제3회 전국 대학(원)생 다산학술논문대전 / 장려상

다산 정약용의 지방재정 개혁론
- '민고(民庫)'를 중심으로-

전 상 욱
연세대학교
한국사학과
박사과정 수료

목 차

1. 머리말
2. 정약용의 민고에 대한 인식
3. 통일된 민고절목의 확립
4. 민고의 '量入爲出' 재정원리 확립
5. 맺음말 - 정약용 사상의 현재성을 중심으로 -

요약

지방재정은 지방공공단체가 행정활동을 하는데 필요한 재원을 확보하고, 지출하는 행동을 말한다. 조선후기 지방재정은 중앙에서 획급된 유치미가 감소하고, 관둔전 수입 감소로 인해 세입이 점차 감소하였다. 반면에 吏屬, 기관의 증가로 세출은 급격히 증가하였고, 지방관청은 부족한 재원을 확보하기 위해 각종 잡역세를 징수하였다. 그리고 잡역세의 통합 운영을 위해 民庫를 설립하였다.

민고는 조선후기 지방재정의 핵심이라고 불릴 정도로 지방재정에서 큰 비중을 차지하고 있었다. 정약용 역시 민고가 田賦 이외에 백성에게 가장 부담이 크고, 운영상에 과도한 지출과 무절제한 징수가 빈번하여 백성들이 끊임 없이 부세수탈에 노출되고 있음을 지적하였다. 그리고 이러한 폐단이 발생할 수 있었던 밑바탕에는 所用에 따라 징수하는 '量出爲入'의 재정원리가 있다고 보았다.

이러한 민고 폐단을 개선하기 위해 정약용은 다양한 개혁방안을 제시하였다. 우선 통일된 민고절목을 확립토록 하였다. 민고가 고을별로 자생적으로 발생하다 보니, 민고의 운영원리를 규정한 민고절목이 제멋대로였고, 이를 틈타 수령과 아전들은 사적인 이익을 얻고

있었다. 이를 해결하기 위해 정약용은 조정에서 각 고을의 민고절목을 수렴하여, 八道가 遵用할 수 있는 민고절목을 작성하여 반포토록 하였다. 그리고 당시 민고가 '量入爲出'의 재정원리가 확립되도록 하였다. 이를 위해 정약용은 무절제하고 명목이 없는 각종 지출을 삭감토록 하였고, 궁방전·역촌·참촌 등에 불법적으로 투속된 토지와 사람들을 조사하여 부세를 부과토록 하였다. 그리고 나주지역을 개발하여, 이 곳에서 나오는 재원을 민고에 보태도록 하였고, 징수과정에서 발생하는 폐단을 개선하기 위해 戶斂의 시행과 부세의 錢納을 시행토록 하였다. 이처럼 정약용은 당시 민고의 폐단을 절실하게 느끼고 있었다. 이는 곡산부사 시절의 경험이 밑바탕이 되었고, 기나긴 유배생활을 통해 자신의 생각을 치밀하게 다듬을 수 있는 시간을 가지게 된 결과였다.

1. 머리말

지방재정은 지방공공단체가 행정활동을 하는데 필요한 재원을 확보하고, 지출하는 활동을 말한다. 조선후기 지방재정은 중앙에서 획급된 대동 유치미의 감소와 관둔전 수입 격감으로 인해 세입이 감소하게 되었다. 반면에 吏屬, 기관의 증가로 인해 세출은 증가하는 양상이었다. 이러한 상황에서 지방재정은 부족한 재원을 확보하기 위해 각종 잡역세를 징수하였고, 이는 '삼정의 문란'으로 표현되면서 19세기 민란 발생의 중요한 요인으로 작용하였다.

정약용은 짧은 관료생활 속에서 지방재정 운영의 문제점을 직접 체험하였다. 그리고 기나긴 유배생활을 통해 이러한 경험을 사상적으로 체계화할 수 있었다. 그 결과 그의 저서에는 지방재정 운영과정에서 발생하는 다양한 문제상과 이에 대한 개혁방안이 산재되어 있다. 특히 정약용은 당시 지방재정의 핵심이었던 民庫를 주목하였다. 민고는 조선후기 각 지방에서 잡역 및 기타 관용 비용을 조달하기 위하여 설치된 재정기구였다. 보민고, 대동고, 고마고 등으로 불려졌으며, 원래 법제적인 것이 아니고 각 지방의 관행에 따라 설립되어 점차 지방관청의 주요한 재정기구로 성장하였다.[1] 이러한 민고에 대해 정약용은 田賦 이외에 가장 부담이 크고, 운영상에 수 많은 폐단을 가지고 있음을 지적하였다. 그리고 『牧民心書』 戶典 平賦에는 민고 폐단에 대한 개혁방안을 구체적으로 제시하고 있다.

80년대 후반부터 지방사 연구의 일환으로 지방재정의 핵심인 民庫에 관한 다양한 연구가

1) 金容燮,「民庫制의 釐正과 民庫田」,『增補版 韓國近代農業史硏究』上, 一潮閣, 1984.

진행되었다.[2] 이러한 연구를 통해 민고에 대한 중앙정부의 통제책과 사례연구를 통한 민고의 다양한 운영방식이 규명되었다. 그러나 이들 연구에서는 정약용의 민고에 대한 언급을 일부 인용하였을 뿐, 정약용의 민고 개혁방안에 대해선 별다른 주목을 하지 않았다.

정약용 사상에 관한 연구는 다방면에서 진행되어 왔다. 특히 다산연구회의 정치경제 사상연구를 통해 정약용의 토지소유관, 농업경영론, 환곡개혁론, 진휼정책, 역사관, 기술관료 교육책 등이 규명되었다.[3] 그러나 정약용의 사상을 전정·환정·군정 등 개별적으로 접근하다 보니, 이들 개혁방안간의 유기적인 관계 설정이 부족할 뿐 아니라, 수취라는 측면에만 주목하다 보니, 수취된 세원을 어떻게 운영하고자 하였는가?에 대해선 주목하지 않았다.

본 연구는 정약용의 지방재정 개혁론, 특히 당시 지방재정의 핵심이었던 민고를 중심으로 접근하고자 한다. 이를 통해 조선후기 지방재정 운영양상과 이에 대한 정약용의 인식과 개혁방안을 이해하고자 한다. 우선 2장에서는 정약용의 민고 인식에 대해 살펴보고자 한다. 이를 통해 조선후기 민고의 등장배경과 운영상의 폐단을 정약용은 어떻게 인식하고 있는가에 대해 이해할 수 있을 것이다. 3·4장에서는 정약용의 민고 개혁방안을 살펴보고자 한다. 3장에서는 당시 고을별로 민고가 난립하고, 이로 인해 법규가 미흡한 상황에서 정약용이 통일된 민고절목을 확립함으로써 이러한 문제를 해결하고자 하는 과정을 살펴보도록 하겠다. 4장은 정약용이 민고의 '量入爲出' 재정원리를 확립함으로써 '量出爲入' 원리로 인한 백성들이 끊임없이 부세 수탈에 노출되는 문제를 해결하려는 모습을 살펴보고자 한다.

본 연구를 통해 정약용의 사상을 '재정'이라는 시각으로 접근함으로써, '수취' 중심으로 진행된 기존 연구와는 다른 시각으로 정약용의 사상을 이해할 수 있는 바탕이 마련되기를 기대한다.

