

세무학회지
제16권 제3호 2015년 6월 pp.191~215
한국세무학회

공법(貢法)과 대동법의 역사성과 한계성*

오기수**

<요 약>

현대에서도 조세법의 입법은 끊임없이 이루어지고 있다. 이 과정에서 국가는 재정수입을 확보하면서 납세자의 공평과 응능과세의 원칙을 실현하는 것을 최대의 목표로 한다. 하지만 현대에서도 이 목표의 온전한 달성은 쉽지 않다. 본 논문은 대동법과 공법의 연관성을 살펴보고, 조선시대의 최고의 조세개혁인 공법과 대동법의 역사성과 한계성을 분석 고찰하여 역사적 교훈을 얻고자 하였다.

공법의 경우 공평과세와 민주적인 입법, 조세의 선진 과학화의 3가지를 역사성으로 들었다. 공법의 핵심은 전분 6등법과 연분 9등법으로 공평과세를 실현하고 관리의 재량권을 최소화 하였으며, 공법은 입법과정에서 여론조사와 시범 실시 등을 시행함으로써 조세에 대한 백성의 자발적인 순응을 이끌어 내고, 조세 징수에 따른 피해를 최소화 하려는 민주적 의지를 보인 것이다. 대동법의 역사성은 크게 과세의 명확성과 편의성, 응능과세를 들었다. 그 중 가장 핵심은 대동법은 고을별 천차만별한 토산물 대신 전답 결수에 따라 쌀로 납부하게 하여 과세물품을 단일화 시키고 납부세액을 명확하게 한 것이다.

공법의 한계성은 크게 두 가지를 들 수 있는데 하나는 고을 단위 연분결정이며, 다른 하나는 개별 전답의 재산 담험이다. 군현 단위의 연분결정에는 넓은 지역이 하나의 연분이 적용됨으로서 과세의 적정성에 문제가 있다고 지적된 이후 단중 때 면(面) 단위 등제방식으로 고쳤으나 실무 행정에서는 잘 반영되지 못하였다. 대동법의 한계성에는 중국식 공법으로의 환원과, 전답의 동일과세, 목적세의 주객전도의 세 가지를 들었다. 대동법은 결세로 전환되면서 1결당 12말의 단일세율을 적용하도록 하였는데 이는 결과적으로 풍흉 고려 없는 단일세율로 과세되는 중국식 공법으로 환원된 것이다.

<주제어> 공법, 대동법, 조선시대, 조세개혁, 세종대왕, 조세사

* 이 논문은 2015학년도 김포대학교의 연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 김포대학교 세무회계정보과 교수, okyes@kimpo.ac.kr

I. 서 론

1. 연구목적

조선시대 조세제도하면 가장 많이 떠오르는 단어로 ‘대동법’과 ‘균역법’ 및 공법(貢法)을 들 수 있을 것이다. 대동법은 토산물로 받던 공물을 전답을 기준하여 쌀로 징수하는 세법이며, 균역법은 균역 대신 징수하는 군포를 2필에서 1필로 감하는 세법이다. 하지만 공법(貢法)에 대한 이해도는 ‘대동법’과 ‘균역법’보다는 좀 덜 한다. 공법 앞에는 세종대왕이란 수식어가 붙어야 그 의미를 알 수 있으며, 공법보다는 전분6등법이나 연분9등법이란 단어가 더 이해하기 쉽다.

대동법¹⁾은 1년간 공물의 대가(代價)를 통산하여 전답(田畝) 수에 할당한 세액을 쌀로 환산하여 전국의 전답에 부과하고, 그 수입으로써 중앙 및 지방의 관아에 필요한 물자를 상인으로 부터 구입하여 사용하도록 한 제도이다. 즉, 수조안에 등록된 전답 가운데서 호역(戶役)²⁾을 면제하는 전답을 제외한 모든 전답에서 1결당 쌀 12말(처음에는 16말)씩 부과 징수하는 것을 원칙으로 하였다. 이와 같이 부과된 대동세는 봄·가을로 6말씩 나누어 징수(나중에는 가을에 전액 징수)하 되, 산군(山郡)³⁾에서는 농민의 편익을 위하여 같은 양의 잡곡이나 소정의 환가(換價)에 기준하여 무명, 배, 화폐로 나누어 징수하였다. 단, 무명이나 배로 납부할 경우는 5승(升) 35척(尺)을 1필로 하였는데, 그 환가는 대체로 쌀 5~8말이었고, 화폐는 1냥(兩)에 쌀 3말 정도였다(기증서·김정기 2009, 206-207).

공법(貢法)은 세종대왕이 일생 혼신을 다하고 시간을 가장 많이 들여 만든 것이 조세법이다. 세종대왕은 ‘조선식 공법’을 세우고, 조세를 법에 따라 집행하도록 강력하게 명함으로써 조세법 치주의를 실현하기 위해 노력하였다. 『세종실록』에 따르면 세종대왕은 즉위할 때부터 약 25년 동안 ‘비리 없고 간편하며 공평한 조선식 공법’을 입법하기 위하여 대신들과 직접 논의하고, 찬부를 묻고, 백성들의 여론을 수렴하고, 지역별로 시험하여 세종 26년(1444)에 최종적으로 공법을 제정하였다. 이 공법의 핵심 규정이 결부법에 따른 토지의 비옥도를 반영한 전분6등법과 풍흉에 따른 연분9등법이다.

공법은 세조 6년(1460)에 편찬된 『경국대전』의 호전에 수록되어 전분6등법은 조선말까지 약 450년간, 연분9등법은 190년간 시행되면서 조선왕조의 근간 조세법으로 영향 미쳤으며, 대동법은 영조 22년(1746)에 편찬된 『속대전』 호전의 요부조(徭賦條)에 규정되어 조선말까지 약 200년간 시행되면서 영향을 미쳤다.

이러한 공법과 대동법은 조선 최고의 조세개혁이라 할 수 있으며, 조세법으로써의 역할과 기

1) 대동(大同)이란 마을 사람들 모두가 함께 공물을 부담한다는 뜻이다.

2) 집집마다 부과되는 부역.

3) 산골에 있는 고을.

능을 하였다. 공법과 대동법의 시행 시기는 시대적으로 약 260년 이상 큰 차이가 나지만 연관성이 매우 깊으며, 조세법제사 측면에서 조선에 미치는 영향이 크다. 대동법의 주된 목적은 공물의 방납 폐단을 단절하는 것이지만 공법의 연분9등법이 제대로 시행되지 못하면서 발생한 국가 재정수입의 부족을 해결하려는 부수적인 목적을 가지고 실시되었으며, 공법을 영정법(인조 13년, 1635)으로 개정하지 않으면 안 되게 한 주된 요인이다. 광해군 즉위년(1608)부터 시작된 대동법의 결세(結稅)화는 그 때까지 시행되고 있는 공법과 상충할 수밖에 없었기 때문에 유명무실한 연분9등법을 폐지하고 1결에 4말을 징수하는 영정법을 시행한 것이다. 영정법은 대동법의 시행을 위한 필요불가결한 기초적인 법 개정으로 공법의 연분9등법에 따른 문제들을 단순화시킨 것이다.

현대에서도 조세법의 입법은 끊임없이 이루어지고 있다. 이 과정에서 국가는 재정수입을 확보하면서 납세자의 공평과 응능과세의 원칙을 실현하는 것을 최대의 목표로 한다. 하지만 현대에서도 이 목표의 온전한 달성은 쉽지 않다. 그래서 부자증세니 서민증세니 하면서 국민적 조세 갈등은 커지고 있다. 봉건시대인 조선왕조도 재정수입의 확충은 필요하였으며, 공법과 대동법 모두 증세에 기여한 것으로 평가되고 있다. 하지만 근대적 조세원칙이 확립되지 않은 조선시대에 공법과 대동법이 과연 공평과세와 응능과세 등의 조세이념을 어떻게 실현하려 하였는지 등을 살펴볼 필요성이 있다.

따라서 본 연구는 대동법과 공법의 연관성을 살펴보고, 공법과 대동법의 역사성과 한계성을 분석함으로써 두 개혁된 조세법의 가치를 재평가하여 우리나라의 조세법제사의 발전에 기여하고 한다. 더 나아가 본 연구는 공법과 대동법의 역사성과 한계성을 통하여 우리 사회에 조세 입법의 교훈을 주고자 한다. 역사는 우리의 현재이자 미래이기 때문이다.

2. 선행연구

세종대왕의 공법에 대해서는 주로 역사적인 전세제도와 토지제도의 측면에서 연구가 있었다. 주된 연구 내용은 세종대왕이 왜 공법을 시행하였고, 공법의 핵심 기준인 결부법(結負法)⁴⁾에 따른 전분6등법과 연분9등법⁵⁾의 특징은 무엇인가에 관한 것이었다.

최윤오는 “강력한 집권국가의 기틀을 마련하고자 했던 세종대왕은 중국의 그것과는 다른 조선적 공법을 완성시켰다는 점에서 높이 평가 될 수 있다.”(최윤오 1999)라고 주장하였으며, 강제

4) 결부법은 곡식의 수확량으로 전답의 면적을 정하여 조세를 징수하는 우리나라 특유의 토지제도이다. 벼 한줌을 1파, 10파를 1속, 10속을 1부, 100부를 1결(結)로 하였다. 결부법은 토지등급에 따라 1결의 넓이는 달랐으나 거기에서 생산되는 수확량과 그에 대한 세액이 같은 조세제도이다.

5) 연분9등법은 세종대왕이 만든 공법의 핵심으로 토지 1결당 풍흉에 따라 최저 4말에서 최고 20말을 징수하는 조세제도이다. 풍흉의 정도에 따라 9등급으로 나누어 1결당 상상년(上上年) 20말, 상중년 18말, 상하년 16말, ... 하하년 4말을 조세를 징수하였다.

훈은 “『경국대전』이 반포되는 시점에서는 공법은 전국적으로 시행되는 세법의 지위를 얻게 되었다(강제훈 2002).”고 하였다. 그리고 오기수는 처음으로 조세법제사 측면에서 ‘세종대왕의 공법’을 연구하였다(오기수 2011, 369-405). 그러나 공법에 대한 연구는 학위논문에는 단 1편이 있으며, 학술논문의 경우도 불과 몇 편에 불과하다.

하지만 대동법에 대한 연구는 석·박사 학위논문도 많이 발표되었을 뿐만 아니라, 학술논문도 숫자를 헤아릴 수 없을 정도로 많다. 김옥근은 조선조 봉건사회의 붕괴기에 시행된 대동법이 사회경제의 각 부문에 미친 영향은 실로 막심하였다고 하였다(김옥근 1984).

