

1. 조세(전정)

조세는 토지에 부과되는 각종 세금을 말한다. 그러므로 조세의 내역을 알기 위해서는 우선 토지의 수량을 파악해야 한다. 토지의 규모를 기록한 자료가 ‘양안(量案)’이라는 문서이다. 양안은 20년마다 양전(量田)사업을 통해 작성되었다. 양안에는 토지의 규모뿐만 아니라 토지의 실태 그리고 소유주와 경작자 등이 수록되어 있다. 그러므로 지방군현의 토지와 관련된 문제를 해명하는 데 양안은 매우 중요한 자료이다. 조선시대 순천지역의 양안으로 현재 서울대 규장각 도서관에 1719년의 것이 유일하게 소장되어 있다.(청구번호 14629~14639, 14641~14644, 14709, 25037)

그러나 이 양안에는 조선시대 순천의 18개 면 가운데 별량면, 여수면, 장평면, 도리면, 해촌면, 하사면, 주암면, 소안면, 소라포면, 송광면, 월등면, 서면, 쌍암면의 것만 남아 있다. 그러므로 1719년 양안으로 순천지역의 토지결수를 파악하는 데는 일정한 한계가 있다. 그렇지만 이 양안을 분석해보는다면 조선 후기 순천지역의 토지보유결수와 경작실태를 소상하게 알 수 있을 것이다.

양안 외에 전답의 결수와 상태만을 기록하고 있는 천라좌도순천부전결무진개량신구대개장정책(全羅左道順天府田結戊辰改量新舊大概狀成冊)』(청구번호 16413, 1책 20장, 1868년)이 서울대 규장각 도서관에 남아 있어 순천지역의 전답결수를 추출하는 데 참고가 된다. 그리고 각종 읍지류에도 당대의 전결수가 기록되어 있다. 그러한 대개장과 읍지들을 이용하여 조선시대 순천지역의 토지결수를 정리해보면 다음 표와 같다.

순천지역의 토지결수

(단위 : 결)

자료	논	밭	계
체중실록』 지리지 (15세기 중)			7,315
충평지』 (17세기 초)	2,545	818	3,363
친증승평지』 (18세기 초)	6,673	5,310	11,983
허지도서』 (18세기 중)	5,405	2,646	8,051
순천부읍지』 (18세기 말)	6,688	4,805	11,493
태동지지』 (19세기 중)			12,123
천라좌도순천부전결무진개량신구대개장정책』 (19세기 중)			12,789
순천속지』 (19세기 말)			12,790

시대에 따라 편차는 있지만 이상을 통하여 조선시대 순천지역의 토지결수를 짐작해볼 수 있는데 초기에는 7,000여 결을, 후기에는 1만 2,000여 결을 유지하였던 것 같다. 충평지』 전결조에 “평시의 전답이 1만 1,000여 결이었는데 왜란 후 모두 황폐해졌다고 들었다. 점차 개간하여 결수가 거의 2,900결에 이르렀다.”고 한 것으로 보아 중기에도 순천은 대략 1만 2,000여 결을 보유하고 있었다. 전기보다 중기·후기에 경작지가 증가하였음을 알 수 있다. 순천지역에서는 개간을 통해서 경작지가 증가했을 것이며, 야산지와 깃벌이 많기 때문에 농지

확장은 어려운 일이 아니었을 것이다.

앞의 표를 통하여 다음의 두 가지 사실을 알 수 있다. 하나는 논이 밭보다 많다는 점이다. 논농사가 밭농사보다 경제적 가치가 높았으므로 순천지역의 경제적 토대는 한층 풍요로웠던 것이다. 또 하나는 전라도의 다른 군현과 비교하여 전담의 수량이 많다는 점이다. 19세기 중반의 『태동지지』를 살펴보면, 순천은 1만 2,123결로 나주의 2만 5,639결과 영광의 1만 2,828결 다음으로 많은 결수를 지닌 군현이었다. 이 같은 현상은 조선 초기에도 마찬가지였다. 『체중실록』 지리지에 따르면, 순천은 7,315결로 나주의 1만 5,339결, 광주의 1만 880결, 영광의 9,604결 다음으로 많은 토지를 보유하고 있어, 순천지역의 경제력을 충분히 짐작할 수 있게 한다.

이러한 전담에 부과되는 세금으로 조선 초기에는 전세와 약간의 잡세가 있었다. 그러면 전세는 어떻게 거두어졌을까. 태종 때에는 종래의 불합리한 조세의 제도를 합리화하기 위하여 답험손실법(踏驗損失法)을 제정하여 실시하였다. 이는 농민의 부담을 공평하게 하기 위하여 토지 주인이 농사의 작황을 일일이 답사하여, 그 조사결과에 따라 전조를 부과는 제도로, 수확량의 10분의 1을 전세로 납부하였다. 이 제도 자체는 이상적이었으나 실제 조사관의 농간이나 부정으로 공정을 기하기가 어려웠다.