2. 정약용의 민고에 대한 인식

民庫는 각 지방관청에서 그 곳의 지방민과의 상의하에 잡역세 운영의 편의를 위해 설립된 기구이다. 이로 인해 민고는 지방에 따라 적지 않은 차이를 가지고 있었다. 이는 명칭상의 차이에서 분명히 나타난다. 民庫나 補民庫는 흔히 쓰이는 용어이지만, 지방에 따라 '路

2) 金容燮, 앞의 논문, 1984 ; 張東杓,「조선후기 民庫 운영의 성격과 運營權」,『碧史李佑成敎授停年退職記念論叢』, 麗江出版社, 1990 ; 金德珍,「朝鮮後期 地方官廳의 民庫 設立과 運營」,『歷史學報』133, 1992 ; 金鉉丘,「18·19세기 巨濟府의 海稅 運營과 民庫」,『釜大史學』19, 1995.
3) 다산연구회,『茶山의 政治經濟 思想』, 創作과批評史, 1990.

貰廳', '坊役廳', '大同庫', '雇馬庫' 등 다양한 명칭을 가지고 있었다.[4)]

이러한 민고에 대해 정약용은 田賦 외에 가장 부담이 크다고 하였다. 그리고 민고가 발생하게 된 원인에 대해서도 설명하고 있다. 우선 정약용은 민고 등장 배경으로 감사가 가족을 데리고 부임하는 설권구임법의 시행을 들었다. 정약용은 "감사가 가족들을 데리고 부임하게 된 이후로 갑자기 각 道에 제각기 큰 도회를 만들어 관청·저택·제반 용구와 좌우의 시중이나 음식·거마·의복 등 儀의 성대함이 임금에 견줄 만하고, 체모의 존귀함이 대신보다도 더하다"[5)]고 하였다. 그리고 감사가 수령의 考課를 평가할 수 있는 권한을 가지고 있었기 때문에,[6)] "각 고을 수령들은 벌벌 떨며 감히 비용을 아끼지 못하다가 일이 지나가고 나서는 쓴 비용을 아깝게 여겨 그 피해를 가난한 백성들에게 돌리니, 이것이 民庫가 생겨나게 된 까닭이다."[7)]고 하였다.

다음으로 정약용은 감사의 卜定을 들었다. 복정은 중앙각사나 각영이 필요한 물품을 산지 군현에 분정하여 수취하는 방식이었다. 원칙상으로는 복정한 물품에 대해서 저치미나 상진곡 등으로 대가를 지불해야만 했다.[8)] 그러나 18세기 이후 저치미 부족으로 인해 공물값마저 제대로 지급하지 못하고, 중앙각사와 각영도 재원부족으로 외방에 현물을 복정하였기 때문에 복정한 물건값은 低價로 지급되거나, 아예 白徵되기까지 하였다.[9)] 이러한 복정의 폐단을 정약용은 꿀과 전복을 사례로 들면서 설명하였다. 정약용은 "백청은 5두, 황청은 1석에 지나지 않는데, 백청은 10두, 황청은 2석이 아니면 납입할 수 없다."[10)]고 하였다. 그리고 "백청을 납부하는데 각 고을의 아전들이 이를 구매하기 위해 왕래하는 데 소모되는 비용과 營吏, 營監들이 요구하는 인정비, 간색비 등을 포함하면 5~600냥인데, 댓가는 추미 5석밖에 되지 않는다"고 하였다. 전복 역시 "대복과 중복을 복정하고, 징납할 때는 제주도의 무혈복, 울산의 조자복을 징납하여 각 고을에서는 이를 마련하는데 4~500냥이 필요한데, 댓가로 지급되는 비용이 추미 몇 섬에 지나지 않는다"고 하였다. 이를 통해 정약용은 "배정된 액수는 본래 적은데 받아들이는 것은 지나치게 많고, 매겨진 가격이 본래 싼데 물건 고르기는 지나치게 하니 수령 한 몸으로 혼자 감당할 길이 없다"[11)]고 하였다. 결국 수령들은 복정한 물건을 마련하는데 부족한 비용을 민고에 부담지우게 될 수밖에 없다는 것이었다.

이처럼 정약용은 민고 등장을 감사의 설권구임법 시행과 卜定에서 그 원인으로 찾고 있

4) 金容燮, 앞의 논문, 1984, 374쪽.
5) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ(茶山硏究會 譯註, 創作과批評史, 1981), 111면.
6) 張炳仁, 「朝鮮初期의 觀察使」, 『韓國史論』 4, 1978, 186~187쪽.
7) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 111~112면.
8) 『備邊司謄錄』 144책, 영조 39년 11월 22일 ; 『備邊司謄錄』 218책, 순조 30년 4월 20일
9) 오미일, 「18·19세기 貢物政策의 변화와 貢人層의 변동」, 『韓國史論』 14, 1986.
10) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 111면.
11) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 112면.

다. 그러나 정약용은 『經世遺表』에서 민고는 대동법 실시 이후에 생겨났다고 하였다.[12) 이는 정약용이 대동법 실시 이후에 처음 설립된 민고가, 18세기 감사의 설권구임법 시행과 卜定으로 인해 운영상의 폐단이 본격화된 것으로 이해하였음을 알 수 있다. 이러한 정약용의 인식은 『經世遺表』의 다음 내용을 통해 추정할 수 있다.

① 대동법 실시 초기에 나라에서 백성들에게 약속하기를 "모든 관청의 토색질은 일체 정지될 것이니 대동미 하나만 바치면 온 1년 편히 누워 있을 수 있다"라고 하였는데 ② 근년에 와서 각 관청의 토색질은 날로 심하여 그 중에는 留置米에서 공제하는 자가 있는가 하면 직접 가서 구걸하는 자도 있으며 군현에서는 이에 빙자하여 民庫란 것을 만들어서 전세와 대동미 외에 또다시 전결에 대하여 불법적으로 침탈하는 錢穀이 몇 배나 되며 감한 것은 관원들의 주머니로 들어가며 그것마저 없는 데는 아전들의 작간하는 소굴로 되고 말았다.[13)

①에서 보듯이 대동법은 貢案에 등재되어 있는 중앙관사의 공물로 각도에 분정된 것과 영읍의 수요로 민역에서 나오는 것을 모두 作米하는 데 있었다.[14) 그리고 조정에서는 대동법 실시 이후에 營邑에 유치미를 획급하여, 지방재정의 운영경비로 사용토록 하였다. 그러나 18세기에 접어들면서 유치미가 점차 감소하였다. 이는 중앙재정의 지출 증대로 인한 재원 부족을 지방재정의 희생을 통해 해결하려는 것으로, 결국 지방관청의 재정난을 초래하였다.[15) 그리고 국초 이래 주요 지방재원이었던 官屯田과 廩田은 양난 이후 田制 문란과 궁장토 확장 과정에서 권세가들에게 침탈당하였고, 경영방법이 병작제로 바뀌거나 관속들에게 耕食地로 바뀌면서 지방관청의 수입은 크게 줄어들고 있었다.[16)

이처럼 지방관청은 세입이 감소하는 반면에, 지출은 급속히 증가하였다. 중앙각사와 營門으로부터 無價·廉價의 복정·구청이 빈번하였고, 상급기관 下吏들의 情債 요구로 인해 지출은 증대할 수밖에 없었다. 게다가 농촌경제 성장과 인구증가로 인한 구매력 신장, 매점매석을 통한 도고배의 가격 조작, 상업세 부과에 대항한 상인들의 소비자에 대한 가격 전이 등으로 인한 물가는 상승하였고, 이는 지출증대로 귀결될 수 밖에 없었다. 그리고 청사의 증설과 관속 증액[17)으로 많은 관리비와 인건비가 필요하였고, 수령의 잦은 교체로 쇄마비와 영

12) 『經世遺表』 卷11, 地官修制, 賦貢制.
13) 『經世遺表』 卷11, 地官修制, 賦貢制.
14) 『續大典』 戶典, 徭賦
15) 安達義博, 「18·9세기 전반의 대동미·목·포·전의 징수·지출과 국가재정」, 『封建社會解體期의 社會經濟構造』, 청아출판사, 1982.
16) 李景植, 「朝鮮前期 屯田의 設置와 經營」, 『韓國史硏究』 21·22, 1978 ; 金德珍, 「조선후기 官屯田의 경영과 地方財政」, 『朝鮮時代史學報』 25, 2003.