이정철은 “대동법의 성립으로 조선의 백성들은 기존 세금의 약 1/5 정도만을 내게 되었다. 조선은 같은 시기의 다른 어떤 전통사회보다 잘 조직되었던 사회였다. 그런 사회가 담세자들에게 기존 세금의 약 80%를 줄여주었다는 것은 사실상 혁명적인 상황에서만 가능한 일이다(이정철 2011).”라고 하였다. 김윤곤은 “대동법의 시행은 우리나라의 역사 발전 과정에 있어서 획기적인 사실의 하나로 보지 않을 수 없다(김윤곤 1971, 131-160).”고 하였다. 가장 최근에 연구한 김영심은 “세제사적으로 볼 때 조세법률주의 원칙의 토대가 된 것으로서의 대동법의 의의는 충분히 인정할 만한 것이라 생각한다(김영심 2013, 173).”라고 하였다. 가장 최근에 이루어진 김영심의 대동법에 관한 연구는 세무학적인 접근이라는데 의의가 있다.

하지만 이러한 선행연구는 공법과 대동법을 각각 독립된 주제로 다루어 독립된 역사적 의의와 가치를 논하였으며, 공법과 대동법을 비교 분석하여 연구한 논문은 없었다. 특히 공법과 대동법의 연관성과 함께 역사성과 한계성을 조세법 측면에서 분석한 논문은 없었다. 본 논문은 이 점을 차별성으로 하여 공법과 대동법의 역사성과 한계성을 비교 분석함으로써 조선시대의 선진적인 두 조세 개혁의 역사적 평가를 보다 깊고 다양하게 인식하게 하는데 기여하고자 한다.

II. 공법과 대동법의 관계

1. 전세(田稅)의 부족한 재정수입 대동법으로 충당

공법과 대동법의 시차는 약 260년 정도이다. 공법은 조庸조(租庸調) 조세체계에서 전답에 부과하는 조(租)에 해당하며, 대동법은 호(戶)별 공납을 부과하는 조(調)에 해당한다. 그런데도 불구하고 공법과 대동법의 연관성은 매우 크다. 그것은 대동법이 공법의 연분9등제가 유명무실해진 바닥난 국가재정의 확보를 위한 대체 수단으로 시행되었기 때문이다. 그리고 대동법의 결세화가 바로 세종대왕이 공법 논의의 초기에 단계에서 고려하였지만 ‘부익부 빈익빈’을 초래할 수 있다고 하여 대신들이 반대한 중국식 공법⁶⁾을 적용하였기 때문이다.

6) 중국식 공법은 매년 답험하지 않고 평균수확량을 고려하여 전세를 징수하는 방법이다.

세종대왕 이후 연분9등법에 의한 연분결정과 개별적인 전지의 재상담험간의 충돌이 발생하였다. 지방관들과 대신들이 농민을 핑계로 빈번이 발생하는 재해에 대해서 개별적으로 일일이 재상을 담험하여 감면해 줄 것을 요구하였기 때문이다. 결국 연분결정과 재상담험의 갈등 속에서 연분(年分)은 법대로 이루어지지 못하였고, 매년 재상에 따른 감면과 함께 거의 하하년의 세율(1결 4말)로 수세하는 관행이 시작되었는데, 이에 대한 『성종실록』 기사는 다음과 같다.

『호조(戶曹)에서 진언한 제1조에는 이르기를 대전(大典)에 해의 풍년과 흉년을 따져서 9등급으로 나눠 조세를 정하게 되었는데, 우리나라의 토지는 메밭라서 상등에 해당되는 해는 얻기가 쉽지 않고 중등에 해당되는 해는 또한 자주 만날 수 있지만 수령들이 조심해서 살피지 않기 때문에 비록 풍년이 들었더라도 으레 모두 하등으로 판정할 뿐 아니라, 심한 자는 실제로 재앙이 들은 것같이 관찰사에게 전보하고 관찰사 또한 직접 자세히 살펴서 판단하지 않고 그 보고받은 것을 그대로 임금께 보고하는데, 이 때문에 부고(府庫)의 저축이 적어지게 됩니다.』⁷⁾

그 결과 공법은 16세기에 이르러서는 연분이 무시된 채 저율의 세율로 과세되다가 조선후기의 조세체계는 세종대왕의 조세이념과 원칙이 무시된 채 오로지 국가의 재정수입만을 추구하는 징구법(徵求法)으로 전락하게 되었다. 이것은 조세법치와 조세정책의 원칙이 체계 없이 후퇴한 것이다.

이에 따라 세입은 급격히 감소하였다. 무오사화(연산군 4년, 1498) 이듬해인 재위 5년부터 세출(208,522석 1두)은 세입(205,584석 14두)을 초과했다.⁸⁾ 이에 연산군은 7년에는 이른바 ‘신유공안(辛酉貢案)’을 제정해 기존의 공납을 크게 확대함으로써 민생의 부담과 재정의 유용은 격증(激增)⁹⁾했다. 조세체계가 무너진 것은 국운의 쇠퇴를 의미한다. 결국 1592~1598년의 임진왜란이 이러났고, 전쟁에 따른 토지의 황폐화 등으로 전답의 결수는 급감하여 국가의 세수는 조선초의 4분의 1에 불과하였다.

여기에 공납에 따른 백성의 부담은 혹심하였다. 각 지방의 특산품을 바치는 공납제는 군현 단위로 부과하고 각 군현에서 가호(家戶)를 대상으로 부과·징수하는 방식으로 운영되었다. 따라서 지주와 양반관료는 상관이 없었지만 일호(一戶)를 이루는 농가세대 특히 영세 농민에게는 처음부터 불리하였다. 더구나 징수액을 미리 상정하였기 때문에 처음부터 지방마다 부과액이 일정하지 않고 차등이 있었을 뿐만 아니라, 지역 생산품이 아닌 공물을 납부하자면 외지에서 무역하여야 하였으므로 무거운 부담을 지지 않을 수 없었다. 이 때문에 성행한 방납(防納)은 토호(土豪) 및 관권(官權)의 농간과 겹쳐서 더욱 농민생활을 곤란하게 하였다. 그렇다고 국가재정의 고

7) 『성종실록』 16년 10월 8일.

8) 『연산군일기』 5년 10월 26일.

9) 수량이 갑자기 늘어남.

갈을 해결하는 것도 아니었다. 더구나 방납의 폐단은 더욱 심각하였다. 토산물이 아닌 공물을 납부하자면 그만큼 많은 부담이 지워졌고, 이러한 방납 과정에서 수반되는 운영상 폐단도 심각하였다(김영심 2013, 156-157).

일반적으로 공물을 방납하는 폐단은 하나를 바치고 백성들로부터는 열을 징수하여 많은 이익을 취하는 것이었다.¹⁰⁾ 하지만 어떤 경우에는 그 폐단이 훨씬 컸다. 중종 33년에는 공납하는 평에 혹 깃털 하나라도 빠졌으면 역시 받지 않으므로 부득이 생산지에 가서 사기 때문에, 평 한 마리 값도 20필까지 되었다.¹¹⁾ 보통 평 1마리의 값이 7전이였으므로¹²⁾ 백성들은 40배나 더 많은 부담을 한 것이다. 그 당시 면포 1필의 값은 1.43냥이었다.

이러한 현실속에서 조세개혁의 필요성은 더 이상 미를 수가 없었다. 그 대체안이 대동법이었다. 조익은 대동법이 정당할 뿐만 아니라 현실에서 실시 가능한 정책임을 주장하는 상소를 올렸다. 그는 당시 경작지의 평균 곡물 생산량을 제시했다. 그에 따르면, 대동법을 실시해도 전결에 부과되는 전조(田租)·대동미(大同米)·삼수미(三手米)의 총액은 소출의 1/10에 미치지 못한다고 했다. 이것은 대동법이 민의 담세 능력 범위 안에서 실시될 수 있음을 뜻했다. 또 그는 대동법 시행에 대해 제기된 각종 반론을 다섯 가지로 정리해서 하나하나 반박했다.¹³⁾ 강력하고도 호소력 있는 조익의 상소 덕택에 인조를 포함한 조정의 많은 사람들은 대동법 실시에 따른 불안을 상당 부분 덜 수 있었다. 인조 초에 적극적인 호패론자였던 이귀조차 조익의 상소를 본 후에는 대동법이 반드시 시행되어야 할 법이라고 말했다. 1년의 공·역가 수취액이 예상 지출액에 비해 오히려 10만여 석이 더 많을 것이라고 조익이 말했기 때문이다(이정철 2011). 한마디로 대동법을 실시하면 백성과 국가에 모두 이익이 된다는 것이다.

『이귀는 아뢰기를, “조익(趙翼)의 상소를 보니 이는 꼭 시행해야 될 법입니다.”하고, 이원익이 아뢰기를, “경상도에서는 불편하다고 하니, 이 도에는 시행하지 않는 것이 어떠하겠습니까?”하였다.

상이 이르기를, “이 법을 경솔히 시행하기에는 어려운 점이 있다. 지금 전결이 많이 줄어들었는데 받아들이는 숫자가 한 해의 용도에 모자란다면 어떻게 하겠는가?”하니,

신흙은 아뢰기를, “조익의 상소로 볼 때 1년에 받아들이는 숫자가 1년의 용도에 비해 오히려 10여만 석은 남는다고 합니다.”¹⁴⁾

대동법은 백성들에게만 편한 것이 아니라, 나라에도 비축을 가능케 할 수 있다는 명분과 실리

10) 『명종실록』 20년 8월 14일.

11) 『중종실록』 33년 10월 28일.

12) 『정조실록』 15년 5월 22일.

13) 조익, 『浦渚集』 권2 / 論宣惠廳疏(『인조실록』 원년 9월 3일)

14) 『인조실록』 1년 9월 9일

가 있었다고 보았다. 효종은 “나라와 백성이 모두 편히 여기는데 수령이 도리어 곤란해 하는 이유를 모르겠다고 되물었다. 그러자 조복양은 대동법이 실시되면 수령에게 부족함이 없지만, 탐관오리들이 자신들을 살찌울 자료가 없어지므로 이런 말이 나온다,”고 말했다.¹⁵⁾ 호조 판서 정유성 역시 호남에 대동법을 실시하면 백성과 국가에 모두 이익이 될 것이라고 말했다.

