이 외에도 다산은 과징된 방납가를 이용한 다른 세액의 충당뿐만 아니라 방납을 근본적으로 해결 방법

85) 『牧民心書』 卷2, 戶典六條 1, '稅法', 下, “諸宮房有所謂無土免稅, 卽民結免稅. 每民田百結, 收稅錢七百兩, 直納于戶曹, 自戶曹出給本宮. 是每一結, 本收錢七兩也, 貪官猾吏, 憑此爲奸. 大饑之年, 養戶防結, 每田一結, 收白米四十斗, 每米一斗直錢一兩, 其錢四十兩. 若田百結, 則其錢四千兩也, 除七百兩, 納于戶曹, 三千三百兩, 官與吏分吞, 豈不橫哉? 若遇大饑之年, 宜以此錢, 移充結錢【均役廳所納】, 結錢勿復徵民, 亦大惠也. 結錢, 每田一結收錢五十, 則每田千結, 五百兩也, 六千結則三千兩也, 如有不足, 唯其不足之數, 略略攤徵, 如有溢出, 以其餘錢, 移充碎斂之物, 如倉作紙【米二石】, 戶曹作紙【米五石】, 賈人役價【米五石】, 之等, 勿復碎斂可也. 【若然宮結米十二石, 本勿作錢】”

86) 『牧民心書』 卷2, 戶典六條 1, '稅法', 下, “凡下吏防納, 必憑依幽蔽, 宮房無土之稅百結, 則吏之千結, 咸以此爲蔽, 京畿別無他蔽, 故宮結爲大蔽, 凡遇此物, 宜別修百結之簿【或五十結三十結, 隨其本數】, 某里張三, 幾結幾負, 某里李四, 幾結幾負, 條列成冊, 每防納發奸, 考檢此簿, 若無結名字, 卽係下吏私防, 不可以一石飽魚, 亂其臭也.”

역시 제시하였다. 궁방전은 아전들이 횡령하기 쉬운 대상이니만큼 그 설치 여부를 정확하게 문서화하여 지방관 혹은 아전이 임의로 징세할 수 없게 해야 한다고 주장한 것이다.

다산이 인식한 궁방전의 마지막 문제점은 궁방전의 설치 후 해당 토지에 대한 면역의 혜택이었다. 조선 후기 부역에 대한 민간의 고충은 막심하였고, 이 때문에 면역은 커다란 혜택이었다. 그러나 이와 동시에 면역은 국가재정의 손실이기도 하였다. 실제 궁방전의 면역 혜택은 법적 근거가 없는 것이었다. 면세의 특권을 규정한 『續大典』 이후의 법전에도 궁방전에 속한 민인·노비의 면역 특권은 언급되어 있지 않았다. 다만 궁방전에 속한 구성원에 대한 면역의 특권은 사적 토지소유상에서 왕실의 신분계급적 지위를 보장하는 방책으로 국왕의 권력에 기대어 발생하는 조치였던 것으로 추측된다.⁸⁷⁾ 또한 조선후기 각종 부역이 結納化되면서 토지의 면세에 따라 면역조치도 자연스럽게 인정된 것이 아닌가 생각된다. 이러한 면역의 특권은 이를 적용받기 위하여 궁방에 소유지를 투속하는 등의 사례가 발생하는 것으로 미루어보아 궁방전을 확대하기 위한 수단으로도 이용되었다. 하지만 결과적으로 면역은 불평등한 조치였으며, 이에 따라 나타난 당시의 폐해는 다산의 『목민심서』에 서술되어 있다.

궁방토와 둔전이 원전을 잠식하여 나라의 수입이 날로 줄어들 뿐만 아니라, 백 가지 부와 역이 모두 전결에서 나오는데 한 번 궁돈에 들어가면 [부와 역이] 면제됨이 없지 않으니 1만결의 읍에 부와 역에 응하는 자들이 3천에 불과하다. 백성의 역이 치우쳐 고통스러워 유망하는 이들이 계속되니, 이는 일개 현의 수령이 고칠 수 있는 것이 아니다. 그러므로 “전정은 어쩔 수 없다.”라고 한 것이다.⁸⁸⁾