송비가 자주 지출되었다.[18] 이러한 결과 지방관청의 재정지출은 증대할 수밖에 없었던 것이다.[19]

이처럼 지방관청은 세입은 감소하는 반면에 지출은 증대하는 상황에서 대체세원을 개발할 수 밖에 없었다. 지방관청은 은여결, 魚鹽場, 광산, 사모속, 화전에서 세를 징수하여 부족한 재원을 충당하였다.[20] 그러나 균역법 실시 이후, 良役價의 減匹에 따른 부족한 재원을 은여결이나 어염세를 통해 충당함에 따라 지방재정은 더욱 위축될 수 밖에 없었다.[21] 이 같은 상황에서 지방관청은 각종 잡역세를 남설하고, 수취액을 증가하여 부족한 세원을 충당하였고, 이러한 잡역세를 통합 운영하기 위해 민고를 설립하게 된 것이다.[22] ②에서 정약용이 "민고란 것을 만들어서 전세와 대동미 외에 또다시 전결에 대하여 불법적으로 침탈하는 田穀이 몇 배에 이른다"고 한 것은 이러한 배경속에서 나온 발언이었다.

이러한 과정을 통해 설립된 민고는 운영상에 많은 문제점을 안고 있었다. 우선 민고가 고을별로 자생적으로 발생하다보니, 고을별 지출과 징수방식이 다양할 수밖에 없었다. 이로 인해 지출과 징수방식을 규정한 민고절목은 고을별로 제각각이었다. 정약용이 "민고란 것은 鄕吏들이 제멋대로 그 준례를 만들었고, 八道에 모두 민고가 있으나 그 법식은 道마다 각기 다르고, 고을마다 모두 민고가 있으나 그 규례도 고을마다 각기 다르다."[23]고 한 것은 이 같은 민고 운영의 난맥상을 지적한 것이다. 이처럼 민고절목이 통일되지 못하다보니, 자의적인 징수가 발생할 여지가 클 수밖에 없었다. 정약용은 연일현감 정만석(1758~1834)의 응지상소를 인용하여 "탐욕이 많은 수령들은 여기에(일정한 규례가 없는 것) 빙자해서 마구 거두어들이고, 고식적인 수령들은 그렁저렁 잘못된 전철을 밟으며, 나약한 수령들은 간활한 아전배들에게 속임을 당하여 옆으로 빠져나가는 폐단이 있게 된다. 이 때문에 苛斂이 더욱 심하여 生靈들이 점점 막다른데 이르렀다."[24]고 하면서, 민고의 자의적인 징수에 대해 비판하였다.

이처럼 자의적인 징수가 발생할 수 있었던 배경에는 수령과 아전들의 무능과 탐욕도 있었겠지만, 이것이 가능했던 구조적인 원인이 있었다. 당시 민고는 지출액에 따라 세입을 결정하는 '量出爲入' 원리에 따라 운영이 되었다. 민고는 진상첨가, 內閣에서 찍는 서책값, 감

---

17) 김필동,「朝鮮後期 地方吏胥集團의 組織構造」上,『韓國學報』28, 1982 ; 張東杓,「18·19세기 吏額增加의 현상에 관한 硏究」,『釜大史學』9, 1985.
18) 金德珍,「16~17세기 刷馬役의 增價와 雇立」,『朝鮮時代史學報』9, 1999 ; 金德珍,「조선후기 지방관청의 雇馬庫 설립과 운영」,『韓國史硏究』112, 2001.
19) 金德珍,『朝鮮後期 地方財政과 雜役稅』, 국학자료원, 1998, 95쪽.
20) 吳永敎,「朝鮮後期 地方官廳 財政과 殖利活動」,『學林』8, 1987.
21) 鄭演植,「均役法 施行 이후의 지방재정의 변화」,『震檀學報』67, 1989.
22) 金容燮, 앞의 논문, 1984.
23)『國譯 牧民心書』Ⅰ, 224면.
24)『國譯 牧民心書』Ⅲ, 118~119면.

사 순력비용, 승정원의 조보값, 무예도감의 벌례값, 칙사접대비, 표류선 접응비, 이속향임의 추론채, 이조의 당참값, 족보 발간비용, 서원의 중수비용 등 수 많은 비용을 부담하고 있었다.[25] 이러한 비용을 충당하기 위해 지방관청은 백성으로부터 각종 명목의 부세를 징수할 수 밖에 없었다. 연일현의 민고는 柴炭價·氷丁價·果實價·綿紬價·傳關脚價·朝報價·각종 情債·각종 添價 등 허다한 명목의 부세를 백성으로부터 징수하고 있는 상황이었다.[26] 이처럼 민고는 소용에 따라 징수하는 '量出爲入'의 원리에 따라 운영되었기 때문에, 세액을 고려하여 지출하는 '量入爲出' 원리에 비해 자의적인 수취가 용이하였다. 이로 인해 백성들은 끊임없이 부세 수탈에 노출될 수 밖에 없었던 것이다.

요컨대, 정약용은 대동법 실시 이후 처음 발생한 민고가 18세기 감사의 설권구임법과 복정으로 인해 운영상의 폐단이 본격화된 것으로 보았다. 그리고 민고가 운영상에 수 많은 문제가 발생한 원인에는 수령과 아전의 부정도 있었지만, 이를 가능하게 한 '量出爲入'에 따라 민고 운영원리가 있었음을 지적하였다.

3. 통일된 민고절목의 확립

앞 장에서 살펴보았듯이, 정약용은 민고의 각종 폐단을 인식하고 있었다. 이러한 인식을 바탕으로 정약용은 민고의 폐단을 釐正할 수 있는 개혁방안을 제시하였다. 우선 정약용은 민고의 운영규례인 절목을 통일하고자 하였다. 정약용은 8도의 민고절목을 수렴하여, 이를 三公과 六卿이 모여 각도에 통용될 수 있는 절목을 작성하여 반포하도록 하였다.[27] 이는 정약용이 당시 민고의 각종 폐단을 민고절목 통일을 통해 해결하고자 하였음을 보여준다.

이에 대해서 정약용은 2가지 이유를 제시하면서 민고절목 통일의 정당성을 확보하였다. 첫 번째 이유는 대민안정책의 일환이었다. 18세기부터 지방관청은 부족한 재원을 충당하기 위해 잡역세를 징수하였고, 18세기 후반에 접어들면서 각종 잡역세를 경쟁적으로 창출하였다. 그리고 이렇게 징수된 잡역세를 관리하는 기구가 난립하였고, 각 기구들의 부실운영이 동반되면서 대민수탈은 더욱 강화되고 있는 상황이었다.[28] 이처럼 잡역세가 난립할 수 있었던 원인으로 정약용은 고을별로 임의로 작성된 민고절목을 遵用한 점을 들었다.[29] 그리

25) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 114~116면.
26) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 118~119면.
27) 『經世遺表』 卷11, 地官修制, 賦貢制.
28) 金德珍, 앞의 책, 1998.

고 민고절목을 통일함으로써 수령이나 향리들의 자의적인 수취를 미연에 방지할 수 있다고 보았다.

