

17세기 후반~18세기 초반 宮房田의 변화 추이

- 折受·免稅에 대한 논의와 정책을 중심으로 -

염정섭*

목 차

1. 머리말
2. 17세기 중반 宮房田 免稅 結數의 제한
3. 17세기 후반 宮房田 折受 革罷와 戊辰定式·乙亥定式
4. 18세기 초반 庚子量田의 '永作宮屯'과 '民結免稅'
5. 맺음말

〈국문초록〉

17세기 인조대에서 현종대까지 궁방의 경제적 기반인 궁방전이 확대되었다. 궁방전은 無主陳荒地의 折受로 개설되는 것이 원칙이었지만, 궁방은 折受를 내 세워 사실상 주인이 있는 토지인 有主民田을 침탈하였다. 한편 일반 民人 가운데 일부는 자신들이 가지고 있던 民田을 宮房에 投托하여 무거운 征賦를 모면하려고 하였다. 17세기 중반 궁방전 免稅가 확대되면서 나타난 문제 때문에 결국 궁방전 면세 결수의 定限을 설정하는 것으로 정리되었다.

17세기 후반 궁방전 折受의 혁파 문제가 시급한 현안으로 대두하였다. 궁방의 所有地로써 확보되는 田畝를 더 이상 궁방에 折給해주지 않는 것과 收稅地의 折受인 경우 免稅 조치의 철회, 또는 免稅 규모의 제한 등으로 논의가 진행되었다. 그리하여 1688년 戊辰定式이 마련되었는데 折受의 革罷, 民結免稅의 도입, 給價買得制 채택, 면세 結數의 定限을 규정한 것이었다. 1695년에 마련된 乙亥定式은 折受 革罷 재확인, 民結免稅制의 정립, 給價買得制의 확인, 宮庄 마련하기 전까지 米太 輸送 등의 내용을 갖고 있었다.

* 한림대학교 인문학부 사학전공 교수

숙종대 후반 궁방전의 존재양태는 1719년에서 1720년에 걸쳐 실시된 三南量田 사업의 결과로 만들어진 庚子量案에서 확인된다. 경자양안을 비롯한 관련 양안에 보이는 궁방전의 主 기재방식에서 당시 궁방전을 파악하는 방식을 찾아볼 수 있다. 경자양안의 경우 諸宮家에서 給價買得하여 免稅된 곳이거나 無主處를 永賜牌받아 免稅된 이른바 ‘買得與賜牌免稅而永作宮屯’와 民結을 折受받아 면세된 곳인 有主民結免稅處, 2가지로 궁방전을 나누어 파악하는 것이었다. 이는 면세를 기준으로 삼아 궁방전을 파악하는 조정의 입장이 반영된 것이었다.

주제어: 宮房田, 折受, 免稅, 民結免稅, 戊辰定式, 給價買得, 庚子量案

1. 머리말

조선시대의 宮房田은 왕실 일족의 경제적 기반을 마련하기 위해 설정된 토지였다. 조선전기의 경우 大君, 王子, 그리고 公主, 翁主 등 왕실의 일족은 관료들의 職田과 동일하게 元結 즉 民結에서 일정한 액수의 田結를 획급받고 있었다.¹⁾ 16세기말 직전법이 폐지되면서 오직 궁방만 실질적으로 직전에 해당하는 궁방전을 받게 되었다. 그런데 16세기말과 17세기초에 궁방은 折受라는 방식으로 궁방전을 확보해나갔다. 절수는 전토의 割給을 가리키는데, 본래 궁방에서 無主陳荒地를 대상으로 절수해줄 것을 요청하여 立案을 발급받아 소유지로 확보하는 것이었다. 원래 궁방뿐만 아니라 衙門 또는 官員들에게 田土를 割給하는 折受가 이루어지고 있었다. 조선 전기에도 折受 방식이 토지 분급의 한 방법으로 실행된 사례를 찾아볼 수 있다. 하지만 17세기 초반 이후 대부분의 절수는 궁방 또는 衙門을 대상으로 전개되었다.

17세기 초반 이후 임진왜란으로 인한 收稅地의 전국적인 격감, 起耕地의 축소, 陳荒地의 격증이라는 사회적, 경제적 배경 속에서 궁방은 절수를

1) 『經國大典』卷2, 戶典, 諸田, 職田, “○大君 二百二十五結, 王子君 一百八十結.”

통해서 광범위하게 토지를 집적하여 재정 기반을 확보하였다. 이때 궁방은 궁방전 이외에 柴場, 漁箭, 鹽分 등을 절수, 매득 등의 방식으로 확보하여 경제적 능력을 확대하는 방식을 동원하기도 하였다. 그렇지만 조선 후기 궁방의 운영은 주로 宮房田의 지급과 운영, 그리고 궁방전에 부가된 면세 혜택 등을 바탕으로 획득한 경제적 재원으로 이루어졌다. 궁방전이 받은 면세 혜택은 조정의 입장에서 파악했을 때 전체 田結稅 收稅에서 宮房田을 제외시키는 것을 의미하였다.²⁾

조선 후기의 궁방전은 토지소유관계의 측면에서 볼 때 여러가지 토지 지배권이 중첩된 복잡한 성격을 띠고 있었다. 궁방전 구성의 다양성은 조선 후기 이후의 여러 자료에 잘 나타나 있다. 18세기 중반 영조 때 편찬된 『續大典』을 보면 궁방전은 기본적으로 ‘宮家の 免稅田’으로 규정되었다. 그리고 ‘宮家の 免稅田’은 元結을 정해서 지급하고 四標를 명확하게 정하여 타인의 전토가混入되지 않게 하는 것이 법전의 규정이었다.³⁾ 원결은 量田을 통해 量案에 등재되어 있는 民結을 가리킨다. 궁방은 원결(민결)에 설정된 궁방전을 통해 1결에서 米 23斗를 收稅하는 경제적 이득을 획득할 수 있었다. 그런데 해당 『속대전』 규정을 보면 每負에서 租 2斗 즉 100負=1결에서 租200斗를 收稅할 수 있는 永作宮屯處라는 궁방전의 다른 유형이 있었다. 18세기 중반 궁방전은 『속대전』 규정에 따라 ‘元結(民結)免稅’, ‘永作宮屯’ 이렇게 2가지 유형의 수세지가 존재하였고, 또한 궁방이 매득이나 기타 다른 방식 대개의 경우 절수로 확보한 소유지가 따로 설정되어 있었다.