조선후기에 들어서면 각종 부세가 田稅化 되었고 부역 역시도 결납화가 심화되었다. 그리고 부역은 전세와 마찬가지로 總額化 되어 부역민이 부족하더라도 할당된 수취량을 채워야 하는 상황이었다. 이에 위 기사를 보면 기준이 되는 부역민의 30%에 불과한 인원이 부역을 적용받음에도 불구하고, 결국 역의 할당량을 채우기 위하여 3/10의 인원이 편중되어 부역을 받음으로써 부담이 가중되고 있음을 볼 수가 있다. 그러나 다산은 면역의 문제를 지방정부의 권한만으로는 해결이 불가능하다고 생각하였고, 부세의 기준이 되는 토지의 개혁이 불가피함을 역설하였다. 그러나 다산이 궁방전의 면역 문제에 대한 개혁안을 중앙정부에 떠넘긴 것은 아니었다. 소극적으로나마 지방정부에서 면역 문제를 해결할 만한 방법을 제시한 것이다. 다음 기사는 그러한 내용을 담고 있다.

그러나 또한 궁방전과 둔전의 백성은 대개 역에서 제외되어 그 고을의 요역과 부역에 응하지 않는다. 그러므로 빈부와 고락을 수령이 생각하지 않는다. 모두가 우리 백성인데 어찌 널리 돌보지 않는

87) 이경수, 1987, 앞의 논문, 205쪽 참조.

88) 『牧民心書』 卷2, 戶典六條 1, '田政', “宮結屯結蠶食原田, 不惟國入日蹙, 凡百賦役, 皆出田結, 而一入宮屯, 無不蠲除, 萬結之邑, 其應徭賦者, 不過三千, 民役偏苦, 流亡相續, 此非一縣之令, 所能釐革, 故曰田政無可爲也.”

가? 지방 수령은 마땅히 별도로 살피고 관대하게 하여 이치에 맞지 않게 백성을 침탈하는 자는 혹 불려서 타이르거나, 잡아서 죄를 주어서 횡포를 못하게 해야 한다.

궁방전과 둔전이 있는 마을은 혹 폐망하여 지탱하지 못하거나, 충실하면서도 역이 없는데 [후자의 경우] 죄를 지어 도망한 무리의 소굴이다. 궁둔의 역을 제외하는 것은 비록 완문이 있다고 하여도 마땅히 한계와 절제가 없으면 안 된다. 대개 1결의 땅을 두 농가에서 지어도 납부하지 못함이 있지 않으니, 결수를 계산해서 이 정도의 농가를 제외하고 그 나머지 새롭게 붙인 호수를 조사하고 취하여 요역을 고르게 함이 좋을 것이다.⁸⁹⁾

다산은 피역의 근본적인 해결은 전정에 있지만 이를 현실적으로 줄이기 위해서는 지방관의 역할이 중요하다고 하였다. 즉 궁방전의 경우 면역의 대상지라 하여 간과하지 말며, 오히려 행정력의 사각지대에 놓인 궁방전의 민인들을 특별히 보살필 것을 주문한 것이다. 궁방전 소속의 민인들이 공적인 행정력에 벗어나 있다면 이들을 침탈하는 세력이 반드시 존재할 것이고, 이를 해결해주는 것 역시 지방관의 역할임을 강조한 것이다. 또한 궁방의 면세전 1결당 2戶씩을 배정하여 그 외에 과도하게 궁방전에 편입된 민인들은 부역을 부과하여 ‘均役’ 정책을 시행해야함을 주장하고 있다.

이처럼 다산의 궁방전의 개혁논의는 궁방전 내에 존재하는 각종 현안들을 다루고 있으며, 문제에 대한 현실적이고 효과적인 개혁안을 제시하고 있음을 알 수 있다. 다산이 제시한 개혁안이 실제 정책 입안에 얼마나 작용하였는지는 구체적으로 알 수 없다. 하지만 그의 궁방전에 대한 개혁안이 무의미한 것은 아니다. 다산의 개혁안은 18세기 말~19세기 초 궁방전 운영의 실체를 명확하게 드러낸다는 점에 의미가 있으며, 그렇기 때문에 이전 시기와는 다른 개혁안이 나타난다는 점도 특징일 것이다. 그러므로 그의 궁방전에 대한 개혁안의 성격은 18세기와 19세기를 잇는 시기의 궁방전, 더 나아가 왕실재정의 특징을 설명하는 방법이 될 것이다.