두 번째 이유로 정약용은 민고절목 통일이 '천하의 보편적 원칙'이었음을 지적하였다. 정약용은 "예로부터 비록 어지러운 세상일 때에도 백성들에게 거두는 賦斂은 반드시 대신들이 조정에서 의논하고, 成命이 내려지고 條例가 갖추어진 후에 재상은 그 법을 각 도에 반포하고, 감사들은 그 정령을 각 고을에 포고하여 백성들은 이에 가져다 바치게 되고, 관에서는 이에 받아들이게 되는 것이 천하의 보편적 원칙이다"[30]고 하였다. 그리고 "토공의 폐단이 비록 크지만 그 법은 본래 국가의 법에 실려 있고, 양역의 폐단이 비록 심하지만 그 일은 본래 조정의 명령에 따른 것이라고 하였다."[31] 이 밖에 차와 소금 전매도 장사꾼의 일이고, 靑苗法과 免役法을 제정한 것도 緊斂之臣의 일이지만, 공식적인 절차를 준수하였음을 강조하였다.[32] 이처럼 정약용은 대민안정책과 '천하의 보편적 원칙'이라는 측면을 통해 민고절목 통일의 정당성을 확보하고자 한 것이다.

그리고 정약용은 민고절목을 통일한 전례가 이미 있었음을 상기시켰다. 우선 정약용은 민고 폐단을 지적한 능주목사 이종섭의 응지상소에 대한 정조의 비답을 인용하였다. 정조는 영조 21년(1745) 4월 ~ 영조22년(1746) 1월까지 평안도 관찰사를 역임했던 이종성(1692~1759)이 민고절목을 엄하게 세우고, 절목을 준행하지 않을 경우 그 首鄕을 先斬後啓한 전례를 언급하며, 이종성이 만든 민고절목을 다시 수정하여 반포토록 하였다.[33] 이러한 정조의 발언은 이전부터 민고절목을 통일하려는 시도가 있었음을 보여준다. 실제 정조는 "선대왕께서 민고의 폐단을 깊이 살피어, 민고의 법을 고치고자 생각하고 전후에 내린 윤음이 엄숙하고 간곡하였다"[34]는 정약용의 발언에서 볼 수 있듯이, 민고절목의 통일에 지대한 관심을 가지고 있었다. 1788년에 평안도 민고의 폐단을 지적한 이곤수(1762~1788)의 서계에 따라 『平安道各邑民庫定例節目』을 제정토록 한 사실에서 보듯이, 정조는 각 고을의 다양한 민고절목을 통일하여 무절제한 징수와 낭비를 통제하고자 하였다.

또한 정약용은 연일현감을 역임했던 정만석(1758~1834)에 의해서도 민고절목의 통일이 시도되었음을 지적하였다. 정만석은 각 고을의 민고절목을 전부 파악하여 세입·세출 내역을 정리한 다음, 각 항목의 放下 규례를 『良役實總』처럼 만들어 각 고을에 비치하면 민고의 폐단을 해결할 수 있을 것이라고 하였다.[35] 이처럼 18세기 후반 민고절목 통일을 통한 각

29) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 120~121면.
30) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 116~117면.
31) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 117면.
32) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 117면.
33) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 119~120면.
34) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 117면.
35) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 119면.

고을의 민고통제는 본격적으로 진행되었다.[36] 민고로 인한 각종 폐단이 극심한 상황에서 민고 문제를 방치할 수 없었기 때문이다. 정조의 비답과 정만석의 상소를 인용하여 민고절목 통일을 통한 자의적인 수취를 방지하려는 정약용의 개혁방안은 이 같은 시대적 분위기와 깊은 관련이 있었다.

이렇게 민고절목 통일의 정당성을 확보한 정약용은 민고절목을 통일하는 구체적인 절차를 제시하였다. 정약용은 日用하는 물건과 매년 應下하는 물건은 下記는 없이 式例만을 작성토록 하였다. 이에 대해서 정약용은 鋪陳을 예로 들어 설명하였다. 정약용에 의하면 일용하는 鋪陳을 만약 下記를 작성하면 겹석의 下記만 백석 1장값 1전, 용수초 염색 工價 3전, 겹과 초석값 2전 등 총 12줄이나 된다고 하였다. 여기에다 면석·단석·방석·지의·은낭 등을 포함하면 鋪陳의 하기만 총 50~60줄에 이르게 된다고 하였다. 이처럼 하기가 조목조목 늘여놓으면 수령이 살펴보기 어려울 뿐만 아니라, 여러 가지 간계와 농간질의 소굴된다는 것이다. 이를 해결하기 위해 정약용은 일용하는 물건과 매년 응하하는 물건은 식례만을 작성토록 하였다. 정약용은 "『겹석 1장은 본전이 1냥 6전이요, 면석 1장은 본전이 1냥이요, 단석 1장은 본전이 6전이요, 방석 1장은 본전이 8전이요, 지의 4간은 본전이 4냥이요, 은낭 1개는 본전이 1냥이니, 합계하면 포진(鋪陳) 1부가 전 9냥이다』라고 式을 기록하고 절목에 올릴 때는『전 9냥은 監司의 봄 순행 때의 포진 1부 값이요, 돈 9냥은 동지사(冬至使) 행차 때의 포진 1부 값』이라고 자질구레한 조목을 없애 수령이 살피기 쉽도록 하면"[37] 각종 부정이 개입할 여지를 없앨 수 있다고 하였다.

그러나 정약용은 別使의 구청, 수령의 교체, 營門의 불시 복정이 있을 때 별도로 지출하는 別下는 식례와 함께 下記도 작성하여 연말에 그 實數를 파악할 수 있도록 하였다.[38] 그리고 연말에 下記 확인은 수령 본인이 반드시 하도록 하였다. 당시 수령들은 관행적으로 民庫의 下記를 鄕儒들이 검사토록 하였다. 정약용은 鄕儒가 전세와 창곡의 장부에 문외한이어서, 복잡한 민고 장부에서 잘못된 점을 적발할 수 없다고 하였다.[39] 그럼에도 불구하고 수령들이 民庫의 下記를 향유들이 검사토록 한 것에 대해서, 정약용은 민고에서 초과지출된 돈을 백성들에게 加徵하기 위한 명분을 확보하려는 수령의 불순한 의도로 보았다.

정약용은 이 같은 민고절목 작성방식이 곡산부사 재임시절에 큰 효과를 보았고, 박문수가 만든 병조의 일군색·이군색의 절목도 이와 유사한 방식으로 작성되었기 때문에 크고 작은 일에 통용될 수 있을 것이라고 확신하였다.[40] 그리고 古例를 빙자하여 폐단이 다시 일

36) 김용섭, 앞의 논문, 1984.
37)『國譯 牧民心書』Ⅰ, 225~226면.
38)『國譯 牧民心書』Ⅰ, 226면.
39)『國譯 牧民心書』Ⅲ, 143~144면.
40)『國譯 牧民心書』Ⅰ, 227면.

어날 것을 염려하여 옛 절목과 옛 식례를 불태워 없애도록 하였다.[41] 또한 절목은 튼튼하고 두터운 백추지를 사용하고 검은 실로 꿰매어 楷書로 반듯하게 쓴 다음, 여러 庫의 절목을 합쳐서 한책을 만들도록 하였다. 이렇게 만들어진 책자를 國典과 같이 여기고, 부본을 각 坊에 나누어주어 엄히 지키고 함부로 고치지 못하도록 하였다.[42]

요컨대, 정약용은 민고절목이 고을별로 달리하였기 때문에 민고의 자의적인 수취가 발생할 수 있었다고 보았다. 이를 해결하기 위해 정약용은 각 고을의 민고절목을 收斂하여 조정에서 8도에서 準用할 수 있는 민고절목을 작성하여 반포토록 하였다.