2) 『續大典』卷2, 戶典, 諸田, “凡免稅田 該宮 該衙門 各自收稅 ○各衙門 免稅田 毋過定限而收稅 每一結 米二十三斗”. 各自收稅는 『經國大典註解』前集, 戶典, 各自收稅條에 “皆民田也, 民田而稅, 不納於官, 使應食之人, 各自收之也.”라고 규정한 바와 같이 收稅의 권리를 갖게 된 수세권자(수조권자)가 해당 토지의 田稅를 官(국가)를 대신하여 받는 것을 말한다.

3) 『續大典』卷2, 戶典, 諸田, 宮房田, “勿論舊宮·新宮有王牌特賜與者不在定數 ○宮家免稅田, 以元結定給, 明定四標, 而他田混入者嚴禁 ○一結收稅無過米二十三斗, 永作宮屯處則每負收稅租二斗, 船馬價雜費, 皆出其中 ○元結免稅, 續典前折受外, 凡諸折受一切勿許.”

19세기 후반 개항 이후 조선의 농업체제, 경제구조가 크게 변동함에 따라 궁방전이 커다란 변화에 직면하였다. 갑오경장 이후 궁방전에 대한 조정의 정책이 변화한 것을 반영한 것이 바로 1895년에 편찬된 『結戶貨法稅則』이다. 『결호화법세칙』에 따르면 궁방전은 有土免稅結, 無土免稅結 이렇게 2가지로 크게 구분되고, 다시 유토면세결이 2種으로 구분되고 있었다.⁴⁾ 그에 따르면 유토면세결의 제1종은 각궁이 재산으로 매입한 토지이고, 제2종은 民有地에서 세금을 거두는 토지인데 다만 무토면세결과는 달리 해당 토지가 영구히 변치 않고 또한 징세한 것을 궁에서 직접 징수하거나 읍에서 궁으로 직접 송납하는 특징을 갖고 있었다. 이러한 설명은 19세기 초반에 丁若鏞이 『경세유표』에서 ‘宮房免稅田’을 有土免稅, 無土免稅, 永作宮田(宮屯) 이렇게 ‘三樣’ 3종류로 구분하여 설명한 것과 유사한 것이었다.⁵⁾

위에서 간략하게 살펴본 바와 같이 조선 후기 궁방전은 여러 가지 유형으로 구분되었고, 또한 여러 가지 성격을 갖고 있었다. 이러한 상황은 궁방전이 17세기 초반 이후 여러 차례에 걸쳐 많은 변화를 겪으면서 존속하였고 또한 궁방도 경제적 상황의 변화에 대응하여 나름대로 대처하였기 때문이라고 설명할 수 있다. 궁방전을 둘러싸고 많은 폐단이 나타나기도 하였고, 그에 따른 대책이 마련되어 시행되기도 하였다. 그에 따라 궁방전의 성격이 변화하고 새로운 유형이 등장하였다. 따라서 우리는 궁방전의 유형과 성격을 역사적으로 시기를 세분하여 검토할 필요성을 절감할 수밖에 없을 것이다.

宮房田은 17세기 이후 20세기에 이르기까지 역사적 실체로서 존재하고 있었고 또한 각 시기별로 그 존재양태, 구성내역, 성격 등을 달리하고 있었다. 따라서 1890년대의 시각에서 宮房田을 파악하는 방식을 17세기까지 끝

4) 『結戶貨法稅則』(규장각한국학연구원 소장 奎5127-10)

5) 丁若鏞, 『經世遺表』卷8, 地官修制, 田制 十二, 井田議 四, “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), 總之, 稅米之入於宮者, 十不能一, 而所謂宮差導掌, 剝割欺蔽, 無所不至.”

어울러 검출하려는 연구방법이 아니라, 각 시기별 궁방전의 구성내역, 존재 양태를 정리하고 시기별 변화양상을 정리하는 것이 보다 역사적 실체를 확실하게 파악하는 방법이 될 것이다.

조선 후기 궁방전의 유형과 성격의 문제는 시기에 따른 궁방전의 성격 변화 추이, 국왕과 조정의 궁방전에 대한 인식과 대응, 궁방전이 연관된 당대의 사회경제적 동향 등을 검토하는 과정에서 보다 분명하게 해답을 찾을 수 있을 것이다. 궁방전에 대한 역사적 검토과정에서 궁방전의 유형과 성격이 보다 분명하게 모습을 드러낼 것으로 생각된다.

본 논문은 위와 같은 문제의식을 바탕으로 역사주의적 입장에 의거하여 우선 17세기 후반에서 18세기 초반까지 궁방전의 변화 추이를 折受와 免稅, 그리고 이에 대한 조정의 논의와 정책을 중심으로 정리하려고 한다. 지금까지 많은 연구성과에서 거론된 궁방전의 폐단과 이에 대한 조정과 국왕의 대응, 그리고 그에 대한 대책 마련 과정에서 궁방전의 성격, 유형이 조금씩 변화하였다. 그런데 그러한 궁방전의 변화과정에서 절수가 갖고 있는 성격이 변화하였고, 그리하여 궁방전을 둘러싼 주요한 문제가 면세로 모아지고 있었다고 생각된다.