이의 시정을 위하여 1430년(세종 12)에 공법(貢法)이라는 새로운 세법이 마련되었다. 공법은 수년간의 수확고를 평균하여 평년의 수확량으로 책정하고, 이를 기초로 전세를 부과하는 제도이다. 이에 대한 논의가 분분하였으나 1444년에 전분 6등법과 연분 9등법이 제정되어 일단락되었다. 이는 토지의 비옥과 척박에 따라 토지를 6등급으로 구분하고, 매년의 풍흉에 따라 9등급으로 해를 나누었는데, 보통 수확량의 20분의 1인 1결당 최고 20두에서 최저 4두를 국가에 납부하도록 하였다.

그러나 조선 초기 순천지역에서 이 방법에 따라 부담한 전세의 양을 알 수 있는 자료가 없다. 즉, 『체중실록』 지리지에 기록된 7,315결에서 얼마의 전세를 내었는지 알 수 없다. 다만 순천부사 이수광이 편찬한 『증평지』(17세기 초)를 보면, 조선 중기 순천에서는 쌀 859섬과 콩 232섬을 전세로 납부하였다. 논은 쌀로, 밭은 콩으로 세금을 내었던 것이다. 해마다 수세량은 다를 수밖에 없었지만 조선 초기의 전세량을 짐작하는 데 참고가 될 것이다.

전국에서 거둔 세곡은 평안도와 함경도, 제주도를 제외하고는 모두 서울로 운송되었다. 육로가 발달되지 않아 거의 선박으로 운반하였는데, 아산·옥구·영광 등 연해안과 충주·청주·배천 등 강변에 조창을 설치하여 세곡을 보관하였다가 선박으로 운반하였다. 순천도 이러한 조운제도에 따라 세곡을 서울로 운송하였다.

『형국대전』을 보면 순천은 나주 영산창 관할이었고, 따라서 세곡을 나주 영산포 조창까지 직접 운반해야 했다. 이후 영산창은 폐쇄된 것 같다. 『증평지』 조세조의 기록에는 “조세 쌀 859섬 9말 3되 4홉 3석과 콩 232섬 7말 4되 1홉 8석을 전에는 법성창에 수납하였다.”고 하여 영광의 법성포 조창으로 세곡을 운반하고 있었다. 순천에서 조창까지 운반은 농민들이 직접 하는 것이 원칙이었으며, 해로를 이용하였을 것이다.

이어 조선 후기 조세제도를 살펴보도록 하겠다. 조선 초기에 만들어진 전분 6등법과 연분 9등법은 풍흉과 비옥에 따라 차등 있게 전세를 거두는 것으로 매우 번잡스러웠다. 그래서 당시에 제대로 운영되지 못하였고 임진왜란 이후에는 전분 6등법과 연분 9등법이 사라지고, 대신 당년의 풍흉에 관계없이 토지의 등급에 따라 일률적으로 1결당 4말이나 6말을 징수하는 정액세제로 전환되었다. 이 정액세제는 1635년(인조 13)에 영정법(永定法)으로 법제화되어 풍흉에 관계없이 1결당 쌀 4말로 전세를 고정하였다. 조선 후기에는 이러한 전세 외에 1

결당 삼수미(三手米) 2말, 대동미(大同米) 12말, 결작(結作) 2말(돈 5전)이 조세로 부과되었다. 그러니까 조선 후기에는 1결에 쌀 20말이 정규 조세로 부과되었던 것으로, 전기의 20~4말에 비하여 조세액이 크게 늘어났음을 알 수 있다. 그외에 운반비, 손실분, 인정채 등의 잡비도 농민들이 부담해야 했다. 삼수미는 임진왜란 중 훈련도감의 삼수병 훈련비와 급료를 충당하기 위해서 남부 5도에 임시로 부과되었던 것인데, 전란 후에 정규세목으로 변하여 징수되었고, 전세와 함께 호조에 납입되었다. 대동미와 결작은 대동법과 균역법을 시행하면서 신설된 세목이다.

조선 후기 순천지역에서 부담한 조세는 어느 정도였을까. 영정법은 재해를 입은 토지를 산정하는 방식에 따라, 1635~1760년(영조 36) 시행된 답험정액세제(踏驗定額稅制)와 1760년부터 갑오개혁까지 시행된 비총정액세제(比總定額稅制)로 나누어진다.

답험정액세제는 매년 호조에서 당년의 풍흉을 참작하여 연분사목을 각 도에 보내면, 수령이 관내 경지의 재결·실결·진결·기결을 조사한다. 이를 다시 감사가 조사하여 중앙에 보고하면, 중앙에서는 경차관을 파견하여 이를 다시 심사하고, 이 과정이 끝난 뒤 각 도에서 올라온 연분문서를 받아 중앙에서 급재량(給災量)을 정하는 제도이다.