89) 『牧民心書』卷2, 戶典六條 1, 「稅法」下, “然且宮田屯田之民, 率皆除役, 不應本縣之徭賦. 故其肥瘦苦樂, 官不置意. 均吾民也, 何示不廣? 牧宜別岐廉寬, 其非理剝民者, 或招而誘之, 或執而罪之, 俾勿橫也. 宮田屯田之村, 或敗亡不支, 或充實無役, 其充實者, 逋逃之藪也. 宮屯除役, 雖有完文, 不宜無限節. 大抵一結之田, 二家治之, 未有不給, 計其結數, 除此農戶, 其餘新託之戶, 查而取之, 以均徭役可也.”

맺 음 말 : 茶山의 王室財政에 대한 인식

16세기부터 형성된 공방전은 17세기부터 민전의 침탈 및 운영과정 상의 문제점을 드러내며 사회 개혁논의의 일부분으로 자리 잡게 되었다. 반계 유형원과 같은 실학자뿐만 아니라 정부 역시도 공방전의 문제를 직시하며 이를 해결하기 위하여 여러 가지 개선방안을 제시하고 시행하였다. 하지만 공방전의 문제는 지속되었으며 19세기 초까지도 해결되지 못한 채 남아있게 되었다. 이에 다산 역시도 문제를 간과하지 않고 자신의 저술을 통하여 공방전의 문제점을 정확하게 짚어내었으며, 그 나름의 해결책을 제시하였다.

지금까지 살펴본 다산의 공방전 개혁안의 공통적인 특징은 전면적인 개혁이 아닌 운영상에 드러난 문제점을 해결하는 데에 있다. 공방의 수취는 면세를 인정하되 그 징세는 국가에서 일괄적으로 거두어 공방에 지급하는 관수관급을 지향하였으며, 세액은 대체로 민인의 부담을 덜어주는 것이었다. 또한 수세를 국가에서 담당함으로써 중간 수취인인 도장과 차인은 필요하지 않게 되므로 이들이 일으키는 폐해를 원칙적으로 근절할 수 있는 방법이었다. 그리고 지방 수령·아전들의 지나친 과징은 다른 세목을 대체하는 용도로 사용하여 중앙·지방 재정, 그리고 납세자 모두에게 이익이 되는 쪽으로 개선하도록 하였으며, 공방전에 부여되는 면역의 특혜 역시 지방관이 주의를 기울여 폐단이 없도록 하였다. 결국 공방전의 운영이라는 커다란 틀은 부정하지 않고서 문제가 되는 점만을 개선하여 원활한 운영을 꾀한 것이었다.

이러한 다산의 공방전 운영 개선정책은 이전의 개혁안과는 다르고, 정조대 시행되었던 개혁 정책과는 상통하는 측면이 있다. 먼저 다산의 공방전에 대한 개혁안을 이전의 개혁안, 특히 왕실 소유토지에 대한 인식을 구체적으로 드러내었던 반계 유형원의 개혁안과 비교해보도록 하겠다. 반계 유형원의 토지 개혁론 핵심은 공전제를 통하여 토지소유의 모순을 해결하고자 하였다는 점이다. 이는 다산이 闔田制 혹은 정전제로 토지 개혁을 단행하여 역시 토지 소유 관계의 문제점을 해결하려 하였다는 점과 비슷한 부분이라 할 수 있다.⁹⁰⁾ 또한 왕족의 경제적 기반을 위한 왕실 소유지를 인정한다는 점, 수취는 국가 기구가 직접 집행한다는 점 역시도 반계와 다산의 공통점이라 할 수 있다. 하지만 두 사람의 공방전 즉 왕실 소유지에 대한 개혁논의에 있어서는 분명 차이점있다. 반계는 앞서 살펴보았던 것처럼 공전제 아래에서 왕실 구성원에게 공전·사세전을 분급하여 재정기반을 마련하고자 하였다. 이는 기존의

90) 다산이 공방전을 정전화하고자 하는 의견은 유형원의 공전제와도 비슷한 맥락으로 이해된다. 특히 유형원이 왕실의 구성원에게 지급하기로 한 사세전이 어느 정도 다산이 생각하는 공방전과 같은 것으로 생각되는데, 토지의 사적인 소유를 허용하지 않고 이를 통일된 방식으로 구분하여 지급·수취하는 것이 동일하기 때문이다. 물론 약간의 차이점은 있다. 유형원이 모든 토지의 사유화를 인정하지 않았던 반면에 다산은 유토·무토면세를 제외한 영작공둔전은 적어도 공방의 실질적인 소유를 인정하였던 것으로 파악된다. 이는 다산의 정전제 하에서 원칙적으로는 토지의 사적소유가 불가능하지만 18세기 말~19세기 초 실제로 일반적이었던 토지의 소유라는 시대의 흐름을 무조건 비난 할 수만은 없기 때문이었을 것으로 추측된다.