지금까지 조선후기 宮房田의 규모, 궁방전의 형성과정, 궁방의 民田 침탈 등에 대한 연구가 많이 축적되어 왔다. 1960년대 이후 宮房田을 다룬 많은 연구성과에 힘입어 宮房田의 소유구조, 導掌의 존재, 宮房田의 농업 경영 등에 대한 역사적 이해를 넓힐 수 있었다.⁶⁾ 그리고 1980년대 박준성

6) 17세기 이후 宮房田의 전개과정에 대한 1970년대까지 연구성과로 다음 논저를 들 수 있다. 金容燮, 『司宮庄土의 管理 - 導掌制를 중심으로』, 『사학연구』 18, 한국사학회, 1964; 金容燮, 『司宮庄土의 佃戶經濟와 그 成長 - 載寧餘勿平庄土를 중심으로』, 『아세아연구』 19, 고려대 아세아문제연구소, 1965(위 두 논문은 『朝鮮後期農業史研究』 I - 農村經濟·社會變動(서울, 일조각, 1970)에 재수록되었다. 朴廣成, 『朝鮮後期の 土地制度 研究 - 量田과 經界의 紊亂을 中心으로』, 『論文集』 8, 仁川教育大學, 1970; 安秉珪, 『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, 1975.

과 이영훈 등의 연구성과가 발표되면서 궁방전의 토지소유관계 등을 보다 깊숙하게 검토할 수 있게 되었다.⁷⁾

박준성은 17세기에 宮房田이 형성된 이후 18세기 중반 有土·無土로 분화·고정되는 시기를 대상으로 궁방전의 전개과정을 검토하여, 궁방전의 변화양상과 토지소유구조 및 그 특징을 살펴보았다. 그의 논의 전개는 주로 왕권을 매개로 성립된 折受地의 변화과정에 초점을 두었다. 그리하여 17세기 궁방전이 주로 折受에 의하여 형성되었으며, 그 폐단에 따라 17세기말 給價買得制와 民結免稅制가 실시되면서 궁방전은 크게 折受地, 買得地, 民結免稅地라는 세 유형으로 구분되었고, 다시 18세기 중엽 궁방전이 有土, 無土로 분화되는 과정에서 折受地의 일부는 民結免稅地로 전환되어 無土로 되고, 나머지 折受地는 買得地和 함께 有土에 포함되어 유토의 다양한 구조를 이루었다고 결론을 내렸다.⁸⁾ 또한 有土는 買得地和 無主地를 折受한 후 궁방이 주도적으로 개간한 땅 등으로 구성된 궁방의 확실한 소유지로서 宮房(地主)-作人(佃戶) 관계라는 구조를 이루고 있었지만, 궁방전 안에서 民人들이 일정한 소유권을 확보하여 宮房-起主·中畝主·導掌-作人 구조를 이루는 有土도 있다고 파악하였다. 그런데 박준성의 주장은 궁방전이 애초부터 免稅地로서의 성격을 갖고 있었다는 점에 큰 비중을 두지 않은 것이라는 점에서 보완이 필요하다고 생각된다. 궁방이 본래부터 갖고 있던 소유지와 賜與 등을 통해 확보한 소유지에서 면세의 혜택이 부가되었던 역사적 상황이 17세기를 경과하면서 절수의 폐지와 면세의 제한으로 귀결되는

7) 1980년대 이후 宮房田의 형성과 소유구조에 대한 연구가 보다 심화되었는데 다음 연구 성과들이 그것이다. 朴準成, 「17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화」, 『韓國史論』 11, 서울대 국사학과, 1984; 李榮昊, 「18·9세기 地代形態의 변화와 農業經營의 변동」, 『韓國史論』 11, 서울대 국사학과, 1984; 都珍淳, 「19세기 宮庄土에서의 中畝主와 抗租」, 『韓國史論』 13, 서울대 국사학과, 1985; 李榮薰, 「宮房田과 衙門屯田의 전개과정과 소유구조」, 『朝鮮後期社會經濟史』, 한길사, 1988; 姜祥澤, 「朝鮮後期 有土屯田과 無土屯田의 擴大와 그 改革論議에 대하여」, 『釜大史學』 10, 부산대 사학회, 1986.

8) 朴準成, 「17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 변화」, 『韓國史論』 11, 서울대 국사학과, 1984.

상황에 대한 보충적인 설명이 필요하다.

한편 李榮薰은 朝鮮後期 宮房田과 衙門屯田을 검토하면서 국가적 토지 소유의 실체를 밝히려 하였다.⁹⁾ 그는 궁방의 折受과정을 民田의 侵奪과 民田의 投托이 동시에 진행되는 과정으로 보고, 免稅·免役이라는 전제권력의 지지에 의해 비로소 성립 유지가 가능한 것이었다고 설명하였다. 그리하여 折受는 朝鮮 중기 이래 私的 토지소유의 역사적 성장에 의해 해체되어 가고 있던 國家的 토지소유가 17세기의 특수상황에서 스스로 사적 토지소유의 형태로 일정한 변신을 꾀한 것이었다고 주장하였다. 또한 이와 같은 성격의 折受에 의해 성립된 제2종 有土는 그 성립 초기부터 宮房·衙門-地主-小作의 重層的 소유구조를 보이고 있었다고 정리하였다. 이영훈의 주장은 국가적 토지소유라는 이론적 기반에 너무 치중하고 있다는 점, 1865년에 만들어진 『結戶貨法稅則』의 규정을 너무 시기적으로 끌어올려 적용하고 있다는 점 등에서 문제를 안고 있다고 생각된다. 또한 국가의 규정성을 너무 강조하면서 중층적 소유구조에서 국가의 비중을 높게 파악하고 있다는 점도 문제이다. 오히려 중층적 소유구조에서 눈여겨 보아야 할 부분은 田主와 作人 사이의 토지배권리를 둘러싼 갈등양상, 타협과정 등이어야 할 것이다.

최근에 이영호는 “조선후기 궁장토·둔토는 완전한 소유권을 행사할 수 있는 給價買得地, 민전의 수조권을 행사할 수 있는 民結免稅地와 같이 토지소유권의 귀속이 명확한 경우 외에 황무지를 절수 개간한 折受·賜與地가 있다.”¹⁰⁾고 정리하였다. 그리고 또한 그는 “절수사여지에는 개간에 참여한 주체들이 투입자금과 노동력의 양에 따라 얻게 된 권리가 중층적으로 구조화되어 있다.”¹¹⁾라고도 설명하였다. 이영호에 따르면 折受·賜與地의 경우

9) 李榮薰, 『宮房田과 衙門屯田의 전개과정과 소유구조』, 『朝鮮後期社會經濟史』, 한길사, 1988. 이 책은 이영훈 본인의 경제학과 박사학위논문 『朝鮮後期 土地所有의 基本構造와 農民經營』(서울대 경제학과, 1983)을 보완 재구성한 것이다.