4. 민고의 '量入爲出' 재정원리 확립

당시 민고는 지출액에 따라 수취하는 '量出爲入'의 원리에 의해 운영되었다. 이 같은 운영방식은 所用이 있을 때마다 징수하였기 때문에 많은 폐단을 안고 있었다. 정약용은 이러한 민고 운영의 폐단이 개선하기 위해 "민고의 법은 비록 모두 지출을 헤아려서 수입을 정한다고 하지만, 그 절목의 양식은 반드시 먼저 수입을 기록하고 뒤에 지출을 기록하는 것이 마땅하다"고 말하였다. 이는 정약용이 세액을 고려하여 지출하는 '量入爲出'의 원리에 입각한 민고 운영을 통해 당시 민고 폐단을 개혁할 수 있다고 본 것이다.

이처럼 '量入爲出' 원리에 입각한 민고 운영을 위해선 불필요한 지출의 삭감이 전제되어야만 했다. 정약용은 당시 민고에서 수 많은 명목의 불필요한 지출이 있음을 지적하고, 이러한 지출에 대해서 "公用에 속하는 것이라면 度支에서 응당 조치가 있어야 할 것이고, 만일 私用에 속하는 것이라면 사헌부에서 마땅히 단속이 있어야 한다"[43]고 하였다. 이는 조정에서 회감한 비용이 실제 비용에 비해 부족하면 時價에 준해서 울려주어, 민고에 불필요하게 부담을 지우지 말도록 한 것이다. 그리고 불필요한 명목의 지출일 경우 사헌부에서 단속토록 하여, 불필요한 지출을 사전에 방지토록 한 것이다.

그러나 정약용은 호조와 사헌부를 통한 문제해결보다는 목민관으로서의 수령의 자세를 더욱 중시하였다. 정약용은 "배우지 못하고 무식한 자는 겨우 한 고을을 얻기만 하면 방자하고 교만·사치해져서 절제하는 바가 없어 손 닿는 대로 함부로 써버린다. 負債가 많아지게

41) 『國譯 牧民心書』 Ⅰ, 225면.
42) 『國譯 牧民心書』 Ⅰ, 228면.
43) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 143면.

되면 따라서 반드시 탐욕스럽게 된다. 탐욕이 생기면 아전과 더불어 일을 꾸미게 되고, 아전과 더불어 일을 꾸미게 되면 그 이득을 나누어야 되며, 그 이득을 나누게 되면 백성의 고혈이 마르게 된다. 그러므로 절용하는 것은 백성을 사랑하는 데에 있어서 먼저 힘써야 할 것이다."[44]고 하였다. 이는 정약용이 수령 스스로 절용하여 백성을 사랑하는데 힘을 써 불필요한 지출을 절제토록 한 것이다. 그리고 정약용은 "절약한다는 것은 한정을 두어 절제한다는 것이다. 한정을 두어 절제하는 데에는 반드시 法式이 있어야 한다. 법식이라는 것은 節用의 근본이다."[45]고 하였다. 이는 정약용이 절용을 위해선 법식이 있어야 함을 강조한 것으로, 이러한 정약용의 생각은 금산현민고절목을 통해 구현되었다.[46]

다음으로 정약용은 민고의 세입을 안정적으로 확대할 수 있는 방안을 제시하였다. 우선 정약용은 불법적으로 탈루된 세원을 조사하여 부세를 부과토록 하였다. 이러한 측면에서 정약용이 주목한 것이 契房과 궁방전·둔전·교촌·원촌, 역촌·참촌·점촌·창촌이었다. 먼저 정약용은 "契房은 모든 폐단의 근원이며, 여러 농간의 구멍이기 때문에, 혁파하지 않으면 아무 일도 되지 않을 것이다"[47]고 하였다. 계방은 18세기 후반부터 본격적으로 나타나기 시작하여 마을단위로 관과 결탁하여 주로 군역을 면제받고 이에 대한 반대급부로 일정액의 재정적 부담을 지는 형태였다.[48] 이 같은 계방의 설치는 18세기 초반부터 시작되어 균역법 실시 이후 비약적으로 증가하였다. 이는 균역법이 실시되면서, 각 고을의 수입원이었던 어염선세, 사모속 등이 균역청에 이속됨에 따라 지방재정에서 계방이 차지하는 비중이 커졌기 때문이다. 그런데 계방이 지방재정에서 중요한 비중을 차지함에도 불구하고, 수취제도의 운영을 뒤흔드는 요인을 안고 있었다. 당시 계방은 피역자들의 소굴이었고, 특히 부호들이 각종 부세의 부담을 피하기 위해 자신들이 거주하는 마을을 계방이 되고자 하였다. 결국 국가에서 부세를 부과할 수 있는 자들은 殘戶뿐이었고, 이로 인해 안정적인 세수입을 기대할 수 없었다. 이러한 문제를 인식한 정약용은 계방을 혁파하여, 불법적으로 탈루된 세원을 확보토록 하였다.

다음으로 정약용은 궁방전·둔전·교촌·원촌을 조사하여 규정 이외의 토지와 민호 적발하여 公賦를 공평히 부과토록 하였다. 18세기 민에게 가장 고통스러운 부역 중에 하나가 양역이었다. 정약용 역시 "簽丁하여 군포를 거두는 법은 梁淵이 시작하여 오늘에 이르렀는데, 그 폐단이 크고 넓어 백성들의 뼈를 깎는 병이 되었다. 이 법이 고쳐지지 않으면 백성들은 모두 죽어갈 것이다"[49]고 언급할 정도로 당시 양역의 부담은 큰 상황이었다. 이에 백성들은

44) 『國譯 牧民心書』 Ⅰ, 172~173면.
45) 『國譯 牧民心書』 Ⅰ, 173~174면.
46) 정약용이 제시한 금산현민고절목은 <부표 1>에 정리되어 있다.
47) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 122~126면.
48) 金炯基, 「조선후기 契房의 운영과 부세수취」, 『韓國史硏究』 82, 1993 ; 송양섭, 「조선후기 지방재정과 계방의 출현-제역 및 제역촌과 관련하여-」, 『역사와 담론』 59, 2011.

양역 부담을 벗어나기 위해 자구책을 강구하지 않을 수 없었다. 이러한 방법으로 교생, 군관, 원생, 유학 등을 모칭하여 양역에서 벗어나는 방법이 있었다. 또는 양역의 苦重과 緊歇을 고려하여 좀 더 헐한 역에 투속하는 것이었다.[50] 이렇게 투속한 자들은 '사사로이' 행해졌다는 측면에서 '사모속'으로 지칭되었고, '경비자판'의 원칙에 의해 운영경비를 직접 마련해야 하는 각 아문의 재정상황과 균역법 이후 각 아문의 재정상황이 악화됨에 따라 이들의 수는 비약적으로 증가할 수 밖에 없었다.[51]

그러나 사모속의 증가는 중앙정부에서 부과한 국역이 아니었기 때문에, 중앙정부의 재정원을 잠식하는 결과를 초래하였다. 이 같은 상황에서 역을 부담할 수 있는 戶가 감소할 수 밖에 없었고, 게다가 부호가 헐역으로 투속하는 경우가 많았기 때문에 그나마 남아 있는 戶 조차도 殘戶가 대부분인 상황이었다. 결국 잔호가 과중한 역을 부담하게 된 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정약용은 "1결의 농지에 實戶 2가를 시켜 佃作시키면 충분하며 그 나머지는 일괄해서 요역에 응하도록 하였다."[52] 그리고 "校奴·校婢는 향교에서 부리고 있으니 요역을 면제해 주어도 좋지만, 유력한 호가 투탁된 것은 밝혀 내도록 하였다."[53] 또한 "사액서원은 면세점이 3결에 불과하고, 딸린 노속에 대한 규정은 없으나 사당지기는 10집이면 충분하고, 개인의 사당이나 영당은 5, 6집이면 충분하다고 하였다."[54] 이를 통해 "요즘은 객호를 많이 흡수해서 밑에 부리는 무리로 삼아 일반 良民으로 인정될 수 없게 하고 있으니, 이것이 또한 무단이 아니가. 마땅히 따뜻한 말로 공정한 이치를 설득시켜 객기를 부리고 국법을 경시하지 않음으로써 수령이 백성의 부담을 공평하게 하려는 뜻을 방해하지 말도록 해야 할 것이다"고 말하였다. 이를 통해 정약용은 궁방전·둔전·교촌·원촌 등에 불법적으로 투속한 사모속을 조사 후에 폐지함으로써 백성의 부세부담을 공평하게 하고자 하였다.