대동법의 시행으로 백성의 부담이 줄어들었다는 것은 일시적인 신기루에 불과한 것이다. 밭만을 소유한 농민은 2배의 조세부담이 발생하였으며, 소규모의 척박한 논을 가진 농민은 풍흉을 고려하지 않은 1결당 12말의 정액 대동세로 인하여 세부담이 늘어날 수밖에 없었다. 더욱이 무토지 소작인들은 처음에는 대동세에서 벗어난 듯 하였지만 시간이 지나면서 대동세의 부담이 되돌아왔다. 그래서 18세기 초에 쓴 『성호사설』에서 이익은 다음과 같이 소작인들은 세금(전세와 대동세 등)과 종자대를 자신이 부담하면서 소작하려 뇌물까지 주는 상황이라고 하였다. 소작인들에게 결세화 된 대동세가 전가된 것이다.

『대개 전주와 소작인이 각각 수확량의 반을 거두어들인다. 한 사람이 경작하여 그 반을 분배함에 있어서 그 세미와 종자는 전주의 부담이고 소작인이 관여하지 않는 것이 또한 옛 풍속이다. 요즈음 호서·호남에는 점점 소작인의 부담으로 되어 전주가 도리어 관여하지 않는데도 사람들은 오히려 뇌물을 주고도 병작지를 얻지 못하고 있다.』¹⁶⁾

그 결과 경종 때 사간원은 “10호의 마을에서 밭을 가진 자는 하나나 둘도 못되고, 반수는 남의 밭을 빌려 경작하는 사람들로 일년 내내 부지런히 일을 하여도 상세(常稅)도 내지 못하는데 그 반은 전주에게 실어 보내야 했다.”¹⁷⁾고 했다. 이처럼 대동법은 공법의 연분9등법이 제대로 시행되지 못하면서 발생한 국가 재정수입의 부족을 해결하는 2차적인 목적을 가지고 실시되었지만, 실질적인 재정수입의 확충없이 소농민에게 조세부담만 전가되고 말았다.

2. 대동법의 시행은 영정법의 개정 요인

일반적으로 영정법은 새로운 양전을 통하여 전품(田品)에 대하여 전세액 자체를 고정하여 부과함으로써 수세량을 둘러싼 형평성의 논란을 해소하고 종래 전세 수취과정에서 관리들에 의한 농간을 일정부분 배제하며, 새로이 파악된 전결수를 효율적으로 관리하여 조세수취를 용이하게 하려는 목적에서 제정되었다고 본다(송명석 1996, 77). 물론 이러한 주장이 틀린 말은 아니다.

15) 『承政院日記』 146책, 孝宗 8년 9월 6일. (원문) “復陽曰 “未設大同前 民間之言 以爲不行大同 則弊癘極矣. 行之未幾 民得以寧息. 不但民言如此 國亦有儲 實是便宜之法也.” 上曰 “國與民 皆似便宜 而守令反以爲悶 未知其故也.” 復陽曰 “守令之所食 不以此爲不足 而貪官則以其無肥己之資 故有是言也.” 維城曰 “湖南結數 倍於湖西. 若爲大同 則財用優足 公私便當.”

16) 『성호사설』 7 인사문(人事文) 본정서(本政書).

17) 『경종실록』 1년 9월 6일.

하지만 마치 영정법의 시행이 이상적인 조세법의 개혁 차원에서 이루어진 것처럼 이야기되는 것은 잘못된 것이라고 본다. 영정법은 전세(田稅)와 대동세의 중복과세 문제를 해결하기 위해 공법의 정세(正稅)로서의 위치를 무력화한 교육지책에서 나온 것이기 때문이다.

대동법은 광해군이 즉위하자 호조참의 한백겸이 대공수미법 시행을 제안하고, 영의정 이원익이 이를 재청하였으며, 1608년 5월에 경기도에 한하여 선혜법이라는 이름으로 9월부터 실시되었다. 서울은 전답 구분없이 1결당 쌀 16말(봄·가을 각각 8말)을 납부하도록 하였다. 그리고 인조 2년(1624)에 강원도와 충청도, 전라도에 대동법이 시행되었다. 그러나 2년 후에 충청도와 전라도의 대동법 시행은 폐지되었다. 아무튼 공법의 연분9등법이 시행되고 있는 상황에서 일부지역이지만 결세(結稅)인 대동법이 시행된 것이다. 공법상으로는 1결당 4~20말의 전세를 징수하도록 되어 있는데, 대동법 시행으로 1결당 16말의 무거운 세율이 추가된 것이다. 여기에는 상충된 문제가 발생할 수밖에 없었다. 그리고 전답에 중복되고 있는 과세를 명확히 할 필요성이 제기된 것이다. 결국 조세법으로써의 기능을 상실하고 있는 공법의 연분9등에 따른 다단계 세율체계는 인조 13년(1635)에 영정법으로 개정되었다. 영정법의 세율은 1결당 4말이며, 대동법의 세율은 1결당 16말이므로 1결당 20말의 세율이 풍흉, 즉 수확량과 상관없이 부과되어 연분9등법의 최고 세율인 상상년의 1결당 20말로 고정된 것이며, 이는 중국식 공법으로 환원된 것이다. 조선시대의 조세체계의 기본 골격인 조용조(租庸調)에서 공물에 해당하는 조(調)가 폐지되면서 전세에 대동세가 추가되어 공법의 최고 세율인 1결당 20말을 징수하는 결과가 되었다.

대동법의 시행에 따른 백성의 부담은 줄어들고 편의성을 높아졌다고는 하지만 세종 때보다는 조세제도와 조세정책이 원칙 없이 후퇴한 것이다. 영정법의 특징은 전분육등은 유지하면서 연분법을 폐지하고, 풍흉과 생산에 관계없이 1결당 4말로 세액을 고정화하여 조세를 납부하게 하는 제도이다. 대동세까지 고려한다면 풍흉 관계없이 1결당 20말로 세액을 고정화된 것은 누구에게 유리한 조세제도인지는 불 보듯 확실하다. 영정법은 토지를 많이 소유한 지주들이 자신들의 조세부담을 회피하기 위한 수단이었다고도 볼 수 있다.

이처럼 공법과 대동법은 조선시대의 양대 조세 개혁이라고 할 수 있지만 그 연관성이 매우 밀접하다.

Ⅲ. 공법과 대동법의 역사성

1. 공법의 역사성

가. 공평과세

조선시대에 조세의 문제가 백성들의 삶에 가장 큰 고통이었다는 점을 인식한다면, ‘공법’은

세종대왕이 이룩한 다른 업적 못지않게 그 당시 최고의 가치를 가진 업적이며 유산이다. 하지만 공법에 대한 가치는 제대로 평가되지 않고 있다. 여기에서는 공법의 역사성, 즉 공법의 조세법상 역사적 가치를 크게 공평과세와 민주적인 입법, 조세의 선진 과학화의 3가지를 들어 조세법제사 측면에서 분석한다.

먼저 공평과세를 살펴본다. 공법은 조세의 가장 중요한 원칙인 공평과세를 실현하기 위하여 입법되었다는 것이다. 세종대왕은 공법의 공평과세를 위해서 조정에서 많은 논의를 하였고, 지역별로 시범적인 실시를 하였다. 세종대왕이 공법을 입법하면서 가장 중점을 둔 부분이 바로 공평과세이다. 어떻게 하면 전답의 수확량에 따른 조세를 관리들의 농간 없이 공평하게 거둘 수 있는지가 핵심 사항이었다. 그래서 세종대왕은 전답을 양전하는 자(尺)를 먼저 규격화하여 수지척(手指尺)으로 측량하던 것을 주척으로 하도록 하였고, 전지의 등급을 3등제에서 전분6등제로 세분화하였다. 그리고 풍흉을 고려하여 수확량에 따라 연분9등법을 시행하였다. 전분6등법은 전국의 전답을 비옥도에 따라 6등으로 구분하여 1결의 면적을 정하는 것이다. 세종대왕은 조선 초기부터 시행된 상·중·하 3등급 전품제도를 좀 더 세분화하여 6등급으로 전환하였다. 특히 우리나라는 비옥한 토지보다는 척박한 땅이 많기 때문에 전답의 등급을 세분화할 때 기존 상등전이나 중등전은 대부분 그대로 두고, 하등전인 3등급을 4~6등급으로 세분화하여 가난한 백성들의 조세부담을 덜어 주고자 한 것이다. 즉 3등급 제도는 세금 내는 정도의 차이가 크지 않고 공평하지 못하여, 부자가 더 부자가 되고 가난한 사람이 더욱 가난해 지는 현상이 발생할 수 있기 때문에 이를 해결하기 위해 전분6등법을 채택한 것이다.

연분9등법은 풍흉을 고려하여 매년 군현(후에는 면)별로 9등급으로 나누어 세금을 거두는 방법이다. 여기서 연분은 전답 1결에 논은 쌀 26석 10말(400말), 밭은 콩 26석 10말의 수확량을 기준하여 결실률에 따라 정하였다. 결실률이 100%인 전실(全實)이면 상상년이라 하여 1결에 세금으로 논은 쌀로 밭은 콩으로 각각 20말을 거두었었으며, 그 다음부터는 수확량이 10퍼센트씩 감소할 때마다 세율도 2말씩 줄어들어, 수확량이 평년 기준의 20%에 그치면 하하년이라 하여 쌀 또는 콩으로 각각 4말을 거두었다. 수확량이 10% 이하가 되면 조세를 면제하도록 하였다. 공법의 세율은 수확량의 20분의 1이다.

세종대왕은 휴한법(休閑法)¹⁸⁾의 제약에서 벗어나 매년 논밭을 놀리지 않고 농사를 지을 수 있는 농사기술을 발전시켰다. 하지만 아직은 해마다 기후변동에 따라 농업생산력이 크게 달라질 수밖에 없었던 현실 때문에, 일률적으로 세액을 고정하는 것에 반대하는 의견이 많았으므로, 농사의 풍흉에 따라 세율에 차등을 두는 연분9등법을 도입한 것이다. 그 결과 공법은 공평과세를 실현하기 위하여 각 전답별 총 54개의 등급으로 평가하는 효과를 가져왔다. 공법은 양전시 전분6등법에 의하여 1차적인 공평을 실현하고, 매년 풍흉에 따른 연분9등법으로 2차적인 공평을 실현하려 하였다.

18) 해 결이 농사.

나. 민주적 입법

군주시대의 공법의 입법과정이 현대와 비교하여도 손색없을 정도로 민주적으로 이루어졌다는 것이다.

세종대왕의 공법은 세계적으로 최장기 논의에 의한 입법이다. 『세종실록』에 의하면 세종대왕 21년에 “내가 공법을 행하고자 한 것이 이제 20여 년이고, 대신들과 모의(謀議)한 것도 이미 6년이었다.”고 하였다. 그리고 세종 26년(1444)에 공법은 최종 입법되었다. 『세종실록』에는 세종 10년에 조정에서 황희와 공법을 처음 논의한 것으로 기록되어 있다.