10) 이영호, 『근대전환기 궁장토 소유권의 향방 - 경상도 창원 龍洞宮田畝 ‘永作宮屯=租200斗型’의 사례』, 『한국학연구』 24집, 인하대학교 한국학연구소, 2011, 147쪽.

11) 이영호, 앞 논문, 147쪽.

토지소유권 귀속이 명확하지 않고 또한 황무지 절수 개간에 참여한 주체의 권리가 중층적으로 구조화되어 있는 토지이다. 하지만 절수지의 경우에도 무주진황지가 분명한 경우 궁방이 전주로서 토지소유권의 귀속을 분명히 확보하고 있다고 보지 않을 수 없다. 또한 賜與地의 경우도 買得地와 마찬가지로 궁방이 田主로서의 권리를 획득하여 행사하고 있었던 것으로 보는 것이 합당할 것이다. 이러한 문제를 논의에 포함시켜야 마땅할 것으로 생각된다.

조선후기 궁방전의 성격, 궁방전의 소유구조에 대한 여러 연구자의 논의가 차이를 나타내는 점을 보다 분명하게 정리하면서 본 논문에서 다루고자 하는 논점을 제시하고자 한다. 이영훈과 박준성이 내린 결론은 折受의 성격, 제2종 有土의 형성, 결국 有土와 無土의 분화 등에서 커다란 차이를 보이는 것이었다. 두 연구자의 견해는 折受의 여러 가지 성격 가운데 어느 쪽에 중점을 두는가, 제2종 有土의 형성시기를 언제로 설정하는가, 有土와 無土의 分化가 갖고 있는 역사적 의의를 어디에 두는가에서 차이를 보이는 것으로 정리할 수 있다. 이영훈이 折受와 국가적 토지소유를 불가분의 관계로 묶어놓는 지점에 중점을 두고, 제2종 유토도 초기부터 형성되었다고 파악하였다. 반면에 박준성은 折受가 원칙적으로 無主地의 折給이지만, 동시에 권력의 강압성이 존재하여 이중적인 토지소유(宮房과 民人)가 존재하였음을 인정하였다. 그리고 無土의 분화를 영조대 民結免稅地가 無土免稅로 변화되었다고 설명하였다. 한편 이영훈은 折受·賜與地를 급가 매득지와 전혀 다른 유형으로 떼어놓고 있다는 점에서 절수의 성격변화, 절수지의 복잡한 성격을 감안하지 않고 있다는 점에서 문제가 있다.

17세기에서 18세기 초반에 걸친 시기를 대상으로 궁방전의 변화 추이를 절수와 면세를 둘러싼 논의와 조정의 정책을 중심으로 살피는 본 연구는 위에서 정리한 연구현황을 바탕으로 삼아, 먼저 宮房田의 折受와 免稅를 같이 살펴보면서 양자의 성격을 보다 분명하게 밝히는 것을 첫 번째 과제로 삼는다. 折受가 토지뿐만 아니라 漁箭, 柴場, 火田 등을 대상으로 삼는 경우도 찾을 수 있다. 그리고 宮房은 자신들이 折受받은 토지에 免稅혜택이 당연

히 붙어있는 것으로 파악하고 있었다. 그런데 조정에서 折受를 해준 토지라고 해서 모두 免稅를 내려주는 것은 아니라는 입장이 제기되고 있었다. 결국 折受의 확대만 주목하는 것이 아니라 免稅혜택의 有無와 이를 둘러싼 논란을 살펴보는 것이 궁방전 형성과정에 대한 이해를 넓힐 수 있을 것이다.

본 연구의 두 번째 연구과제는 宮房田을 둘러싼 17세기 초반에서 18세기 초반에 걸친 조정의 논의와 이에 따라 마련된 여러 定式을 검토하는 것이다. 앞선 연구에서도 숙종대인 1695년에 반포된 乙亥定式을 비롯한 조정의 정책을 검토한 바가 있다.¹²⁾ 하지만 宮房田의 折受와 免稅 문제를 놓고 인조대부터 숙종대에 이르기까지 벌어진 많은 논의를 상세히 검토하는 것은 궁방전의 성격을 보다 분명하게 밝힐 수 있을 뿐만 아니라 당시 일어나고 있던 궁방전의 변화 추이를 해명하는 방법이라고 생각된다. 따라서 조정에서 벌어진 궁방전을 둘러싼 논의를 정리하고, 그리하여 각종 定式을 살펴볼 것이다. 그리고 1695년 반포된 乙亥定式이 앞서 1688년에 정리된 戊辰定式의 재천명이었다는 점을 명확하게 밝히려고 한다.

마지막으로 숙종대 후반 1719년에서 1720년에 걸쳐 수행된 庚子量田에서 궁방전을 어떻게 파악하였는지 살피는 것을 본 논문의 세 번째 연구과제로 삼고 있다. 경자양전은 오랜 논의 과정을 거쳐 실행되었고, 下三道를 양전대상지역으로 삼고 있다는 점에서 커다란 의미를 갖고 있었다.¹³⁾ 경자양전을 거쳐 만들어진 이른바 ‘庚子量案’은 조선 국가의 기본적인 토지 관련 수취장부라는 점에서 양안에 궁방전에 연관된 기재방식의 양상을 찾아볼 수 있을 것이다. 그러한 궁방전 田主를 표기하는 방식에 따라서 당시 궁방전이 어떻게 국가의 수취장부에서 파악되고 있었는지 살펴볼 수 있을 것이다. 또한 경자양전 과정에서 宮房田의 존재양태가 어떻게 量案이라는 수세 기본 장부에 정리되었는지 살펴봄으로써 당시 궁방전의 실체를 파악

12) 朴廣成, 앞 논문, 70쪽; 박준성, 앞 논문, 211쪽.; 이영훈, 앞 책, 168쪽.