그리고 정약용은 驛村·站村·店村·倉村을 조사하여 법에 위배된 것을 적발하여 公賦를 공평히 하도록 하였다. 이 중에서 驛村과 站村에 대해서는 궁방전·둔전에 대한 대책과 유사하다. 조선은 국가의 명령과 공문서의 전달, 변방의 긴급한 군사 정보 및 외국 사신 왕래에 따른 迎送과 접대, 그리고 공공물자 운송을 위해 역참을 설치하였다. 그러나 양난 이후로 역참에 과중함 부담이 가해짐에 따라 역리·역졸 등이 도산하였고, 게다가 驛田이 궁방이나 세력가에 의해 침탈됨으로써 역참의 운영은 점차 어려워지고 있었다.[55] 이에 대해서 정약용은 驛

49) 『國譯 牧民心書』 Ⅳ, 108~152면 참조.
50) 鄭演植, 「17·18세기 良役均一化政策의 推移」, 『韓國史論』 13, 1985.
51) 金友哲, 「均役法 施行 前後의 私募屬 硏究」, 『忠北史學』 4, 1991.
52) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 126~127면.
53) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 126면.
54) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 127면.
55) 조병로, 『한국근세 역제사 연구』, 국학자료원, 2005.

奴·驛吏·驛婢·驛女는 고을의 요역을 면제하는 것이 법이고, 역노나 역리가 양민 여자와 결혼하여 사는 경우도 驛戶에 포함시켜 요역을 면제토록 하였다. 그리고 벌판의 외딴 院村이 퇴락한 경우에도 역을 면제토록 하였다. 이를 통해 정약용은 당시 역리가 도산이 심각하는 등 역폐가 심각한 상황에서, 驛奴·驛吏·驛婢·驛女등을 보호함으로써 정상적인 역참 운영을 도모하고, 부호의 불법적인 투속이 발생할 여지를 없애고자 한 것이다.

그러나 店村·倉村에 대한 정약용의 대책은 驛村·站村과는 차이가 있었다. 우선 정약용은 "店村를 비호해 주는 것은 수령의 탐욕 때문이다"[56]고 하였다. 당시 수령들이 鍮器·鐵器·磁器·瓦器·竹器·柳器 등을 함부로 사용하여 장인들의 힘을 고갈시키고, 대신 그들의 요역을 경감하는 일이 빈번하였다.[57] 이처럼 수령들이 鍮器·鐵器·磁器·瓦器·竹器·柳器 등을 함부로 사용하는 것은 公用物을 낭비하는 측면도 있었지만, 당시 수령들의 사회적 관행과도 밀접한 관련이 있었다. 당시 수령들은 부임지에서 생산되는 진귀한 물건을 지방관이나 친인척에서 선물로 공공연하게 주고 받았고,[58] 이러한 물건을 확보하기 위해선 店村에서 과도하게 물건을 수취할 수밖에 없었다. 이러한 행태에 대해서 정약용은 器物을 지나치게 수취하지 말고, 店村에도 요역을 부과하여, 公賦를 공평히 하도록 하였다.[59] 그 뿐 아니라 정약용은 수령이 맑은 마음가짐을 촉구하였다. 정약용은 뇌물을 주고받는 것은 누가 말하지 않아도, 한 밤중에 한 것도 아침이면 드러나고, 선물로 보낸 물건이 비록 아주 작더라도 恩情이 맺어지면 私情이 이미 행해지니 진귀한 물품으로 本邑에 생산되는 것을 하나도 가지고 돌아가지 말도록 하였다.[60]

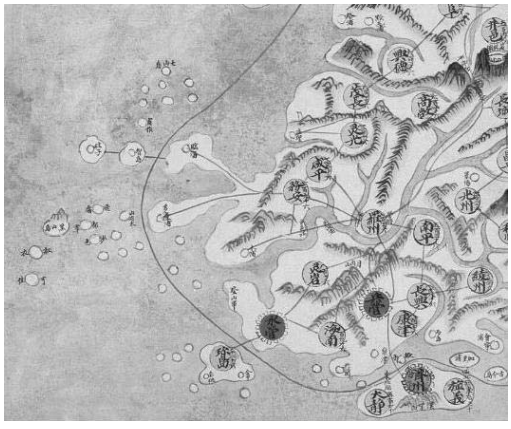
그리고 정약용은 "倉村을 비호해주는 것은 아전의 탐욕때문이다"고 하였다.[61] 조선은 지방에서 수취된 稅穀을 운반하기 위해 漕倉이나 각종 창고를 설치하였다. 이들 지역에는 船人, 商人, 세곡을 운반하는 잡부, 임운을 감독하는 수령이나 향임 및 관속들의 왕래가 빈번하였다. 이로 인해 이들을 상대로 상업에 종사하는 사람들이 집결하면서 倉村을 형성하게 되었다. 삼남지역 세곡 운반의 거점인 순창의 倉村에는 광대들이 기예를 선보이며 수입을 올릴 정도로 번성하였다.[62] 이처럼 倉村에서 상업이 발달함에 따라 아전은 창촌 거주민과 결탁하여 이들의 요역을 감면해 주었다. 정약용은 창촌이 다른 가난한 마을에 비해 餘力이 있으니 형편없이 쇠잔하여 倉을 지킬 수 없는 경우에만 요역을 감해주고, 번창한 창촌에는 요역을 부과하도록 하였다.[63] 이를 통해 정약용은 궁방전·역촌·창촌 등을 조사하여 이곳에 불법적으

56) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 127면.
57) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 128면.
58) 이성임, 「16세기 朝鮮 兩班官僚의 仕宦과 그에 따른 收入; 柳希春의 ≪眉巖日記≫를 중심으로」, 『歷史學報』 145, 1995 ; 이성임, 「16세기 양반사회의 '膳物經濟'」, 『한국사연구』 130, 2005.
59) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 127면.
60) 『國譯 牧民心書』 Ⅰ, 116~125면.
61) 『國譯 牧民心書』 Ⅲ, 128면.
62) 김덕진, 「全羅道 順天 海倉의 설치와 풍경」, 『전남사학』 22, 2004.

로 투속된 토지와 사람을 색출하여, 백성에게 公賦를 공평히 부과하고자 하였다.

다음으로 정약용은 새로운 세원의 확보에 주목하였다. 정약용은 公田을 설정하여 民庫의 역을 충당토록 하였다. 정약용은 둔전을 개간하여 그로부터 나오는 소출로 민역을 충당하거나, 어염세·화전세를 징수하여 백성의 요역을 대신한 전례가 있었음을 지적하여 公田확보의 중요성을 강조하였다.[64] 이러한 측면에서 정약용은 "남방의 여러 고을들은 대개 제방을 쌓고 수로를 내면 公田으로 만들 수 있는 곳이 매우 많으며, 연해의 고을은 섬에서 나오는 이익을 거두면 민고의 1년 동안의 비용을 지탱할 수 있을 것이다"[65]라고 하며, 서남해의 도서지역을 주목하였다.