공방전 제도를 근본적으로 변화시키는 방법이었다. 즉 공전제하에서 공방전이라는 별도의 토지제도는 불필요하며, 공전제를 기반으로 하여 지급되는 공전과 사세전만이 존재할 뿐이었다. 하지만 다산의 경우는 달랐다. 기존의 왕실에서 토지를 분급 받는 공방전 제도와 이에 대한 면세조치까지 인정하였다. 다만 그 수취방식을 정전제의 틀 안에서 집행하고자 한 점이 특징이라 할 수 있다. 결국 반계는 급진적인 개혁을, 다산은 점진적인 개혁을 지향하였다는 것을 알 수가 있다.

또한 반계의 토지개혁론이 지주 전호제의 청산을 통한 국가 세수입의 증대와 농민생활의 향상, 그리고 농병일치제적 군사제도의 실현 등을 목적으로 두고 있는데 비해, 다산의 토지개혁론은 반계의 논의를 넘어 왕권을 중심으로 한 중앙정부권한의 강화와 이를 위한 재정의 중앙집중화 목적이 더 강화하였던 것으로 이해된다.⁹¹⁾ 이는 다산의 공방전 개혁안에도 드러난다. 즉 다산의 공방전 개혁안이 반계에 비하여 소극적으로 나타나는 것은 다산이 공방전의 존재를 인정한 채 이를 근간으로 하는 국왕권의 강화를 의식하였다는 점을 간접적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.⁹²⁾

다음은 정조의 개혁정책과 다산의 개혁안의 관계에 대한 내용이다. 필자는 다산의 개혁안이 정조가 즉위년부터 단행하였던 일련의 개혁조치와 상통하는 부분이 있다고 생각한다. 정조 역시도 공방전의 폐해는 인정하였고, 이를 해결하는 방법으로 폐지가 아닌 개선의 길을 선택하였기 때문이다. 다산과 정조의 공통점을 구체적으로 살펴본다면 우선 왕실재정의 공공성 확보가 있다. 다산이 제시한 정전제 자체가 국가 중심의 농지개혁이라는 점에서 다산의 공공성 강조는 두말 할 필요가 없는 사실이다. 다산은 공방전의 경우 공방의 개별적 수조가 가능하였던 절수제의 폐지와 호조를 중심으로 수취체계를 일원화하는 공방전의 개혁을 주장하였는데, 이는 결국 사적인 토지점탈을 막고, 국가의 재정운영에 공방전을 포함시키는 조치였다. 정조 역시도 왕실 재정을 공적 영역으로 포섭하는 노력을 기울였는데, 공방전에 대한 출세를 조치하면서 내수사·공방 토지수입의 85%정도를 호조를 통해 공급하게 하는 것이 대표적인 예이다. 특히 정조는 출세 조치 이후 宮稅를 公稅로 인식하면서⁹³⁾ 공방의 재정을 공적인 것으로 규정하기까지 하였다.⁹⁴⁾ 또한 내수사·공방에서 파견하는 도장·공차 등의 파견을 중지하고 그 권한을 감사와 수령에게 넘긴 조치도⁹⁵⁾ 다산과 정조 개혁안이 상통하는 부분이라 할 수 있다.

또 한 가지 다산과 정조의 공방전 개혁에 대한 공통점이라 한다면 지나치게 확장된 공방

91) 강만길, 1990, 『茶山の 土地所有觀』, 『茶山の 政治經濟 思想』, 창작과 비평사, 178~180쪽.

92) 반계가 왕실의 재정개혁론에서 내수사의 효과를 강력하게 주장하며 이에 대한 대안으로 사용원의 역할을 부각시켰지만(송양섭, 2013, 앞의 논문, 11~22쪽), 다산은 내수사의 개혁에 관한 논의를 일체하지 않았다. 이러한 점을 통해서도 다산이 반계와는 다르게 왕실 소유지의 개혁논의에 있어서 왕권의 신장을 염두하고서 개혁안을 제시하였음을 추측해 볼 수 있다.