13) 庚子量田을 둘러싼 논의, 양전 진행과정 등에 대해서는 다음 책을 참고할 수 있다. 한국역사연구회 토지대장연구반, 『조선후기 경자양전 연구』, 혜안, 2008.

할 수 있을 것이다. 본 논문은 이상과 같은 연구과제를 중심으로 17세기 중반부터 18세기 초반까지 인조대 이후 경종대까지의 시기를 대상으로 궁방전의 변화 추이를 折受와 免稅를 중심으로 정리할 것이다.

2. 17세기 중반 宮房田 免稅 結數의 제한

인조대에서 현종대에 이르는 시기의 궁방전의 折受 문제는 곧 궁방전에 대한 免稅조치와 떼어놓을 수 없는 문제였다. 궁방은 陳荒地를 절수받아 소유지를 확보한 경우도 있었지만, 有主民田을 불법적으로 절수받고, 立案 발급을 통해 침탈하기도 하였다. 그리고 일반 民人 중에는 民田을 궁방에 투탁하는 경우도 있었는데, 이는 절수가 소유지의 割給 뿐만 아니라 收稅 地의 분급의 의미도 갖고 있었기 때문에 가능한 것이었다. 이러한 경우는 궁방전에 조정에서 면세 혜택을 내려준 것이기도 하였다. 당시 관료들은 궁방전을 거론하면서 궁방전 免稅의 혁파 또는 제한이라는 조처를 가장 많이 지적하였다. 궁방전 면세 문제에 대해 논란을 벌인 배경과 전개과정에 대해 좀더 세밀한 검토가 필요하다. 이 문제를 놓고 인조대부터 논란을 벌여 현종대에 마무리 되는 과정에서 궁방전 면세 結數의 定限이 마련되었다.

절수의 성격에 대한 보다 분명한 지적을 현종대 기사에서 찾아볼 수 있다. 해당 기사에서 궁방이 절수를 통해 면세 혜택을 받고 있고, 그것이 전결세의 수세와 같은 성격, 액수라는 점을 파악할 수 있다. 1662년 11월 司諫 鄭晫 등이 백성을 힘들게 하고 나라를 병들게 하는 주요한 원인으로 宮家의 山海 折受를 지목하는 계언을 올렸다. 이때 사간 정석 등은 현종이 궁가의 절수를 官의 收稅와 동일한 것으로 간주하면서 궁가의 절수가 民에게 크게 해치는 일이 없을 것으로 파악하는 것 자체에 대해서 문제를 제기하고 있다.¹⁴⁾ 정석

14) 『承政院日記』 177冊, 顯宗 3年 11月 23日 (癸巳), “殿下以爲 今此宮家折受 與自官收稅無異 固無大害於民者耶.”

등이 현종의 궁가절수에 대한 인식 태도를 문제삼는 이유는 다름이 아니라 궁가의 절수가 관의 수세와 동일한 것이 아니었기 때문이다. 절수는 所有와 收稅 양쪽으로 연결될 수 있는 복합적인 성격의 전도확보방식, 전도절급방식이었기 때문이다. 이를 좀더 구체적으로 말하자면 수세지로서 절수받은 전도에 대해서 이를 소유지와 동질적인 권리관계를 설정해나가는 것이 현실에서 벌어지고 있었기 때문에 많은 소유권 분쟁이 야기되고 있었던 것이다. 따라서 정석 등의 문제제기는 현종의 궁가 절수의 성격에 대한 인식태도에 문제제기를 하는 것이 아니라, 절수의 규모가 너무 크다는 점, 궁가에 속한 奴輩들의 농간이 심하다는 점 등 방점을 찍고 있었다.

현종대의 기사이지만 인조대에서 현종대에 이르기까지 짧은 시기에 그리고 별다른 궁방전에 대한 대응책이 실시되지 않던 시기에 折受의 성격은 크게 달라진 것으로 보기 어렵다. 따라서 우리는 17세기 당시 折受가 收稅의 권한, 즉 收稅權으로도 간주되고 있었다고 파악할 수 있다. 결국 궁방, 아문에 대한 전도의 折受, 折給은 토지소유권에만 한정되는 것이 아니라 애초의 수조권 분급도 절수 절급으로 표현하고 있었던 것이다. 이렇게 볼 때 절수 문제가 免稅 문제와 불가분의 관계가 있다는 점을 명쾌하게 알 수 있다. 즉 궁가의 입장에서 절수받은 토지의 상당부분은 면세혜택을 받은 것이고, 조정의 입장에서 궁가에 절수해준 토지는 면세혜택을 내려준 것이었다.

宮家 田畷 면세를 둘러싼 논의를 자세히 살피기에 앞서 免稅에 2가지 경제적 의의가 담겨 있다는 점을 주의할 필요가 있다. 개인이나 관아의 소유지에 免稅 혜택이 내려지는 경우와 免稅에 해당되는 분량을 다른 사람의 소유지에서 收稅하는 경우의 免稅 혜택에 차이가 있다. 전자는 『경국대전』에 나오는 自耕無稅와 동일한 경제적인 효과를 지니고 있었다.¹⁵⁾ 그리고 그 경제적인 이득은 田稅를 비롯한 국가에 내야할 稅額을 내지 않는, 다시 말해서 부세 징수 과정 자체에 관여하거나 관심을 두지 않아도 실현

15) 『經國大典』卷2, 戶典 諸田, “官屯田馬田院田津夫田氷夫田守陵軍田 則自耕無稅”

된다. 반면에 후자는 타인의 소유지에서 收稅하는 징세과정이 경과되어야 免稅라는 혜택이 지닌 경제적인 이득을 현실화할 수 있다. 이러한 성격의 免稅는 달리 표현하면 收稅와 동일한 것이었다.

『經國大典』에 나오는 衙祿田, 公須田 등의 各自收稅地는 『經國大典註解』에 따르면 모두 民田이고 民田에서 내야할 稅를 官에 내지 않고 應食할 사람이 각자 收稅하게 하는 성격의 토지였다.¹⁶⁾ 이러한 각지수세지에 대한 규정은 『續大典』에 무릇 면세전은 該宮 該衙門에서 各自收稅하는 것을 규정하고, 수세액을 每一結에 米 23斗로 정한 것과 잘 연결된다고 할 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 조선 후기 궁방전의 免稅田(宮房田)은 한편으로 조선 전기의 수조지를 잇는 성격의 토지이기도 하였다.