비총정액세제는 호조에서 당년의 작황을 참고로 급재결수를 정하여 각 도에 연분사목을 내려보내면, 각 읍의 수령은 관내의 경지를 답사하여 재실(災實) 상황을 감사에게 보고하고, 감사는 이를 다시 조사하여 각 읍별로 초실(稍實)·지차(之次)·우심(尤甚)의 재실 등급을 정한 뒤 각 읍별로 급재결수를 분정한다.

모든 전답에 조세가 부과된 것은 아니었다. 전체 전답에서 목은 땅인 진전(陳田)이 제외되었는데, 이를 시기결(時起結)이라 한다. 시기결에서 다시 서원전·향교전·관둔전 등의 면제지가 제외되었다. 전세가 면제되는 토지를 출부면세지(出賦免稅地)라 하였고, 대동세가 면제되는 토지를 면부출세지(免賦出稅地)라 하였다. 여기에 다시 재결이 제외되었는데, 이를 실결이라 하였다. 이 실결에 전세 4두, 삼수미 2두, 대동미 12두, 결작 2두가 각각 징수되었다. 이러한 방법으로 거두어지는 조선 후기 순천지역의 조세규모를 알아보기 위하여 다음의 표를 작성하였다.

조선 후기 순천지역의 조세

자료	전세	삼수미	대동미	결작
친증승평지』 (18세기 초)	미 3,533섬		미 5,660섬	
	태 964섬			
허지도서』 (18세기 중)	미 1,620섬	미 602섬	미 4,180섬	전 4,432냥
	태 822섬			
부역실총』 (18세기 말)	미 2,562섬	미 952섬	미 5,271섬	전 4,542냥
	태 808섬		태 106섬	
춘천부읍지』 (18세기 말)	미 3,756섬	전세병합	미 6,470섬	전 4,303냥
	태 819섬			
춘천속지』 (19세기 말)	미 2,770섬	미 631섬	미 4,518섬	미 469섬
	태 648섬			

이 중 서울대 규장각 도서관에 소장되어 있는 18세기 말경의 『춘천부읍지』(청구번호 17434,

1792년)에 따르면, 순천지역에서는 전답 1만 1,493결에서 전세·삼수미·대동상납미·결작 등의 조세로 쌀 1만 226섬, 콩 819섬, 돈 4,303냥을 거두어 호조·선혜청·균역청에 상납하였다. 전세의 경우 논은 쌀로, 밭은 콩으로 거두었으며, 삼수미와 대동미는 논과 밭을 구별하지 않고 쌀로 거두었고, 결작은 논과 밭에서 모두 돈으로 거두었다.

여기서 전기와 비교하여 다음의 두 가지 현상을 발견할 수 있다. 하나는 수세량이 크게 늘어났음을 알 수 있다. 17세기 『증평지』에 기록된 쌀 859석, 콩 232석과 대비하면 쉽게 눈에 띈다. 토지면적과 결당 수세액이 증가하였기 때문일 것이다. 또 하나는 세금을 돈으로도 걷고 있다는 것이다. 조선 후기 상품경제의 발달에 힘입어 활발한 화폐의 주조와 광범위한 유통으로 말미암아 세금을 돈으로 징수하는 경우가 갈수록 늘어났는데, 이것은 화폐경제의 발달을 수용한 결과였다.

조세는 누가, 어떻게 거두어서 상납하였을까. 조세의 수취와 납부를 위해 군소 토지를 이래이거(移來移去)하여 8결 또는 4결이나 10결의 토지로 묶어 부(夫:주비)라 하였다. 이를 8결작부 또는 주비짓기라 하였다. 작부가 끝나면 작부의 유력자 중에서 호수(戶首)라는 책임자를 선정하였고, 호수는 주비의 조세를 모아서 운반하는 일까지 담당하였다. 그러니까 8결작부제는 말단 수세조직으로서 향촌사회에서 공동으로 조세를 납부하는 것이었다.

『허지도서』의 전세조에 따르면, 순천에서는 호수가 전세를 정월에 거두어 3월까지 읍내에서 동쪽으로 20리 거리에 있는 해창(海倉)에 운반하였다. 해창에서는 전세를 선적하여 흥양의 여도, 함평의 임치, 만경의 군산, 홍주의 원산, 태안의 안흥, 그리고 황산의 초두강과 강화의 조강을 거쳐 서울의 서강에 도달하고 광흥창에 납입하였다. 모두 24일 걸렸다. 조세를 범성포 조창에 납부하였던 조선 초기와 달리 순천에서는 직접 경창에 세곡을 운반하였다. 이러한 세곡 운반을 위해 지방군현에서는 지토선(地土船)이라는 관용 선박을 두고 있었고, 여의치 못한 군현에서는 민간 선박을 고용하여 세곡을 운반하기도 하였는데, 순천도 그러하였으리라고 짐작된다.