결국 공법은 세종대왕이 행하고자 한지 25년, 조정에서 논의한지 15년만에 입법되었다. 이 과정에서 첫 번째의 민주성은 공법에 대한 여론조사이다. 세종 9년(1427)에 당하관의 과거시험에 “공법을 사용하면서 이른바 좋지 못한 점을 고치려고 한다면 그 방법은 어떻게 해야 하겠는가?”라는 문제를 내어 청년 유생들의 의견을 청취하여 조선만의 조세법을 만들고자 하였다. 유생들은 나라의 미래이기 때문에 그들의 의견을 제일 먼저 물은 것이다. 그리고 세종 10년 1월에 10두를 징수하는 공법 안(案)에 대한 여론조사를 명한 후, 호조는 무려 5개월을 걸쳐 이를 실시하였다. 그 결과 공법의 시행에 찬성한 자는 98,657명이며, 반대한 자는 74,149명이었다. 총 172,806명에 대한 여론을 수렴한 것이다. 그 당시 인구의 4분의 1이 참여한 것이다. 이태진 교수는 이 여론조사는 국민투표라고 하였다.

그리고 세종대왕은 재위 18년 공법을 본격적으로 논의하기 시작하면서부터 시범실시를 제안하였다¹⁹⁾. 그 이유는 오로지 공법의 시행에 따른 폐단을 막기 위해서이다. 새로운 세법의 시행으로 백성이 고통을 당하거나, 불편함을 겪게 해서는 절대로 안된다는 세종대왕의 의지라고 본다. 오늘날 시범실시는 정책을 결정할 때 문제점을 보다 구체적으로 파악하여 개선점을 도출할 수 있는 방법이다. 이는 정책 시행의 부작용을 사전에 예방하기 위하여 시범적으로 실시해, 차츰 문제점을 줄여나갈 수 있기 때문이다.

여기서 한 가지 또 살펴보아야 할 사건이 백성 3분의 2의 찬성에 의한 공법시행이다. 다음 『세종실록』의 기사를 보면 세종대왕은 백성 3분의 2가 찬성할 경우 공법을 시행하겠다고 하였다.

『나는 경상·전라 양도의 인민들 가운데 공법의 시행을 희망하는 자가 3분의 2가 되면 우선 이를 양도에 시행하러니와, 3분의 2에 미달한다면 기어이 강행할 필요는 없다고 본다.』²⁰⁾

19) 『세종실록』 18년(1436) 2월 23일. 「임금이 말하기를, “내가 세무(世務)에 통달하지 못하니 조종의 법을 경솔히 고칠 수 없는 까닭으로, 공법을 지금까지 시행하지 못했으나, 지금 그 폐단이 이와 같으니, 1, 2년 동안 이를 시범실시하는 것이 어떻겠는가. 그러나 공의 수량이 많으면 백성들이 견딜 수 없으니, 만약 흉년을 만나면 수량을 감함이 옳을 것이다. 또 1월에 20말은 너무 많으니, 15두로써 정하는 것이 어떻겠는가. 너무 많아도 옳지 못하고 너무 적어도 또한 옳지 못하다.”」

20) 『세종실록』 20년(1438) 7월 10일.

세종대왕은 공법의 제정에 다수결의 원칙을 적용함으로써 조세에 대한 백성의 자발적인 순응을 이끌어 내고, 조세 징수에 따른 피해를 최소화 하려는 민주적 의지를 보인 것이다. 세종대왕은 백성을 정치적 주체인 진정한 민본으로 생각한 것이다.

다. 조세의 선진 과학화

공법은 조세의 과학화 및 선진화를 추구하였다. 세종대왕은 공평한 조세징수를 위해 전답의 양전에 그 당시 표준자인 주척(周尺)을 사용하게 하였다. 즉, 세종대왕은 공법을 입법하면서 조세의 과학화를 추구하였는데, 그 중 하나가 표준적인 주척(周尺)을 사용하여 전지(田地)를 측량하도록 한 것이다. 세종대왕 이전까지는 농부의 손가락 굵기를 기준한 수지척(手指尺)을 사용하였다. 생각해야 할 점은 그 당시 묘지의 크기는 관직이나 신분에 따라 차등을 두도록 규정하면서 주척으로 정확히 측량하여 제한하였지만, 조세 징수를 위한 전답의 측량은 수지척을 이용하였다는 점이다. 세종대왕은 공평과세를 위해서 전지의 측량부터 정확하게 해야 한다고 생각한 것이다.

그리고 세종대왕은 규격화된 말[斗]과 되[升]를 사용하게 하였다. 조선은 쌀과 콩 등의 곡물로 조세를 납부하는 현물납세 시대였다. 따라서 곡물의 수량을 재는 말[斗]과 되[升]의 통일된 표준화는 매우 중요하였다. 세종대왕은 공법의 입법 취지인 ‘조세의 부정부패 근절’을 이룩하기 위해서 조세를 징수할 때 관리와 서리들이 눈속임할 수 있는 말[斗]과 되[升]를 정확히 표준화한 것이다.

세종대왕은 ‘답험손실법’의 폐단을 막기 위하여 공법을 도입하였다. 한마디로 공법은 관리들이 현장에 나아가 세수를 조사하는 절차를 없앤 제도이다. 하지만 그 당시 군현 단위로 농사상황을 살펴 연분(年分)을 결정하는 것 또한 쉽지가 않았다. 이에 세종대왕은 연분 결정에 강우량의 지표를 이용하고자 하였고, 전국의 강우량 측정을 표준화하기 위하여 측우기를 발명한 것이다. 비가 올 때마다 지방의 각 고을 수령은 표준화된 측우기로 강우량을 측정하여 조정에 보고하게 함으로써 연분 결정의 주된 지표로 활용한 것이다. 강우량을 알면 그 해의 수확량을 예측할 수가 있다. 농경시대엔 강우량의 중요성은 절대적이다. 강우량에 따라 농사의 수확량이 좌우되기 때문이다. 세종대왕은 측우기가 시기를 맞춰 모든 고을의 강우량을 측정하여 자세한 데이터를 제공해 줌으로써 시기별로 강수량의 평년(平年) 대비 이탈 정도를 측정하여 풍년과 흉년의 기준으로 삼을 수 있게 되었다고 보았다(이태진 2002). 미암일기에 따르면 관찰사가 농형을 보고할 때 측우기로 측정한 우량을 보고한 기록이 있다²¹⁾.

21) 미암일기(유희춘의 일기 1513-1577) : 미암선생일기 제4책 중 선조 3년 4월 26일(1570년) 일기에는 전라감사의 농사형편을 보고하는 장계내용이 있는데, 전라도에서 총 47곳의 측우기에 의한 우량조사 결과를 보고해서, 군과 현에 이르기까지 공법시행 후 125년 동안 우량 관측망이 잘 운영되고 있음을 알려주고 있다(雨澤 去三月二十六日 以二十八日至 或雨或晴 水深 長興·順天·樂安·興德·興陽·光陽·咸平·長水·同福·南平等官 或三寸一二分).

2. 대동법의 역사성

가. 과세의 명확화

대동법의 역사성에 대한 연구는 많이 이루어졌지만 조세 이론적 접근은 많지 않다. 대동법의 역사성을 조세법제사 측면에서 살펴보았을 때 크게 과세의 명확성과 편의성, 응능과세를 논할 수 있다.

이 중 가장 중요한 것은 대동법이 과세의 명확성을 실현하였다는 것이다. 조세의 원칙 중 명확성은 세금의 납부 방법·시기·금액 등이 납세자는 물론 모든 사람들이 알 수 있도록 간단명료하여야 하며, 징세자의 의사에 따라 이러한 사항들이 좌우되어서는 아니 된다는 원칙이다. 대동법은 고을별 천차만별한 토산물 대신 전답 결수에 따라 쌀로 납부하게 하여 두 가지 요소에서 과세의 불확실성을 제거하였는데, 그 중 하나는 과세물품을 단일화 시킨 것이다. 대동법의 핵심은 고을별로 복잡 다양한 토산물을 모두 통일하여 쌀로 납부하게 하는 것이다. 그 지역에서 생산되지도 않는 특정 토산물을 납부하기 위하여 다른 지역에서 구입해 오거나 혹은 비싼 교환가를 치르고 납부토록 하는 대신에, 일정량의 쌀로써 일률적으로 납부를 대체할 수 있었기 때문이다. 다른 하나는 납부세액이 명확해진 것이다. 공물의 종류와 가격은 지역별로 달라 납세자가 부담해야 할 세액이 정확히 얼마인지가 불명확하였다. 대동법은 1결당 쌀 12두(처음 16두)를 납부하게 하여 개인별 부담세액을 명확히 함으로써 수백년 동안 지속된 공물의 절대적 폐단인 방납²²⁾의 문제를 한번에 해결하여, 다음 『인조실록』의 기사와 같이 백성이 혜택을 입었다.

『민결(民結)의 역은 공물보다 중한 것이 없고 백성이 괴로워하는 것은 방납(防納)에 있어 농간질하는 폐해보다 심한 것이 없는데, 이 한 가지 폐단만 제거시키면 대부분의 백성이 혜택을 입게 될 것입니다.』²³⁾

나. 과세의 편의성

대동법은 조세의 편의성을 실현하였다. 조세제도는 세무행정이 능률적이고, 자의성이 없이 집행될 수 있는 것이 아니면 안 된다. 또 납세자가 이해하기 쉬운 것이 아니면 안 된다. 대동법은 수도없이 많은 공물을 쌀로 납부하게 하여 과세의 편의성을 이룩하였다. 『세종실록지리지』를 보면 조선 전기의 공물은 크게 일반공물·약재·종양약재(種養藥材)의 세 종류로 나누어진다. 일반 공물은 그릇·직물·종이·자리류 등의 수공업품, 광산물, 수산물, 모피류, 수육류, 과일류, 목재류 등 모두 271품목이고, 약재·종양약재의 품목도 200종이 넘었다. 전국에서 생산되는 모든 재화가 그 대상이 된다고 볼 수 있을 정도였다. 지역별 품목수를 보면, 경기도 191개, 충청도

22) 관가와 결탁하여 백성이 바칠 공물을 대신 바치고 뒤에 그 대가를 백성들에게 훨씬 더 받아내는 것.

23) 『인조실록』 2년 3월 8일

229개, 전라도 258개, 경상도 283개, 강원도 228개, 황해도 272개, 평안도 138개, 함길도 131개로 나타나고 있다. 이 중 약재가 대부분을 차지하였다. 일반공물의 품목수를 도별로 비교해 보면 전라도가 112종으로 가장 많고, 함길도가 26종으로 가장 적었다. 그러나 공물의 수량은 기록에 남아 있지 않아서 어느 지역의 공물 부담이 더 컸는지는 알 수 없다. 각 지역마다 품질이 좋기로 이름난 품목이 있었는데, 충청도·전라도·경상도의 무명, 평안도·황해도의 명주, 함경도·강원도의 베, 강원도의 목재, 황해도의 철물, 전주·남원의 종이, 임천·한산의 생모시, 안동의 돛자리, 강계의 인삼, 제주도의 말 등이다.