仁祖 즉위 직후부터 宮家와 勢家の 免稅를 혁파해야 한다는 주장이 조정에서 제기되었다.¹⁸⁾ 그리고 인조반정 직후에 팔도에 御史를 파견하여 內需司, 諸上司, 諸宮家の 魚箭·鹽盆·船稅折受處를 일체 혁파하여 民瘼을 없애주겠다는 宣諭를 내린 바가 있었다.¹⁹⁾ 宮房田 免稅 혁파에 대한 문제제기는 1625년 10월에 올린 호조의 계사에 또렷하게 제기되어 있다. 호조는 宮家の 田畝에서 法에 따라 마땅히 收稅해야 한다고 주장하면서, 이때 『경국대전』의 諸田條에 따라 관둔전 등이 면세 혜택을 받고 내수사에 소속된 전토도 면세 혜택을 받지만 賜牌된 궁가의 소속 전토에서 법에 따라 수세하는 것처럼 궁가에서 買得하였거나 내수사에 소속된 것처럼 投托하였거나,

16) 『經國大典註解』前集, 戶典 各自收稅, “皆民田也 民田而稅 不納於官 使應食之人 各自收之也.”

17) 『續大典』卷2, 戶典 諸田, “凡免稅田 該宮該衙門 各自收稅 各衙門免稅田 毋過定限而收稅 每一結 米二十三斗.”

18) 『仁祖實錄』卷6, 2年 7月 15日 (丁卯) (33-631).

19) 혁파 대상에 宮房田이 명시되지는 않았지만 魚箭 등을 혁파하는 것과 같은 맥락에서 折受에 田土도 포함되는 것으로 보아야 할 것이다. 『承政院日記』12冊, 仁祖 4年 4月 13日 (乙酉), “但念聖上反正之初 別遣御史 宣諭八方 有曰 內需司諸上司諸宮家 魚箭鹽盆船稅折受處 一切革罷 以除民瘼.”

折受된 田土들은 모두 수세해야 한다는 논리를 펼쳤다.²⁰⁾ 이에 대해서 인조는 유래가 오래되었기 때문에 갑자기 혁파할 수 없다고 대답하였다. 관료들이 법적인 규례가 없다고 주장한 것²¹⁾에 대해 인조는 선왕의 은택과 같은 일시적인 혜택을 유래가 오래된 것으로 치부하여 대응한 것이었다.

호조의 주장을 정리해 보면 둔전을 궁가에 사패하였어도 법으로는 당연히 收稅해야 한다는 것, 본래 屯田은 自耕無稅인 公田에 해당되지만, 公田을 賜牌하여 宮家에 이른바 소유권을 넘겨주었을 경우에 收稅하는 것이 당연하다는 것이었다. 따라서 궁가에서 매득 또는 投託, 折受한 전답에 대해서는 더욱 면세해주어서는 안된다는 지적이었다. 그런데 인조의 반응은 그러한 사정을 알고 있지만 유래가 오래되어 혁파하기 어렵다는 것이다. 이와 같이 궁가에서 매득하고 屬司로 托稱하여 免稅받고 있는 것, 諸上司의 折受받은 것 등이 당시 면세 혜택을 받고 있었다.

궁방전 면세를 혁파해야 한다는 관료들의 주장에 대해 인조가 유래가 오래되었다고 논박한 것은 결과적으로 보아 성공적인 것이었다. 인조대 후반, 효종대 전반으로 가면서 궁방전 면세를 혁파하지는 주장에서 궁방전 면세 결수의 定限을 만드는 것으로 논의가 변화하고 있는데, 이러한 변화는 결과적으로 보아 인조가 계속 궁방전 면세의 유래가 오래되었다는 주장을 견지하면서, 인조 자신의 의지로 궁방전 면세를 하나의 規例로 또는 典例로

20) 『承政院日記』 9冊, 仁祖 3年 10月 21日 (丙申), “趙翼 以戶曹言啓曰, 臣等取考大典 諸田條 惟官屯田馬田院田津夫水夫各陵軍田國行水陸田(缺二行)司田 而既已賜牌 於諸宮家 則法當收稅也 況諸宮家買得之田 托稱屬司而免稅者乎 又況諸上司折受 之田乎 臣等忝在有司 閱祖宗金石之壤 悼國家稅入之縮 而今因儒臣筭子 廟堂覆啓 既承議處之命 則但請申明祖宗法制而已 別無可議之事 伏候聖裁 傳曰 知道 流來已久 似難卒革矣.”

21) 1626년 『承政院日記』 기사에 궁방전 免稅가 근거가 없는 것임을 분명하게 소개하고 있다. 仁祖의 批答도 유래가 오래되어 갑자기 혁파하기 어렵다는 것이었다. 『承政院日記』 12冊, 仁祖 4年 3月 3日 (丙午), “持平金堉來啓曰 … 諸宮家免稅復戶之事 取考 該曹規例 無有所據 法典免稅條 只有內需司田 而諸宮家則無之 … 答曰 不允 諸宮家免稅之事 流來既久 決難卒革矣.”

만들었다고 해석할 수 있기 때문이다.