93) 『日省錄』 正祖 11년 10월 26일.

94) 송양섭, 2011, 앞의 논문, 110~111쪽.

95) 송양섭, 2011, 앞의 논문, 118~119쪽.

재정을 감축하는데 있다. 먼저 다산은 공방의 절수를 통한 무분별한 공방전의 확장을 막고자 「을해정식」 이전 설치된 공방전에 대한 절수제 역시도 폐지할 것을 주장하였다. 이는 근본적으로 절수제를 혁파하자는 내용이었다. 또한 영조 대 편찬된 『均役事目』과 『속대전』의 규정을 다시 언급하였는데, 이를 어기는 것은 백성의 원망을 만드는 일임을 강조하였다.⁹⁶⁾ 또한 다산은 기존의 규정을 다시 확인하는 것만이 아니라, 수세의 개혁안으로 토지 생산량에 대한 구일세를 광범위하게 적용할 것을 주장하였다. 구일세의 적용은 사실상 민간의 입장에서 잉여생산물에 확보에 이득이 되었을 것으로 생각된다.⁹⁷⁾ 이는 동시에 공방의 입장에서 재정의 감소를 일으키는 요인으로도 작용했을 것이다. 정조도 다수의 면세결을 출세 조치함으로써 비대해진 공방의 재정을 축소시키는 정책을 펼쳐 나갔는데⁹⁸⁾ 이 역시 다산의 개혁안과 공통적인 부분이라 할 수 있다.⁹⁹⁾

이러한 일련의 공방전에 대한 다산과 정조의 개혁은 공방전 운영의 안정화를 위한 것으로 풀이된다. 공방전의 공공성 확보는 개별·분산적으로 운영되던 공방전에 통일된 규정을 제정함으로써 일반민에 대한 피해를 근절하고, 수취의 안정화를 위한 것이었다. 또한 일관되게 비판 받아오던 왕실의 사재 운영을 지속하기 위해서라도 왕실의 사적재정의 대부분을 차지

96) 『牧民心書』 卷2, 戶典六條 1, '稅法', 下, “均役事目云, 諸衙門諸宮房之有土免稅及永作宮屯者, 雖與民結免稅不同, 其隨地饒瘠, 上下其稅, 與私田無異, 豈法意乎? 續大典曰, 永作宮屯者, 每田一負, 收租二斗【稻不春者謂之租】、船馬價雜費, 皆在其中, 今宜申明, 所斂過於此數者, 一切減去, 俾無民怨. 案此即英宗辛未下教也, 爲民牧者, 其敢不祇承乎?”(『균역사목』에 이르기를, “여러 아문과 공방의 유토면세전과 영작궁둔전은 민결면세와는 같지 않은데, 땅의 비옥함에 따라 그 세를 올리고 내림이 사전과 다름이 없다.”라고 하였으니 어찌 법의 뜻이겠는가? 『속대전』에 이르기를, “영작궁둔전은 매전 1부마다 조 2두【조는 찿지 않은 것을 조라함】를 수취하였으니, 선마가와 잡비는 모두 그 안에 포함한다.”라고 하였으니 지금 마땅히 명확하게 밝혀서 거두는 것이 이 양을 넘어선다면 일절 감하여 백성의 원망이 없게 해야 한다. 살피건대 이는 영조 신미년(1751, 영조 27)의 하교이니, 백성을 살피는 자가 어찌 받들지 않겠는가?)

97) 단순히 공방의 토지에 대한 수세량을 비교해보면 다음과 같다. 1결당 평균 생산량을 6백두라고 하였을 때(『牧民心書』 卷2, 戶典六條 1, '稅法', 下, “一結之田其得穀, 多者, 八百斗也, 小者, 六百斗也, 下者, 四百斗而已.”), 영작궁둔전의 경우 수세량은 지대인 조 3백두와 면세분 2백두를 합하여 5백두인 반면에, 구일세를 적용했을 시에 지대는 3백두, 면세분 약 67두로 수세량이 367두이다. 즉 구일세가 적용된다면 경작민의 입장에서 확보하는 생산량은 상대적으로 많았을 것이다. 하지만 이는 어디까지나 표면적인 계산일 뿐, 토지에 대한 지주권한의 여부와 각종 전세 등이 다양하고 복잡하게 적용되었을 것이기 때문에 정확한 수치는 아닐 것이다. 다산의 구일세 적용에 대한 의미를 정확하게 규정하기 위해서는 보다 많은 자료를 통한 공방전 내의 수취량을 비교해 볼 필요가 있다.