그리고 계절별로 시도 때도 없이 납부하게 한 진상 공물들을 봄·가을에 쌀로 납부하게 하여 편의성을 기하였다. 『경국대전』 호전의 세공조에서는 조세 이외의 공물은 2월까지를 바치도록 기한을 정하면서, 제사에 바치는 물품과 계절마다 바치는 물건은 제때에 올리도록 규정하고 있다. 유성룡은 절기 때마다 바치는 방물(方物)²⁴⁾ 등으로 인해 백성이 침해당하는 일이 많다고 하여 불편함을 호소하였다.

『국가에서 받아들이는 전세(田稅)는 십일세(什一稅)보다 가벼워서 백성들이 무겁게 여기지 않습니다. 다만 전세 이외의 공물 진상이나 각 절기 때마다 바치는 방물(方物) 등으로 인해 침해당하는 일이 매우 많습니다.』²⁵⁾

대동법은 공납의 이러한 문제를 해결하기 위하여 1년에 봄·가을 두 차례에 쌀 16두를 납부하도록 편의성을 실현 하였다. 그래서 영의정 이원익은, “대동법이 백성을 편하게 하는 제일의 정사입니다.”²⁶⁾ 하면서, 쌀 16두에는 공물 진상 및 본색(本色)·아록(衙祿)·경쇄마(京刷馬)의 잡역이 모두 그 속에 들어가서 포함되어 있다고 하였다.²⁷⁾ 대동법은 공물뿐만 아니라 잡역 등 여러 수취 항목들을 통합하여 부과함으로써 편리한 방법으로 조세를 징수하게 한 것이다.

다. 응능과세

대동법은 응능(應能)의 원칙에 따라 과세함으로써 균등과세를 추구하였다. 응능의 원칙이란 납세자의 부담능력에 따라 조세가 부과되어야 한다는 것이다. 따라서 현대에 있어 조세의 부과 기준은 원칙적으로 응능과세이다. 대동법은 과세의 기준을 종래의 가호(家戶) 단위에서 토지의 결(結)수로 바뀌었다. 이는 조세를 부담할 수 있는 능력, 즉 담세능력에 따른 과세로의 제도적 전환으로 평가된다. 이로 인해 국가는 보다 넓은 세원(稅源)을 확보할 수 있었고 결과적으로 토지를 소유하지 않은 백성의 세부담은 감소되었다.

24) 감사나 수령이 임금께 바치는 그 고장의 산물.

25) 『선조수정실록』 27년 4월 1일.

26) 연려실기술 별집 제11권 / 정교전고(政教典故) / 공물과 대동미 진상을 붙임

27) 연려실기술 별집 제11권 / 정교전고(政教典故) / 공물과 대동미 진상을 붙임

하지만 여기서 알아야 할 것은 대동법 시행전 호별로 이루어진 공물의 부과가 기준 없이 행하여진 것은 아니다. 이미 세종때부터 공물의 과세기준은 계전법이라 하여 결수 등에 따라 부과되고 있었다. 『세종실록』의 기사에서는 결수에 따라 대호(大戶)·중호(中戶)·소호(小戶)·잔호(殘戶)·잔잔호(殘殘戶)²⁸⁾로 5등급으로 구분하여 공물의 수를 정하였음을 볼 수 있다. 여기서 대호·중호·소호·잔호·잔잔호의 구분은 지방은 전결(田結)의 수로, 서울은 가옥의 간수(間數)로 정하였다(오기수 2012, 348).

하지만 시간이 지나면서 이러한 규정조차 지키지 못하였다. 이에 따른 문제점을 유성룡은 다음과 같이 호소하면서 공물에 대한 대공수미법을 주청하였다.

『처음 공물을 마련할 즈음에, 전결의 수로써 균일·공평하게 퍼지 않아서, 1결에 대한 공물의 값을 혹은 1~2두의 쌀을 내는 것도 있고, 혹은 7~8두 혹은 10두의 쌀을 내는 것도 있어 백성의 부역이 고르지 못함이 이와 같사오니, 만약 곧 변통하지 않으면 백성은 소생될 희망이 없고, 나라는 저축의 길이 없을 것입니다.』²⁹⁾

대동법은 공물의 불공평한 부담을 해결하여 응능과세를 위해 전답 1결당 쌀 16두씩 징수하게 하였다. 죽음을 무릅쓰고서 대동법의 시행을 주청한 김육의 “신은 생각건대 부족한 바가 없을 것이고 균등하게 혜택을 받는 효과가 있을 것이니 금년에는 우선 신이 정한 대로 시험하여 시행 하소서”³⁰⁾ 한 내용도 응능과세를 강조한 것이라 할 수 있다.

IV. 공법과 대동법의 한계성

1. 공법의 한계성

가. 고을 단위 연분 결정

공법의 한계성은 크게 두 가지를 들 수 있는데, 하나는 고을 단위 연분결정이며, 다른 하나는 개별 전답의 재상 답험이다.

연분9등법에 따른 고을 단위 연분결정에는 처음부터 문제가 많았다. 세종대왕은 매년 답험하

28) 여기서 각 호의 구분은 결수에 따른 것이다. “각도 각 고을의 호적(戶籍)은 전토(田土) 50결을 대호(大戶)로 삼고, 30결 이상을 중호(中戶)로, 10결 이상을 소호(小戶)로, 6결 이상을 잔호(殘戶)로, 5결 이하를 잔잔호(殘殘戶)로 삼도록 법식을 정하여 차등을 지어 부역을 서게 하고…”(『세종실록』 17년 3월 6일)

29) 연려실기술 별집 제11권 / 정교전고(政教典故) / 공물(貢物)과 대동미(大同米) 진상(進上)을 붙임

30) 『인조실록』 16년 11월 20일.

지 않고 여러 해의 중간 수량을 참작하여, 세액을 결정하는 공법을 시행함으로써 답험손실법의 폐해를 영구히 없애고자 하였다.³¹⁾ 하지만 중국식 공법은 매년 답험하지 않고 평균 수확량을 고려하여 조세를 징수하는 방법이므로, 세종대왕은 이 중국식 공법 또한 우리 실정에 맞지 않기 때문에 전답의 개별적인 답험은 배제하여 군현(郡縣) 단위의 지역적 연분9등법을 시행한 것이다. 세종대왕의 공법은 개별적인 농민의 조세 부담능력은 양전에 의한 전분6등법에 의하여 판단할 수 있지만, 농사는 기후의 영향을 많이 받기 때문에 풍흉을 고려하여 고을 단위의 연분9등법을 채택한 것이다.

하지만 군현 단위의 연분결정에는 넓은 지역이 하나의 연분이 적용됨으로서 문제가 있음을 지적되어 단종 때 면(面) 단위 등제방식으로 고쳤으며³²⁾, 이 내용이 『경국대전』에 규정되었다. 하지만 문제는 고을별 연분을 어떤 기준에 의해서 정하느냐 하는 것이다. 『경국대전』에는 “모든 전지는 매년 9월 보름 전에 수령이 그해 농사형편을 심사하여 연분등제(年分等第)를 정하고, 읍내(邑內)와 사면(四面)을 각각 나누어 등급을 정한다. 관찰사가 다시 심사하여 임금에게 보고하며, 의정부와 육조(六曹)가 함께 의논하여 다시 임금에게 아뢰고 수세한다.”고 규정되어 있다. 객관적인 기준에 의해서 면단위 연분 결정이 이루어 지지 못한 것이다.

앞에서 언급하였지만 세종대왕은 연분 결정에 고을별 강우량을 절대적 기준으로 삼기 위해서 측우기를 발명하였다. 그래서 측우기를 군현 단위까지 보급하여 비가 오는 즉시 기록하여 조정에 보고하도록 하였다. 그러나 세종대왕 이후 이러한 강우량의 관리가 얼마나 철저하게 시행되었으며, 연분 결정에 얼마만큼의 기준이 되었는지는 문헌에서 찾아볼 수 없다. 수령과 감사가 조정에 농형을 보고할 때 『미암일기』의 기록처럼 측우기의 강우량을 보고하였으며, 『만기요람』에서는 호조에서 각도의 우택(雨澤)과 농형(農形)을 참고하여 비충법에 따른 고을별 연분사목을 정하였다고 기록하고 있다.³³⁾

각 지방의 연분이 객관적으로 이루어지지 못한 사실에 대한 기록은 실록 등에서 많이 찾아볼 수 있다. 다음 『연산군일기』의 기록처럼 지방관들이 민심을 얻기 위해서 객관적 기준없이 연분을 낮게 산정하는 것이 대부분이었다.

『대저 민심이란 풍년이라도 반드시 적은 세금을 내려고 하는데 수령(守令)은 감사가 등급 더할 것을 미리 생각하고, 또 백성들이 자기를 휘방할까 두려워하며 반드시 그 등급을 낮추고, 감사 역시 조정의 의논이 있을 것을 요량해서 또 그 등급을 감한 것입니다. 지금 만일 다시 짐작해서 감한다면 너무 험해질 듯합니다.』³⁴⁾

31) 『세종실록』 18년(1436) 10월 5일 4번째기사.

32) 『단종실록』 2년 8월 28일.

33) 『만기요람』 재용편2 / 연분(年分). “매년 추(秋) 8월이면 호조에서 각도의 우택(雨澤)과 농형(農形)을 참고하되, 상당년(相當年)과 비교 상량(商量)해서 충수를 결정하고,”

34) 『연산군일기』 2년 11월 12일.

연분9등법은 세종대왕의 선진적인 사고(思考)에서 만들어 졌다. 하지만 이를 뒷받침할 행정적인 지원이 이루어지지 못하였다. 그로 인해 이상과 현실 사이의 괴리가 발생한 것이다. 다음 『성종실록』의 기사처럼 봉행하는 관리들이 그 책임을 다하지 못했기 때문에 공법의 연분이 적정하게 산정되지 못한 것이다.