1625년부터 시작된 궁방전 면세 혁파 논의는 1626년에 차례로 各衙門의 면세전을 查覈하여 처치하라는 왕명과²²⁾ 궁가 면세의 虛實을 查覈하라는 왕명²³⁾이 내려지면서 한단계 진전될 계기가 있었지만 인조가 계속 궁가 면세 혁파를 완강하게 거부하면서 앞으로 나아가지 못하고 있었다. 그리고 인조는 궁가 전답 면세를 유래가 오래되었다는 논거에서 한 단계 앞으로 나아가기에 “(궁가)전답의 면세는 실로 祖宗朝의 規例이며, 금일에 새로 만든 일이 아니다”라고 주장하는 지점까지 나아갔다.²⁴⁾ 이제 仁祖에 의해서 궁가 전답에 면세 혜택을 내려주는 일이 ‘祖宗朝의 規例’의 지위를 얻게 된 것이었다. 또한 인조는 궁가 전답 면세가 곧 법전에 수록되어 있는 내수사와 같은 부류라는 논리를 펴기도 하였다.²⁵⁾ 이는 실제 『經國大典』에 諸田條에 內需司田이 惠民署種藥田 등과 같이 ‘並無稅’로 기재된 것을 인용한 것이었지만, 『경국대전』 職田條에 왕자 부마의 직전 田結數에 따로 기재되어 있다는 점에서 정확한 논거로 인용한 것은 아니었다. 이와 같이 조종조의 규례로 간주하거나, 『경국대전』의 조목을 활용하여 인조는 宮家 전답을 免稅해주는 것을 관철시켰다.

1629년 무렵까지 끈질기게 진행되던 관료들의 궁방전 면세 혁파 주장은 결실을 거두지 못하였다. 1637년 비변사가 올린 계를 보면 各衙門의 免稅 문제는 국왕의 조치를 받아냈지만, 宮家の 면세 문제는 ‘先朝의 賜與’라는 데에 구애되어 결정을 내리지 못한 채 폐단의 근원이 그대로 남아 있다는 점을 지적하고 있었다. 그러면서 궁가의 免稅를 50結로 제한하는 방안을 제기하였다. 궁가의 면세를 혁파해야 한다는 주장에서 면세 결수의 定限을

22) 『承政院日記』 12冊, 仁祖 4年 3月 19日 (壬戌).

23) 『承政院日記』 14冊, 仁祖 4年 閏6月 23日 (癸亥).

24) 『承政院日記』 26冊, 仁祖 7年 5月 28日 (壬子), “答曰 驛田已爲酌處 更勿煩瀆 田畚免稅 實是祖宗朝規例 非今日創爲之事也.”

25) 『承政院日記』 26冊, 仁祖 7年 6月 7日 (庚申), “院啓 黃性元還收封君之命 田畚免稅事 答曰 諸宮家田畚免稅 流來既久 此亦法典所謂內需司之類 今難卒革.”

설정하자는 방책으로 물러서는 것이었다. 이에 대해 인조는 물론 받아들이지 않았다.²⁶⁾

인조대에 궁방전에 관련된 논의가 면세 문제를 중심으로 제기된 것은 당시의 궁방전의 성격이 궁방의 소유지이고 여기에 면세라는 혜택이 덧붙여 있었던 사정과 앞서 살펴본 바와 같이 궁방전에 收稅의 권한이 부여된 경우도 免稅田으로 조정에서 파악하고 있었기 때문이었다. 折受, 買得, 賜與라는 경로를 통해서 확보한 궁방 소유지는 주로 並作을 주어 半收하는 방식으로 운용되고 있었다.²⁷⁾ 관료들이 궁방전, 이문둔전의 면세를 문제삼는 이유는 궁방전 자체에서 토지를 경영하는 방식에 대해서 문제제기하는 것이 아니라 당연히 궁방전에 면세 혜택이 없을 경우에 발생하는 상황, 즉 궁방전이 出稅하게 되었을 때 얻게 되는 국가 세입의 증대를 도모할 수 있기 때문이었다.

宮房田의 면세 문제에 대해서 효종말년인 1659년(효종 10년)에 이르러면 免稅田의 結數를 정하여 궁방이 외방에 設庄하여 沃土를 廣占하는 것을 막아야 한다는 주장이 제기되었다. 앞서 인조대에 궁방전 면세결을 제한하지는 주장이 제기된 지 20여 년만의 일이었다.²⁸⁾ 국가의 전답을 일체 면세해서는 안되고, 이렇게 無稅의 전토가 확대되면 稅入이 크게 줄어들 것이라는 설명이었다. 그리고 면세 액수를 한정하면 나머지[數外]는 收稅하고

26) 『承政院日記』 56冊, 仁祖 15年 2月 23日 (癸巳), “又啓曰...今者諸上司各衙門 皆得蒙允 而獨諸宮家 拘於先朝賜與 不爲快減 則弊源猶在 濫觴之弊 終不可防 而人心亦必不服 此臣等之所以爲慮也 諸宮家免稅 不載法典 可見祖宗朝立法之嚴 而國綱一壞 倖門多端 所謂屬司免稅者 無處無之 誠可寒心 臣等之請以五十結爲限者 亦出於十分參酌 今承物減之教 臣等私竊惑焉。”

27) 『承政院日記』 12冊, 仁祖 4年 3月 26日 (己巳), “雖曰賜與折受 而給民並作 以收一半 稅與草價 皆不得免也。”

28) 『孝宗實錄』 卷21, 孝宗 10年 閏3月 19日 (己卯) (36-187); “諫院啓曰 宮家免稅之田 自有國家定制 而法網陵夷 漸至踰濫 近日諸宮家外方設庄 爲弊已極 廣占沃土 包羅山澤者 在處皆然 此豈盛世之所宜有哉 況不問結數之多少 一切免稅 罔有限量 無稅之田 將遍國中 使國體日損 公法日壞 而稅入之所以縮 民怨之所以滋者 莫不由此 請令該曹 一一查正其免稅之數 依法典折給 而數外之田 收稅應役 與齊民一體施行 上從之。” 『承政院日記』 155冊, 孝宗 10年 閏3月 19日 (己卯).

應役하게 하는 것을 목표로 제시하고 있었다. 이를 통해 당시 조정의 정책이 궁방전 면세는 法외의 특혜이기 때문에 혁파해야 한다는 주장에서 면세 결수를 제한하는 현실적인 방책으로 흘러갔음을 잘 알 수 있다.