98) 정조 즉위년의 공방전에 대한 일대의 개혁은 공방의 면세결총 중에서 2만여결을 출세로 전환하여 호조로 이속시켰다. 이는 기존 전체 공방면세결총이 6만결 정도였을 것으로 추정해 볼 때, 1/3에 해당하는 수준으로 감소된 공방면세결총은 약 3만 5천여결로 파악된다. 조영준, 2008-a, 앞의 논문, 196쪽.

99) 정조대의 공방의 감액조치는 공방 수입의 감소보다는 안정에 의미를 두어야 할 것이다. 정조 즉위년의 공방 면세결의 출세 조치 이후 공방의 면세결이 3만 5천여결 내외로 커다란 움직임 없이 19세기 중반까지 유지되기 때문이다(조영준, 2008-a, 앞의 논문, <부표 1> 참조). 즉 정조의 개혁으로 설정된 공방의 면세결이 하나의 총액으로 자리한 것이다(송양섭, 2011, 앞의 논문, 114~116쪽). 이후 왕실의 재정규모에 대해서는 커다란 논의 없이 정조가 설정한 총액이 유지되었으며 결과적으로 왕실재정 수입의 안정화를 불러왔을 것으로 생각된다. 다산 역시도 이점을 인지하였던 것으로 생각된다. 불법적인 공방의 자의적인 수세와 확장은 경작민의 저항과 이탈 등을 불러와 공방의 입장에서조차 결코 이득이 될 만한 일은 아니었기 때문이다. 결국 다산도 정조와 마찬가지로 공방운영의 안정화를 위한 개혁안을 제시한 것으로 풀이할 수 있다.

하는 궁방전의 무분별한 확대를 막고 건축하는 정책을 시행하는 것이 불가피한 선택이었을 것이다. 다산과 정조의 궁방전에 대한 공공성의 부여와 절감 정책은 궁방전을 지속적이며 항시적으로 운영하기 위한 방법의 하나였던 것이다.

결과적으로 다산이 원하였던 것은 기존의 틀을 벗어나지 않고, 안정되게 궁방전을 운영하는 것이었다. 더 나아가 궁방전을 경제적 기반으로 하는 왕권의 안정 및 강화를 지향하였던 것으로 생각된다. 이러한 다산의 궁방전 개혁안은 이전 토지문제에만 집중하여 논의되어 왔던 것과는 다르게 다산 자신의 정치적인 이념이 투영되었다는 특징을 지니고 있다. 또한 다산의 궁방전 개혁안은 이전 논의의 한계를 인식하고, 당대의 현실을 적용하며, 자신이 지향하는 바를 관철시킬 수 있는 방향의 개혁안을 만들어 낸 것이라 할 수 있다. 결국 다산의 궁방전에 대한 개혁안은 현실의 적용 여부를 떠나 조선후기 재정사·경제사 속에서 독자적인 의미를 갖는다고 할 수 있다.

마지막으로 본고를 논의하는데 있어서 다산의 토지개혁에 대한 사상의 연구가 부족하였고, 다산 이전·이후의 다른 개혁논의의 비교가 부족한 부분이 아쉬움으로 남는다. 이 점이 본 연구의 한계라 생각하며 이에 대한 해결은 필자의 향후 과제로 남겨두도록 하겠다.

<참 고 문 헌>

사료

『太祖實錄』, 『世宗實錄』, 『宣祖實錄』,
『光海君日記』, 『仁祖實錄』, 『顯宗實錄』,
『肅宗實錄』, 『英祖實錄』, 『正祖實錄』,
『承政院日記』, 『備邊司謄錄』, 『日省錄』,
『經世遺表』, 『牧民心書』, 『礪溪隱錄』,
『星湖僿說』, 『迂書』, 『藥泉集』

단행본

김경옥, 2004, 『朝鮮後期 島嶼 研究』, 혜안.
김용섭, 1995, 『朝鮮後期 農業史 研究』 I, 지식산업사.
송수환, 2000, 『朝鮮前期 王室財政 研究』, 집문당.
이영훈, 『朝鮮後期 社會經濟史』, 한길사, 1988.