『신 등이 세종조에 창립한 공법의 절목을 상고하니 자세히 갖추어져 있는데, 관리가 조처할 줄 몰라서 봉행(奉行)하지 못한 것입니다. 근년 이래로 여러 도의 연분 등제(等第)가 맞지 않는데, 이는 공법이 미진한 것이 아니라 봉행하는 자가 능하지 못하기 때문입니다.』³⁵⁾

나. 개별 전답의 재상 답험

개별 전답의 재상답험의 문제는 공법의 존립 자체의 문제였다. 공법의 지역 단위 연분 결정에 따른 개인별 불 균등과세를 조정하기 위하여 개인의 재해를 인정하는 문제가 첨예하게 대립하였다. 현대적인 조세원칙에 따르면 당연한 이치이다. 하지만 그 당시 재상(災傷)의 인정을 지나치게 확대 실시한 것은 공법의 본질을 훼손한 것이다. 세종대왕이 실현하고자 한 조세 이상이 깨진 것이다.

재상이란 서리와 우박으로 인하여 곡식이 말라 떨어지든지 혹은 비가 옴으로 인하여 모래가 덮이고, 물에 잠기든지, 혹은 사람의 질병(疾病)으로 인하여 전지(全地)를 다 개간하지 못하고 묵게 되는 것 등을 말한다. 일반적으로 개개인의 전답에 발생한 이러한 재상은 인정되어 조세가 감면되는 것이 합리적이라 할 것이다. 하지만 세종대왕은 개인별 재상 감면에 매우 신중하였다. 개인의 재상 답험을 제한 없이 인정할 경우 답험손실법의 폐단이 부활할 수 있기 때문이다. 그래서 공법의 최종 안에는 “일반 사람들에게 널리 알려진 10결(結) 이상의 넓은 면적이 전부 손상(損傷)한 전지는 수령이 친히 심사하여 감사에게 보고하고, 감사가 위에 아뢴 후에, 파견된 경차관(敬差官)이 재해의 수량을 위에 아뢰어서 분부에 따라 조세를 감면한다.”고 규정하였다. 하지만 공법이 입법된 후 2년도 되지 않아 대신들의 주청에 의하여 ‘5결(結) 이상이 연복(連伏)한 경우’ 그 재상(災傷)을 인정하는 것으로 개정되었다.

하지만 문종은 재상(災傷)이 반(半)이 넘는 전지는 손(損)에 따라 조세(租稅)를 감면하도록 하였다. 더욱이 세조는 ‘재상(災傷)이 반(半)이 넘는 전지의 면세’를 다음 『세조실록』의 기사와 같이 ‘재상(災傷)을 10분(分)으로 을(率)을 삼아 8분 이상은 조세를 면제’하도록 개정하였다. 답험소실법이 되살아난 것이다.

『호조의 관문을 살펴보니, ‘재상(災傷)이 8분(分)에 이르면 2분이 남고, 9분이면 1분이 남으니, 아울러 그 연분(年分)에 따라서 조세를 걷는다.’고 하였습니다.』³⁶⁾

35) 『성종실록』 5년 1월 25일.

36) 『세조실록』 1년 10월 18일.

그 결과 다음과 같이 『경국대전』 호전 수세조에는 각 전지별 재해를 절반 이상 당한 경우 재해율에 따라 감면하거나 면세하도록 한 재상법(災傷法)이 규정된 것이다.

『전부 재해를 입은 전지 및 전부가 묵혀진 전지는 면세하고, 반이 넘게 재해를 입은 전지는 그 재해가 6분(分)에 이른 것은 6분(分)을 면세하고 4분(分)을 수세하며, 9분에 이르기까지 모두 이 예에 의한다.』

공법에서 무제한적으로 모든 전지의 재상을 인정하는 것은 답험없는 조세법을 만들어 관리의 부패를 척결하고자 한 세종대왕의 조세 개혁의 목적이 사라져 버린 것이다. 손실에 따른 재상의 인정은 답험손실법이 부활된 것이며, 다단계로 이루어진 연분결정과 함께 재상물의 답험은 조세 체계를 더욱 복잡하게 하였다. 그리고 이러한 우려는 다음 『성종실록』의 기사처럼 현실로 나타났다.

『호조에서 아뢰기를, “수령들이 매양 연분을 당하여 재상과 천반포락(川反浦落)³⁷⁾ 등의 토지를 등제(等第)함에 있어서 친히 살피는 것을 꺼려하여 여러 감고(監考)에게 맡겨서 답험하게 하므로, 민간에서는 접대할 때 뇌물을 주는 폐단이 도리어 지난 해에 위관을 보낼 때보다 더하여 마침내 좋은 법이 행해지지 못하게 되었고, 등제도 마땅함을 잃게 되었습니다.”³⁸⁾

그 결과 세종대왕이 공법을 만들면서 관리의 재량권을 배제하여 공평과세를 실현하려는 조세 이념이 사라진 것이다.

『지금은 그렇지 아니하여 등제가 맞지 아니하고 세금도 고르지 못해서, 부자(富者)는 더욱 부유해지고 가난한 자는 더욱 가난해지므로, 공사간에 폐해(弊害)를 입는 것이 이루 헤아릴 수 없으니, 이후 등제를 매길 때에는 힘써 절중(折中)하도록 해야 합니다.”³⁹⁾

2. 대동법의 한계성

가. 중국식 단일 정액공법으로 환원

대동법의 한계성에는 중국식 단일 정액공법으로의 환원과, 전답의 동일과세, 목적세의 주객전도의 세 가지를 들 수 있다.

대동세는 결세로 전환되면서 1결당 12말의 단일세율을 적용하도록 하였는데, 이는 결과적으로 풍흉 고려 없는 단일세율로 과세되는 중국식 정액공법으로 환원된 것이다. 다시 말해 세종대

37) 넷물이 다른 곳으로 터져 흘러서 논밭이 떨어져 나가는 일.

38) 『성종실록』 3년 8월 12일.

39) 『성종실록』 5년 1월 25일.

왕이 최초 공법으로 개혁하고자 할 때 호조가 제시한 안이 1결당 10말의 조세를 과세하는 중국식 정액공법이였다. 하지만 다음과 같이 중국식 단일 정액공법은 황희 등이 ‘부익부 빈익빈’을 유발할 수 있다고 하여 반대한 것이다.

『만약 호조에서 신청한 공법에 의해 시행한다면, 이는 부자에게 행(幸)일 뿐 가난한 자에게는 불행한 일이 되고 말 것입니다.』⁴⁰⁾

그런데 200년이 지난 시점에서 보다 진전된 조세법으로 개혁되는 것이 아니라 오히려 후퇴하였다. 더욱이 결세에 부과되는 세율은 대동세는 1결당 12말이지만, 전세 4말과 삼수미 2말을 합하면 18말의 높은 세율이 시행된 것이다. 척박한 토지가 많은 우리나라에서 중국식 단일 정액공법을 시행하는 것은 우리나라 실정에 맞지 않아, 황희 등이 ‘부자에게 행(幸)일 뿐 가난한 자에게는 불행한 일이 발생할 수 있는 조세제도’라고 하여 반대한 정액공법으로 환원된 것이다. 이는 분명 조세정책의 후퇴라고 볼 수 있다. 대동법 이전의 공물 부담을 고려하다면 전답을 소유하지 않은 백성의 조세부담은 감소하였다고 할 수 있지만, 소규모 척박한 전답을 소유한 소농민에게 풍흉을 고려하지 않고 조세를 징수하는 대동법은 부익부빈익빈을 심화시킬 수밖에 없었다.

나. 전답의 동일과세

대동세는 1결당 전답 구분없이 동일하게 쌀 12말을 징수하였다. 이 문제는 밭을 소유한 소농민에게는 조세부담이 두 배로 늘어나 치명적이었다. 한전(밭)과 수전(논)을 구분하지 않고 전답 1결당 무조건 쌀로 12말(처음 16말)을 징수하는 것은 백성을 생각하고, 전답의 수확량을 고려한 것이 아니다. 그 당시 논은 1결에 쌀 400말을 수확하고, 밭은 콩 400말을 수확한 것으로 산정하였다. 따라서 물가는 쌀 1말의 값을 콩 2말로 계산하였다. 공법을 논의 하면서 풍흉을 고려하지 않고 1결당 무조건 12말씩 징수하는 것도 부익부 빈익빈을 초래할 수 있다고 하였는데, 논과 밭을 구분하지 않고 모든 전답에 쌀 12말을 징수하는 대동법은 수확량과 생산물을 전혀 고려하지 않은 불공평한 조세제도이다. 척박한 밭을 소유한 농민은 비옥한 논을 소유한 사람보다 2배의 조세를 부담하게 된 것이다. 따라서 전답의 동일과세는 응능과세의 원칙에 역행하는 것이다. 전세의 경우에는 1결당 논은 쌀로 밭은 콩과 보리로 4말을 징수하였다.

공법을 논의할 때 황희 등이 지적한 것처럼 대동법이 시행된 당시에도 비옥한 전토를 점유하고 있는 자는 거의 부자이며, 척박한 전토를 점거하고 있는 자는 모두 가난한 자인 경우가 현실이었다. 그리고 가난한 백성은 논보다도 밭을 더 많이 소유하고 있었던 것으로 볼 수 있다. 대동법이 실시되는 조선후기에는 일반 백성의 토지소유는 논 중심에서 밭⁴¹⁾의 비중이 점차 높아지

40) 『세종실록』 12년 8월 10일.

41) 『반계수록』 권6 / 田制攷說 下 / 우리 나라의 전제이상 : “(반계수록에 기록된 전답의 수량) 8도를 총계하여 밭이 36만 5천 836결이요, 논이 30만 8천 472결인데 조세가 19만 5천 200여 석이다.”

는 형태로 변해갔는데,(이정수·김희호 2010, 103-132) 그것은 지주들이 밭보다 논을 더 선호하였기 때문이다(김건태 2004). 대동법의 시행으로 인해 밭을 소유한 소농민의 경제적인 몰락은 가속화되었다고 볼 수 있다.

더욱이 대동법이 시행되면서 한전에 대해서 급재를 주지 않아 밭을 소유한 농민에게는 더욱 불리한 조세 제도로 만들었다.

『대개 한전(旱田)에는 원래 급재(給災) 하는 규례가 없는데, 산골에 있는 고을에는 전허수전이 없으므로, 비록 혹독한 재해를 입는 다 하더라도 혜택을 베풀 방도가 없습니다.』⁴²⁾

한전 즉, 밭에 재해를 주지 않는 이유는 한전의 경우 1년에 수확을 두 번하기 때문이다. 봄에는 보리, 가을에는 다른 밭곡식을 수확할 수 있기 때문에 재해를 주지 않은 것이라지만 비충법이 시행되면서 한전에도 재상을 인정하는 것을 보면 처음부터 조세원칙에 맞지 않은 것이다.