〈그림〉『東國輿圖』중 羅州諸島 부분



조선은 건국이래 도서지역에 대하여 주민의 거주를 금하는 空島政策을 고수하였다. 공도정책은 왜구 침략에 대한 대책의 일환으로 시행되어, 섬주민은 물론 행정치소까지 내륙지역으로 이주시키고 정책이었다. 하지만 17·18세기에 접어들면서 경작지 확보나 어업 등의 생계를 위해 海島入居가 활발히 진행되고 있는 상황이었다.[66] 이러한 도서지역의 발전을 주목하여 정약용은 나주에 속한 도서지역을 민고에 소속시켜 유민들을 안집시키고, 진전을 개간토록 하여 민고 재원을 충당토록 하였다.[67]

마지막으로 정약용은 징수과정에서 발생하는 각종 폐단을 개선하고자 하였다. 이러한 측면에서 정약용은 부세를 戶를 기준으로 부과하도록 하였다. 정약용은 戶斂을 실시하면 工商人과 놀고 먹는 자들이 괴로움을 입으니 이것이 농민을 보호하는 방법이고, 농토가 없는 사람은 있으나 집이 없는 사람은 없으니 호에 부세를 부과하는 것이 옳다고 하였다.[68] 이처럼 정약용이 부세를 호에 부과토록 한 것은 토지에 부과된 부세가 이미 과중하였기 때문이다. 정약용은 "우리나라에서는 본래 전세가 가벼웠는데, 중세 이래로 토지에 賦를 징수하는 것이 관례가 되었다"고 하며, 토지에 대동미, 결전, 삼수미, 치계미, 영저미 등 수많은 부

63) 『國譯 牧民心書』 III, 128면.
64) 『國譯 牧民心書』 III, 140~142면.
65) 『國譯 牧民心書』 III, 142~143면.
66) 김경옥, 『朝鮮後期 島嶼硏究』, 혜안, 2004 ; 宋亮燮, 「朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論議의 展開」, 『大東文化硏究』 50, 2005.
67) 『國譯 牧民心書』 III, 142~143면.
68) 『國譯 牧民心書』 III, 129~130면.

세가 토지에 부과되고 있음을 지적하였다.[69] 이러한 양상은 19세기에 각종 명목의 부세를 토지에 부과하는 都結로 귀결되었고, 도결의 과도한 징수는 임술민란의 가장 큰 요인으로 작용할 정도였다.[70] 이 같은 田賦의 과중함을 고려한 정약용은 戶를 부세부과의 기준으로 삼도록 한 것이다.

그리고 정약용은 戶斂을 시행하기 위해선 戶籍을 바로잡아야 한다고 했다. 이를 위해 정약용은 먼저 가좌부를 작성하고, 호적 작성 시기가 되면 가좌부를 근거로 하여 여러 마을의 戶額을 공평히 하도록 하였다.[71] 또한 나이를 속이는 자, 幼學을 모칭한 자, 官爵을 속인 자, 거짓으로 홀아비를 칭하거나 科籍에 이름을 올린 자를 모두 조사토록 하였다.[72] 이 밖에 오가작통과 十家作牌는 옛 법을 따르고 새로운 규약을 더하면 호적을 바로잡을 수 있다고 하였다.[73]

그리고 정약용은 부세를 돈으로 징수하도록 하였다. 정약용은 "쌀은 말질을 마구 하는데다 품질의 등급이 많으므로 좋은 품질을 요구함이 한도가 없으며, 말질하다 떨어뜨린 곡식이 뜰에 가득해도 주울 도리가 없고 옥처럼 정하게 깎도록 강요해도 하소할 데가 없으니, 돈으로 바치는 것이 편하다"[74]고 하였다. 이는 당시 지방관청에서 稅米의 수송·보관 도중에 발생하는 자연명목의 손실을 보완한다는 명목으로 잡다한 명목의 부가세를 징수하여, 그것이 원세액의 몇 배가 되는 상황을 염두에 두고 한 발언이다. 정약용은 부세를 돈으로 징수토록 함으로써 각종 부과세 징수의 빌미를 차단하고자 한 것이다.

요컨대, 정약용은 민고 폐단을 개선하기 위해선, '量入爲出'의 원리에 입각한 민고 운영이 되어야함을 강조하였다. 이러한 입장에서 정약용은 불필요한 명목의 지출을 삭감토록 하였고, 궁방전·역촌·창촌 등에 불법적으로 투속된 토지와 사람을 조사하여 부세를 부과토록 하였다. 그리고 나주지역의 도서지역을 개발하여, 이곳에서 나오는 수입을 민고에 충당토록 하였고, 호렴과 부세의 錢納을 통해 징수과정에서 발생하는 각종 폐단을 방지하고자 하였다.

---

69) 『國譯 牧民心書』 III, 107~110면.
70) 安秉旭, 「19세기 賦稅의 都結化와 封建的 收取体制의 해체」, 『國史觀論叢』 7, 1989.
71) 『國譯 牧民心書』 III, 81~91면.
72) 『國譯 牧民心書』 III, 97~100면.
73) 『國譯 牧民心書』 III, 102~107면.
74) 『國譯 牧民心書』 III, 130면.

5. 맺음말 - 정약용 사상의 현재성을 중심으로 -

지금까지 정약용의 지방재정 개혁방안을 민고를 중심으로 살펴보았다. 민고는 조선후기 지방재정의 핵심이라고 불릴 정도로 지방재정에서 큰 비중을 차지하고 있었다. 그러나 고을별로 민고가 자생적으로 발생하다보니, 민고절목은 통일되지 못하였고 이로 인해 적지 않은 문제가 발생하고 있었다. 정약용 역시 민고가 田賦 이외에 백성에게 가장 부담이 크고, 운영과정에서 과도한 지출과 무절제한 징수가 발생하고 있음을 지적하였다. 그리고 이러한 문제가 가능할 수 있었던 기반으로 민고의 '量出爲入'의 재정원리를 지적하였다. 즉, 소용에 따라 빈번하게 징수가 가능하였기 때문에 백성들이 끊임 없이 부세수탈에 노출된다는 것이었다.

이에 대해서 정약용은 민고의 폐단을 개선할 수 있는 다양한 개혁방안을 제시하였다. 우선 통일된 민고절목을 확립토록 하였다. 당시 고을별로 민고가 난립하고, 민고의 운영원리를 규정한 민고절목이 제멋대로인 상황에서, 수령과 아전들의 농간이 개입할 여지가 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정약용은 조정에서 각 고을의 민고절목을 수렴하여, 八道가 遵用할 수 있는 민고절목을 작성하여 반포토록 하였다. 그리고 당시 민고가 '量入爲出'의 재정원리에 의해 운영되도록 하였다. 이를 위해 정약용은 불필요한 각종 지출을 삭감토록 하였고, 궁방전·역촌·참촌 등에 불법적으로 투속된 토지와 사람들을 조사하여 이들에게 부세를 부과토록 하였다. 그리고 나주지역을 개발하여, 이 곳에서 나오는 재원을 민고에 보태도록 하였고, 징수과정에서 발생하는 폐단을 개선하기 위해 戶斂의 시행과 부세의 錢納을 시행토록 하였다. 이처럼 정약용은 당시 민고의 폐단을 절실하게 느끼고 있었다. 이는 곡산부사 시절의 경험이 밑바탕이 되었고, 기나긴 유배생활을 통해 자신의 생각을 치밀하게 다듬는 시간을 가지게 된 결과였다.