연구논문

강만길, 1990, 「茶山의 土地所有觀」, 『茶山의 政治經濟 思想』, 창작과 비평사.
김재호, 1997, 「韓末 宮房田의 地代」, 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
도진순, 1985, 「19세기 宮庄土에서의 中畝主와 抗租 - 載寧 餘物坪庄土를 중심으로 -」, 『한국사론』 13, 서울대학교 인문대학 국사학과.
박광성, 1970, 「宮房田의 研究 - 그 展開에 따른 民田侵及과 下民侵虐을 中心으로 -」, 『인천교육대학교 논문집』 5, 인천교육대학교.
박준성, 1984, 「17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 變化」, 『한국사론』 11, 서울대학교 인문대학 국사학과.
박찬승, 1986, 「丁若鏞의 井田制論 考察 - 『經世遺表』 「田制」를 중심으로 -」, 『역사학보』 110, 역사학회.
배영순, 1980, 「韓末 司宮庄土에 있어서의 導掌의 存在形態」, 『한국사연구』 30, 한국사연구회.
송양섭, 2005, 「藥泉 南九萬의 王室財政改革論」, 『한국인물사연구』 3, 한국인물사연구소.
_____, 2005, 「朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論議의 전개」, 『대동문화연구』 50, 성균관대학교 대동문화연구원.
_____, 2011, 「正祖의 왕실재정 개혁과 ‘宮府一體論」, 『대동문화연구』 76, 성균관대학교 대동문화연구원.

- _____, 2013, 「반계 유형원의 왕실재정 개혁구상」, 『역사와 담론』 65, 호서사학회.
- 양선아, 2011, 「18·19세기 도장 경영지에서 궁방과 도장의 관계」, 『한국학연구』 36, 고려대학교 한국학연구소, 2011.
- 양택관, 2007, 「朝鮮前期 王室의 土地所有와 經營」, 『한국사론』 53, 서울대학교 인문대학 국사학과.
- 윤인숙, 2013, 「朝鮮前期 內需司 폐지 논쟁과 君主의 위상」, 『대동문화연구』 84, 성균관대학교 대동문화연구소.
- 이경식, 1987, 「17세기 土地折受制와 職田復舊論」, 『동방학지』 54·55·56, 연세대학교 국학연구원.
- 이성임, 2014, 「18~19세기 無土導掌地에서의 導掌 차정과 傳繼」, 『조선후기 재정운영과 시장의 변화 양상 발표문』, 한국역사연구회.
- 이정란, 2010, 「고려·조선전기 王室府의 재정기구적 면모와 운영방식의 변화」, 『한국사학보』 40, 고려사학회.
- 이정형, 1996, 「17·18세기 궁방의 민전 침탈」, 『역사와 세계』 20, 효원사학회.
- 조성을, 1998, 「丁若鏞의 土地制度 改革論」, 『한국사상사학』 10, 한국사상사학회.
- 조영준, 2008-a, 「18世紀後半~20世紀初 宮房田의 規模, 分布 및 變動」, 『조선시대사학보』 44.
- _____, 2008-b, 「조선후기 궁방의 실체」, 『정신문화연구』 31-3, 한국학중앙연구원.
- _____, 2009, 「조선후기 왕실재정의 구조와 규모 - 1860년대 1司4宮의 재정수입을 중심으로 -」, 『한국문화』 47, 서울대학교 규장각 한국학연구원.
- 정현재, 1981, 「鮮初 內需司 奴婢考」, 『복현사림』 3-1, 경북사학회.
- 지승중, 1985, 「朝鮮前期 內需司의 性格과 內需司奴婢」, 『한국학보』 11-3, 일지사.
- 최윤오, 2013, 「반계 유형원의 공전·사전론과 공전제 계보」, 『이화사학연구』 46, 이화사학연구소.
- _____, 2013, 「磻溪의 公田制國家論」, 『반계 유형원 연구』, 사람의 무늬.
- 최주희, 2012, 「18세기 중반 定例類에 나타난 王室供上의 범위와 성격」, 『장서각』 27, 한국학중앙연구원.
- 한춘순, 1999, 「明宗代 王室의 內需司 運用」, 『인문학연구』 3, 경희대학교 인문학연구소.