다. 목적세의 주객전도

조선시대 공법은 전세를, 대동법은 공물을 징수하는 세법이다. 즉, 전세는 국가의 일반적인 경비를 충당하기 위해서 부과되는 보통세라고 할 수 있는데, 대동세는 왕실과 중앙관아에서 사용할 공물의 재원을 마련하기 위한 목적세였다⁴³⁾(오기수 2014, 160-164). 전세의 목적은 주로 관리의 녹봉과, 국방비, 외교비 등에 소용되지만, 대동세는 왕실이나 관청의 유지비로 소용되었다. 따라서 일반적인 경우 전세의 비중이 높고, 대동세의 비중이 낮은 것이 건전한 조세제도라 할 수 있다.

조선초 세종대왕 때에 전세수입은 약 쌀 435,000석이었으며, 공물의 부담을 쌀로 환산하면 10만석, 진상은 2만석 정도였다. 그 밖에 어세 등 잡세 수입을 10만석으로 본다면 세종대왕 때 세입액은 쌀로 총 655,000석 정도였다. 따라서 조선전기 공물의 세입 규모는 전세의 1/4~1/5 규모에 지나지 않았다. 하지만 대동법 시행 이후의 전세수입은 쌀로 약 159,812석(순조 7년)이며, 대동세의 수입액은 전기 공물액의 약 4배에 이르는 쌀로 약 573,649석(영조 45년)이 되었다(김옥근 1983, 48-49).

대동법의 시행으로 조선전기와는 반대의 재정 수입구조를 유발하여, 전세가 대동세의 4분의 1밖에 되지 않았다. 건전하고 정상적인 재정 형태에서는 발생할 수 없는 일이다. 목적세라 할 수 있는 공물의 충당을 목적으로 하는 대동세의 세수가 전기보다 4~5배나 늘어난 것이다. 그것

42) 『영조실록』 9년 10월 28일.

43) 보통세와 목적세는 조세수입의 용도를 특정화시켰느냐의 여부를 기준으로 한 분류이다. 즉 국가의 일반 세입에 산입되어 일반경비로 충당되는 조세를 보통세(普通稅)라고 하고, 특정의 경비 지출을 목적으로 과세되는 조세를 목적세(目的稅)라고 한다. 따라서 조세는 일반경비에 충당함을 목적으로 하는 것이 기본이므로 사용 용도가 구체적으로 정해진 목적세는 최소화 하여 예외적으로 인정되는 것이 원칙이다.

은 대동세가 오직 공물의 충당만을 위한 것이 아니었기 때문이다. 공법의 집행이 제대로 되지 못하여 모든 전답에 연분9등법의 가장 낮은 하하년 세율인 1결당 4말로 조세를 징수하는 상황에서, 백성들을 위한다는 명목과 함께 세수확보를 위하여 1결에 12말씩의 높은 세율을 추가하여 징수한 것이다.

공법이 잘 운영되어 전세수입이 충분하였다면, 공물의 충당에 꼭 필요한 정도의 최소한의 대동세 세율을 적용할 수 있었다. 굳이 백성들의 부담을 줄인다는 명목으로 더 많은 세수를 늘리려 하지 않았을 것이다. 공법을 바로 세워 전세의 수입을 늘리는 것이 합리적이었다고 본다.

조익은 대동법의 실시를 주장하면서 당시 전국 공물가의 쌀 환산액을 9만석으로 추정해 놓고, 경기·충청·강원·전라의 4도에 대동법의 실시로 예상되는 세수를 37만석으로 추계하고, 거기서 상납운송비, 지방 유치비 및 상납미를 모두 공제하더라도 12~13만석의 재정적 잉여가 생긴다고 하였다.⁴⁴⁾ 이것은 대동법 실시가 국가재정의 타개에 큰 비중을 두고 있었다는 뜻이다. 대동법 도입 후 세수 규모가 전기 공납가의 4~5배에 달한 사실은 대동세가 중앙과 지방재정의 결핍을 완화하는 데 크게 기여한 사실을 입증한 것이다.

그 결과 조세의 목적을 왜곡시켜 공물을 충당하기 위한 대동세가 국가재정의 주된 세목이 되었고, 조선전기의 주된 세목인 전세의 기능은 완전히 축소되었다. 선혜청은 조선후기에 호조를 증가하는 최대의 재정담당 기관으로 둔갑하였다. 이러한 대동세의 잘못된 그 당시의 재정 상태를 『현종실록』에서 다음과 같이 지적하고 있다.

『세입이 날로 줄어드는 것은 다른 이유 때문이 아니었다. 양전을 오래 폐하여 전답을 많이 잃었고, 또 해마다 거두는 상세(常稅)⁴⁵⁾를 풍년이거나 흉년이거나를 따지지 않고 항상 하하년의 세금을 기준으로 삼아 단지 4말만을 받아들였기 때문에 국가의 제도에 있는 상상년에 받는 것에 견주어 볼 때 5분의 1도 채 되지 못했다. 거기다가 세금이 면제되는 각 아문(衙門)⁴⁶⁾의 둔전(屯田)⁴⁷⁾과 여러 궁가(宮家)의 농장이 거의 나라 안의 절반을 차지하여, 조종조(祖宗朝)⁴⁸⁾로부터 내려오던 전답에서 거두어들이는 세금이 모두 그들의 손으로 들어갔다. 그 때문에 호조에 들어오는 세금이 한 해에 겨우 10여만 석인데, 상세(常稅)에서 군량미로 떼어가는 것이 또 7, 8만 석에 이르렀다. 그 나머지로 관리들의 녹봉 및 종묘와 여러 신들에게 제사하는 데에 쓸 것은 3만여 석에 지나지 않았다. 그런데 세금 이외에 대동미라는 명분으로 해마다 나가는 쌀이 5, 6십만 석이니, 근본과 말단이 뒤바뀌고 경영의 제도가 어그러진 것이다. 나라의 힘이 점점 약해지고 백성들의 재산이 날로 줄어드는 것은 단지 이것 때문이었다. 관리들의

44) 조익, 『浦渚集』, 권2 / 論宣惠廳疏(인조 1년 9월 9일).

45) 매년 내야 하는 일정한 조세.

46) 관청이나 관아의 총칭.

47) 지방에 주둔한 군대의 군량이나 관청 경비에 쓰도록 지급된 토지.

48) 선대 왕.

녹봉이 적은 것이야 또한 말할 것이 있겠는가.』⁴⁹⁾

호조에 들어오는 세금이 한 해에 겨우 10여만 석인데, 대동미(大同米)라는 명분으로 매년 지출되는 쌀이 5, 60만 석이니, 근본과 말단이 뒤바뀌고 경영의 제도가 어그러졌다는 것이다. 그 결과 나라의 힘이 점점 약해지고 백성들의 재산이 날로 줄어들었다고 하였다. 흑묘백묘(黑猫白猫)의 논리로 어느 세목을 이용하든 재정수입만 채우면 된다는 식이다. 하지만 재정의 주무부서인 호조가 아닌 선혜청에서 관리하는 대동세는 궁과 관가의 공물을 대신하는 조세이기 때문에 그 쓰임새가 국가 재정을 1순위로 생각하지 않았다는 것이 문제였다. 선혜청이 관리한 대동세는 본래 궁이나 관아의 공물 수요의 확충을 목적인 조세이기 때문에 이들의 지출 확대를 막을 수 없었다.

V. 결 론

현대에서도 조세법의 입법은 끊임없이 이루어지고 있다. 이 과정에서 국가는 재정수입을 확보하면서 납세자의 공평과 응능과세의 원칙을 실현하는 것을 최대의 목표로 한다. 하지만 현대에서도 이 목표의 온전한 달성은 쉽지 않다. 본 논문은 대동법과 공법의 연관성을 살펴보고, 조선시대의 최고의 조세개혁인 공법과 대동법의 역사성과 한계성을 분석 고찰하여 우리나라의 조세법제사의 발전에 기여하고자 하였다.

공법의 경우 공평과세와 민주적인 입법, 조세의 선진 과학화의 3가지를 역사성으로 들었다. 공법은 전분6등법에 의하여 1차적인 공평을 실현하고 풍흉에 따른 연분9등법으로 2차적인 공평을 실현하려 하였으며, 공법은 입법과정에서 여론조사와 시범실시 등을 시행함으로써 조세에 대한 백성의 자발적인 순응을 이끌어 내고, 조세 징수에 따른 피해를 최소화 하려는 민주적 의지를 보인 것이다. 그리고 공법은 공평한 조세징수를 위해 전답의 양전에 그 당시 표준자인 주척(周尺)을 사용하게 하였으며, 연분 결정에 전국적으로 통일된 강우량의 지표를 이용하고자 하기 위하여 측우기를 발명하고 보급하는 등 조세의 선진 과학화를 이루었다.

대동법의 역사성은 크게 과세의 명확성과 편의성, 응능과세를 들었다. 그 중 가장 핵심은 대동법은 고을별 천차만별한 토산물 대신 전답 결수에 따라 쌀로 납부하게 하여 과세물품을 단일화 시키고 납부세액을 명확하게 한 것이다. 또한 수도 없이 많은 공물을 쌀로 납부하게 하여 과세의 편의성을 이룩하였으며, 계절별로 시도 때도 없이 납부하게 한 진상과 공물들을 봄·가을에 쌀로 납부하게 하여 편의성을 높였다. 대동법은 공물뿐만 아니라 잡역 등 여러 수취 항목들을 통합하여 쌀로 부과함으로써 편리한 방법으로 조세를 징수하게 한 것이다. 그리고 대동법은 과세의 기준을 종래의 가호(家戶) 단위에서 토지의 결(結)수로 바뀌었다. 이는 조세를 부담할 수

49) 『현종개수실록』 11년 1월 2일.

있는 능력, 즉 담세능력에 따른 과세로 전환하였다.

그리고 공법의 한계성은 크게 두 가지를 들 수 있는데 하나는 고을 단위 연분결정이며, 다른 하나는 개별 전답의 재상 담험이다. 군현 단위의 연분결정에는 넓은 지역이 하나의 연분이 적용됨으로서 과세의 적정성에 문제가 있다고 지적된 이후 단종 때 면(面) 단위 등제방식으로 고쳤으나 실무 행정에서는 잘 반영되지 못하였다. 객관적인 기준 없이 면단위 연분 결정을 주장하는 것은 이상(理想)이 현실을 무시한 정책으로 실패할 수밖에 없다는 것을 교훈한 것이다. 그리고 세종대왕이 경계하고 또 경계한 재상(災傷)의 담험과 인정 범위를 지나치게 확대 실시한 것은 공법의 본질을 훼손한 것이다. 연분이 제대로 시행되지 못한 상태에서 개별 전답의 재상을 일일이 조사하여 조세를 감면하거나 면제하게 하는 것은 공법을 유명무실하게 만들면서 담험손실법의 폐단을 답습하는 결과를 낳았다.