최근 정부에서는 세제개편안을 발표하였다. 정부는 대선공략을 시행하기 위해서 많은 재원이 필요하다는 논리로 세제개편안을 정당화시키려 했다. 그러나 증세의 대상이 일반 서민에게 집중됨에 따라 많은 반발이 있었다. 이는 정부가 고소득자의 세금 탈루가 심각한 상황에서, 이들에 대한 탈세 방지에 집중하지 않고, 소위 '유리지갑'이라 불리는 직장인에게 증세하는 손 쉬운 방법을 택했기 때문이다. 그리고 정부의 복지 급여 시스템관리 부실로 인해 3천억원이 잘못 지출되었다는 감사원의 감사결과가 알려지면서 정부의 세제개편안에 대해 국민들의 불신은 더욱 깊어지게 되었다. 이처럼 국민들의 반발이 심해지자 정부는 발표한 세제개편안을 몇 일만에 포기하고, 원점에서 재검토하였다.

정약용은 민고 개혁을 위해 탈루된 세원을 적발하고, 불필요한 지출을 없애도록 하였다.

그리고 반포한 민고절목은 함부로 변경하지 못하도록 하여, 國法의 위상을 분명히 하였다. 이러한 정약용의 사상을 최근 정부의 세제개편과정에서 발생한 수 많은 논란에 비추어보면, 그의 사상이 100여 년 전에 살아간 지식인의 화석화된 생각이 아니라, 현재에도 시의성을 가진 살아있는 지식임을 알 수 있다.

참고문헌

『英祖實錄』,『正祖實錄』,『純祖實錄』,『承政院日記』,『備邊司謄錄』,『日省錄』,『國譯 牧民心書』(茶山硏究會, 創作과批評史, 1981),『國譯 經世遺表』(民族文化推進會, 1978),『續大典』

김경옥,『朝鮮後期 島嶼硏究』, 혜안, 2004

金德珍,『朝鮮後期 地方財政과 雜役稅』, 국학자료원, 1998.

金容燮,『增補版 韓國近代農業史硏究』上, 一潮閣, 1984.

다산연구회,『茶山의 政治經濟 思想』, 創作과批評史, 1990.

손병규,『조선왕조 재정시스템의 재발견 -17~19세기 지방재정사연구-』, 역사비평사, 2008.

張東杓,『朝鮮後期 地方財政 硏究』, 국학자료원, 2000.

조병로,『한국근세 역제사 연구』, 국학자료원, 2005.

이정철,『대동법』, 역사비평사, 2012.

金德珍,「朝鮮後期 地方官廳의 民庫 設立과 運營」,『歷史學報』133, 1992.

_____,「16~17세기 刷馬役의 增價와 雇立」,『朝鮮時代史學報』9, 1999.

_____,「조선후기 지방관청의 雇馬庫 설립과 운영」,『韓國史硏究』112, 2001.

_____,「조선후기 官屯田의 경영과 地方財政」,『朝鮮時代史學報』25, 2003.

_____,「全羅道 順天 海倉의 설치와 풍경」,『전남사학』22, 2004.

金友哲,「均役法 施行 前後의 私募屬 硏究」,『忠北史學』4, 1991.

김필동,「朝鮮後期 地方吏胥集團의 組織構造」上,『韓國學報』28, 1982

金鉉丘,「18·19세기 巨濟府의 海稅 運營과 民庫」,『釜大史學』19, 1995.

金炯基,「조선후기 契房의 운영과 부세수취」,『韓國史研究』82, 1993.

宋亮燮,「朝鮮後期 羅州諸島의 折受와 設邑論議의 展開」,『大東文化研究』50, 2005.

_____,「조선후기 지방재정과 계방의 출현-제역 및 제역촌과 관련하여-」,『역사와 담론』59, 2011.

張東杓,「18·19세기 吏額增加의 현상에 관한 研究」,『釜大史學』9, 1985.

_____,「조선후기 民庫 운영의 성격과 運營權」,『碧史李佑成教授停年退職記念論叢』, 麗江出版社, 1990.

鄭演植,「17·18세기 良役均一化政策의 推移」,『韓國史論』13, 1985.

_____,「均役法 施行 이후의 지방재정의 변화」,『震檀學報』67, 1989.

張炳仁,「朝鮮初期의 觀察使」,『韓國史論』4, 1978, 186~187쪽.

安達義博,「18·9세기 전반의 대동미·목·포·전의 징수·지출과 국가재정」,『封建社會解體期의 社會經濟構造』, 청아출판사, 1982.

安秉旭,「19세기 賦稅의 都結化와 封建的 收取体制의 해체」,『國史觀論叢』7, 1989.

오미일,「18·19세기 貢物政策의 변화와 貢人層의 변동」,『韓國史論』14, 1986.

吳永教,「朝鮮後期 地方官廳 財政과 殖利活動」,『學林』8, 1987.

李景植,「朝鮮前期 屯田의 設置와 經營」,『韓國史研究』21·22, 1978.

이성임,「16세기 朝鮮 兩班官僚의 仕宦과 그에 따른 收入; 柳希春의 ≪眉巖日記≫를 중심으로」,『歷史學報』145, 1995.

_____,「16세기 양반사회의 '膳物經濟'」,『韓國史研究』130, 2005.

〈부표 1〉『금산현민고절목』 세입 · 세출 내역

세입		세출		
명목	액수	명목		액수
결렴	쌀 200석	응하(쌀)	순영주인역가미	쌀 80석
			병영주인역가미	쌀 20석
			춘추석전대제 희생	쌀 4석
			縣司 柴炭 첨급값	쌀 60석
			진상 부채값	쌀 30석
			민고 감관 1년 요미	쌀 2석
			민고 색리, 고자 1년 요미	쌀 4석
	돈 1,200냥	응하(돈)	경주인역가	돈 100냥
호렴	돈 1,000냥		순영주인 진상첨가	돈 400냥
			傳關色 脚價	돈 240냥(매월 20냥씩)
			傳關色夏三朔農形狀脚價첨급값	돈 30냥(매월 10냥씩)
			관용 치계시탄값	돈 240냥(매월 20냥씩)
			進上 紫河車價	돈 6냥 6전
			진상 부채 첨급값	돈 60냥
			분양마 왕래 잡비 및 여물값	돈 75냥
			통영 전죽값	돈 70냥
			수영 궁소죽값	돈 60냥
			수영 기한죽값	돈 60냥
			경사 상납 죽물, 목물의 인정비	돈 40냥
			규장각 책지, 벽지값	돈 50냥
			동지사 구청 피물, 철물값	돈 45냥 4전
			민고 소용 지필묵값	돈 12냥(매월 1냥씩)
			민고 등유값	돈 1냥
		별하(돈)	진상 청대죽값	돈 150냥
			제주인 희료 및 소안도 고자급	돈 50냥
			제주의 월해 군관 노비	돈 8냥
			제주 진상 領去 군관 상경 노비	돈 8냥
			표류선 지공비	돈 50냥
			순력시 남예원 수리비	돈 20냥
			순력시 원찬 지공 접대 첨급값	돈 40냥
			순력시 포진 장악값	돈 120냥
			별사의 구청 피물값	돈 30냥
			이조 당참값	돈 50냥
			아사 수리비	돈 60냥
			윤달의 치계시탄값	돈 20냥
			선생 치부조	돈 60냥
			순영 별복정 향심 20두값	돈 20냥
			윤달의 민고 지필묵값	돈 1냥
잔액			돈 263냥 * 잔액은 고을의 富戶에게 맡겨 加下가 있는 해, 災減이 있어 민결이 축소된 해에 사용할 것. * 1백냥마다 1년 이자를 20냥으로 정해 5년 후에 1백냥이 마련되면, 새롭게 마련된 1백냥을 다른 사람에게 맡길 것	

※ 정약용은 세입에서 田總은 6천결, 戶數는 4천호로 가정하였음.