대동법의 한계성에는 중국식 공법으로의 환원과, 전답의 동일과세, 목적세의 주객전도의 세 가지를 들었다. 대동법은 결세로 전환되면서 1결당 12말의 단일세율을 적용하도록 하였는데, 이는 결과적으로 풍흉 고려 없는 단일세율로 과세되는 중국식 공법으로 환원된 것이다. 중국식 공법은 부익부 빈익빈 현상을 초래할 수 있다고 하여 황희 등 대신들이 반대한 과세방법이다. 여기에 전세의 경우는 전답을 구분하여 논에는 쌀로 밭에는 콩 등 잡곡으로 세금을 징수하게 하였지만, 대동법은 논과 밭을 구분하지 않고 전답 1결당 무조건 쌀로 12말을 징수하는 것은 수확량과 생산물을 전혀 고려하지 않은 전답 동일과세로 불공평을 초래하였다. 그 당시 물가는 쌀 1말의 값을 콩 2말로 계산하였다. 마지막으로 목적세의 주객전도이다. 조선전기 공물의 세입 규모는 전세의 1/4~1/5 규모에 지나지 않았다. 하지만 대동법 시행 이후의 조선전기와는 반대의 재정 수입구조를 유발하여 전세가 대동세의 1/4 정도밖에 되지 않았다. 대동세가 전세의 4배에 달한 것이다. 국가 재정이란 큰 틀에서 본다면 재정수입에 큰 차이가 없다고 할 수 있을지 모르지만 전세는 호조가 관리하고 대동세는 선혜청이 관리함으로써 재정의 이원화와 함께 궁이나 관아의 지출 확대를 막을 수 없는 문제가 발생하였다. 대동세는 본래 궁이나 관아의 공물 수요의 확충을 목적인 조세이기 때문이다.

결론적으로 공법(貢法)은 부패척결과 공평과세 등을 목적으로 세종대왕이 15년 이상의 조정에서 논의와 소통을 통하여 민주적이며 과학적으로 완성하여 거의 40년이 지나서야 전국적으로 시행되었으며, 대동법(大同法)은 과세의 명확성과 응능과세를 위하여 백성들의 지지 속에 시행되어 전국적인 시행에는 100년이 걸렸다. 하지만 공법은 면단위의 연분 결정과 연분 판정기준의 불확실성 때문에 개인별 실질과세가 무시됨으로써 조세의 실현성에 대한 논란이 150년 이상 지속되다 영정법으로 개정되었다. 그리고 대동법은 공물의 전세화로 다수의 논밭을 소유한 양반계층과 부호들에게 조세를 부담시킴으로써 논밭이 없는 대다수의 백성은 조세부담을 지지 않게 되었지만,⁵⁰⁾ 오로지 소수의 척박한 밭만을 소유한 소농민에게는 조세부담이 2배로 늘어나 그나

50) ① 더욱이 현재 민호 가운데 자기 소유의 전토를 경작하고 있는 경우는 10에 1~2도 안되니, 수확량

마 그 당시까지 남아 있는 소규모 자영농의 몰락을 가져오는 사회현상을 초래할 수밖에 없었다. 공법과 대동법이 우리 조세법제사에서 최고의 개혁이지만 완전하지 못한 것이다.

이러한 역사적 조세 개혁에서 우리는 세법 개정의 중요성을 인식해야 한다. 아무리 목적과 이념이 좋아도 세법 개정은 국민에게 미치는 영향이 크기 때문에 사전에 충분히 검토되어야 한다. 하지만 우리의 현실은 그렇지 못하다. 현재 우리나라 세법은 조세의 본질적인 기능보다는 사회적·경제적 정책결정에 따라 빈번하게 개정되고 있다. 특히 정권이 바뀔 적마다 조세는 정책의 시너로 전락되어, 세법 개정을 통하여 국정을 운영하려는 경향이 많아 이에 따른 부작용도 심각하다. 세법 개정을 위해서 시간적 여유를 가지고 보다 많은 연구와 소통을 통하여 국민적 합의를 이루어야 하며, 일의적이고 일시적인 세법 개정을 배제하여 최소의 희생으로 최대의 행복을 가져올 수 있는 조세정책을 만들기 위해 최선을 다하여야 한다.

과거 역사를 현대에서 평가하는 문제는 쉽지가 않다. 평가한 다고 하더라도 그 평가가 적절하지 못하는 경우가 많다. 특히 무형의 역사적 사실을 평가하는 경우 더욱 그랬다. 하지만 역사에 대한 평가는 계속되고 있다. 다만 연구자들은 볼 수 없는 과거에 대한 보다 객관적인 평가를 제시하고자 노력할 뿐이다. 본 연구 또한 이러한 맥락에서 이루어졌다. 본 논문을 시작으로 앞으로 공법과 대동법을 현대적 조세이론에 근거한 보다 객관적인 역사성에 대한 연구가 많이 이루어져, 우리의 조세문화 형성 및 관련 학문발전에 기여할 수 있기를 바란다. 또한 공법과 대동법이 추구한 공평과세와 응능부담의 입법정신은 현대의 조세원칙에 의하여 계승되어야 하며, 공법과 대동법의 실패 요인이라 할 수 있는 관리의 재량권 남용의 교훈은 조세법률주의의 원칙에서 엄격하게 제한되어야 한다.

가운데 1/10의 조세와 5/10의 소자료를 합하여 6/10분의 떼고 나면, 아무리 이들 농민이 농업 기술에 밝고, 부지런히 쉬지 않고 1결 2부의 전토를 잘 가꾼다 하더라도 실제로 자기 몫으로 남는 것은 앞서 매호당 평균해 본 33석의 절반도 안된다[연암집(燕巖集)/燕巖集卷之十七/別集/議/限民名田議].

- ② 농부들은 제 땅이 없고 모두 남의 땅을 경작하는데 일년 내내 고생하여도 여덟 식구의 식량과 이웃에 주는 품삯을 치러야 하는데다가 추수 때가 되면 전주가 수확의 반을 나누어가니 600두를 추수한 농부가 제 몫으로 가지는 것은 300두뿐이다[(역주)목민심서 권2/제6부 호전(戶典) 육조(六條) 1/제2장 세법 하(稅法 下)/계판에 실리지 않는 전결 부담도 아직 많다].

참고문헌

- (국역)『조선왕조실록』. 세종대왕기념사업회. 1995.
- 강제훈. 2002. “세종 12년 정액(定額) 공법(貢法)의 제안과 찬반론”. 경기사학 제6권.
- 기증서·김정기. 2009. “한국 조세제도의 변천과정”. 한국행정사학지 제24호.
- 김건태. 2004. 『조선시대 양반가의 농업경영』. 역사비평사.
- 김성우. 1995. “16세기 국가재정의 위기와 신분제의 변화”. 역사와 현실 제16권.
- 김성우. 2008. 『조선중기 국가와 사족』. 역사비평사.
- 김영심. 2013. “오늘날 세법적 관점에서 본 대동법의 재해석”. 법학연구 제23권 제1호.
- 김옥근. 1984. 『조선왕조재정사연구 I』. 일조각.
- 김옥근. 1988. “대동법연구”. 경영사학 제3집.
- 김윤곤. 1971. “대동법 (大同法)의 시행을 둘러싼 찬반 양론과 그 배경”. 大東文化研究 제8권.
- 김 익. (국역)『잠곡유고』. 민족문화추진회. 1998.
- 김준석. 2001. “김옥의 安民經濟論과 大同法”. 민족문화 제24권.
- 송명석. 1996. “조선 중기 전세수취와 영정법”. 홍익사학 제6권.
- 오기수. 2011. “세종대왕의 조세사상과 공법 연구”. 세무학연구 제28권 제1호.
- 오기수. 2012. 『조선시대의 조세법』. 어울림.
- 오기수. 2014. “조선시대 양대 조세개혁인 공법과 대동법의 비교”. 세무학연구 제31권 제2호.
- 오기수. 2015. “세종 공법의 핵심인 전분6등법의 연구”. 세무학연구 제32권 제1호.
- 유형원. 1962. (국역주해)『반계수록』. 충북대학교.
- 이정수·김희호. 2010. “조선후기 경상도 지역 양반층의 토지소유규모와 지가의 변동”. 역사와 경계 제77권.
- 이정수·김희호. 2010. “조선후기 양반층의 토지소유규모 변화”. 지방사와 지방문화 제13권 제1호.
- 이정철. 2011. 『대동법 : 조선 최고의 개혁 : 백성은 먹는 것을 하늘로 삼는다』. 역사비평사.
- 이헌창. 2007. 『김옥의 경제사상과 경제업적』. 태학사.
- 정진우. 2010. 『잠곡 김옥의 變通論과 大同法』. 조선대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 조 익. 2004. (국역)『포저집』. 민족문화추진회.
- 최윤오. 1999. “세종조 공법의 원리와 그 성격”. 한국사연구 제106권.

The Historicity and Limitation of Gongbeop and Daedongbeop

Ki-Soo Oh*

〈Abstract〉

The characteristic of Gongbeop lies in the fact that King Sejong performed the reform in person. In contrast, the kings who enforced Daedongbeop merely made a decision depending on the opinion of the Royal court. Therefore, Daedongbeop basically couldn't be a systematic, specialized reform in comparison with Gongbeop.

The tax revenue size in the early period of Joseon Dynasty was 100,000 seek in rice, which was merely the size of one fourth to one-fifth of the rice paddy & field tax. However, with the enforcement of Daedongbeop, the revenue from Daedong tax, aiming at expropriation for tax paid in kind, surpassed the rice paddy & field tax to increase by as much as five times the tax revenue in the early days.

Gongbeop attempted at primary fairness based on the system of 6-Grade of Rice Paddy and Field, and also attempted at secondary fairness based on the system of 9-Grade of Good and Bad Harvest according to harvesting situations. In the circumstances where the on-site survey consequent on a good or bad harvest was abolished, Daedongbeop collected 12 mal of rice from all rice paddies and fields without distinction of rice paddy or field. It means another rice paddy & field tax was added to the existing rice paddy & field tax.

Gongbeop was enacted through a lot of debates and tests lest that the phenomenon of 'a growing gap between the haves and have-nots' should arise. Contrastively, Daedongbeop incurred the phenomenon of a growing gap between the haves and have-nots' from tax concentration on rice paddy and field, being a contributor to deepening the imbalance in wealth in the late of the Joseon Dynasty.

〈Key words〉 Gongbeop, Daedongbeop, Tax Reforms in the Joseon Dynasty Period

* Professor, Dept. of Tax & Accounting Information, Kimpo University