효종대에 제기된 궁방전 면세결수 제한의 움직임은 현종대에 이르러 조금씩 귀결점을 찾아나가고 있었다. 1660년(현종 원년) 5월에 상소한 李惟泰는 현종과 문답하는 과정에서 “면세하는 한 가지 일에 대해서 말하자면, 옛날에는 이러한 법이 없었다. 지금 면세에 定規가 없어 諸宮家의 경우 모두 면세되고 있는데, 이는 진실로 잘못된 것이다”라고 지적하고 있었다.²⁹⁾ 이유태는 대안으로 직전법의 復設을 제시하였다.³⁰⁾ 숙종대 궁방전 免稅 관련된 논의에서 대안으로 제시되는 것 가운데 하나가 바로 직전법이었는데, 이미 이유태가 이러한 제안을 하고 있었고, 앞서 인조대 궁방전 면세 혁파 논의에서도 직전법이 제기되기도 하였다. 1660년 무렵부터 이제 궁방전 면세 결수의 定限을 획정하는 문제가 본격적으로 논의되었다.

궁방전 면세 결수 정한 문제에 대해 1661년 대사간 趙復陽 등은 ‘大君·公主는 250결, 王子·翁主는 180결이 祖宗의 定制로 國典에 실려 있다는 주장을 펴면서 하나의 기준을 제시하였다.³¹⁾ 이에 대해 현종은 궁가의 전결 문제는 지금 변통하려 하는데 아직 결과를 얻지 못하였다는 批答을 내렸다. 이 문제는 1662년(현종 3년)에 들어서면서 본격적인 논의가 진행되었다. 6월 조복양과 현종 사이에 논의가 진행되더니,³²⁾ 7월에 현종이 먼저 宮家 免稅 結數의 定限을 600結로 하는 것이 좋겠다는 의견을 내비치고, 이에 대해 신하들이 과도하다고 지적하자, 현종이 화를 내면서 600결로 해주지 않으면

29) 『承政院日記』 162冊, 顯宗 元年 5月 9日 (癸亥), “又曰 免稅一事 古無此法 今者免稅無定規 如諸宮家皆免稅 誠爲非矣 上曰 宮家則無免稅矣 惟泰曰 無職田故有免稅 職田之法 不可不復矣.”

30) 宋浚吉도 1660년 7월 상소에서 자신이 4월에 職田法 復設을 건의하였다고 지적하였다. 『承政院日記』 163冊, 顯宗 元年 7月 19日 (壬申).

31) 『承政院日記』 168冊, 顯宗 2年 5月 18日 (丙寅).

32) 『承政院日記』 174冊, 顯宗 3年 6月 20日 (辛酉).

옛날대로 그대로 가겠다고 말하였다.³³⁾ 이후 9월에 이르러 “大君·公主는 500結로, 王子·翁主는 350結로 定限을 삼고, 折受한 것 가운데 陳結은 아울러 實結로 充給”하는 결론이 내려졌다.³⁴⁾ 1662년에 각각 500결, 350결로 免稅結數의 定限이 정해졌지만, 이 또한 너무 과다하다는 지적이 계속되면서 1663년 다시 宮家 田畝 면세 결수 定限이 정해졌는데, “大君·公主는 400결, 王子·翁主는 250결”로 정해졌다.³⁵⁾ 이때의 면세결수 定限을 숙종대 이후 하나의 典範으로 간주되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 인조 즉위 이후 궁방전 면세 혁파 문제를 놓고 계속 논란을 벌이면서, 결국 궁방전의 면세 혜택을 혁파하지는 주장에서 면세 결수의 定限을 최소한으로 줄이는 방향으로 귀결되었다. 그리하여 1663년에 마련된 궁방전 면세결수 정한을 肅宗代에도 준용되었다. 그런데 이때의 조처가 각 궁방의 궁방전 전체 결수에 제한을 두는 것이 아니라는 점과 궁방이 折受, 賜與, 買得 등 여러 가지 방법을 동원하여 궁방전을 확대하는 것을 금지시킨 것이 아니라는 점을 간과해서는 안될 것이다. 그 결과 궁방전 折受의 혁파는 숙종대에 이르러 크게 문제제기되었고, 그에 대한 대안이 마련될 수밖에 없었다.

33) 『顯宗實錄』卷5, 顯宗 3年 7月 24日(乙未)(36-341), “上曰 前日所議宮家給結事 定以六百結則如何 復陽曰 六百結 乃中邑結數 實涉過多 上曰 前則一千四百結 今定以六百結 亦是太減 何謂過也 敏迪曰 六百結太多 依大典定制似當 上厲聲曰 若然則依前勿爲定制.” 『顯宗改修實錄』에는 ‘前日所議宮家給結事’ 대신 ‘宮家免稅’라고 분명하게 표현되어 있다.

34) 『顯宗實錄』卷6, 顯宗 3年 9月 5日(乙亥)(36-345), “司諫李敏迪曰 臣頃達宮家免稅六百結之過多 而聖聽不回 臣竊悶焉 上曰 其時予欲定數 而未果 若以五百結定限 則如何 命夏敏迪皆以爲過多 佐明曰 頃日引見之後 臣等退而相議 皆以爲五百結 則似非太多矣 上問左右 三司諸臣亦多貌隨者 於是 大君公主以五百結爲限 王子翁主 則以三百五十結爲限 折受中陳結 並以實結充給.”

35) 『顯宗實錄』卷6, 顯宗 4年 4月 13日(庚戌)(36-363), “上曰 大君公主 定以四百結 王子翁主 則定以二百五十結.”

3. 17세기 후반 궁방전 折受 革罷와 戊辰定式、乙亥定式

17세기 후반 숙종재위 시기에 궁방은 절수를 통해서 궁방전을 확보하면서 소유자와 수세지를 확대하고 있었다. 또한 궁방에 속한 宮奴, 宮差, 그리고 導掌의 무리들이 궁방의 위력을 끼고 민인의 토지를 占奪하는 폐단을 일으키고 있었다.³⁶⁾ 궁방이 柴場, 漁箭, 鹽盆 등으로 경제적 기반을 확대해나가는 문제도 크게 번지고 있었다. 그리고 民人들이 宮家와 衙門에 투탁하여 屯田 또는 屯庄으로 일컬어지는 것을 감수하는 상황도 벌어지고 있었다. 이는 屯民이 되었을 때 해당 군현의 執役에서 벗어날 수 있기 때문이었다.³⁷⁾ 또한 屯民은 궁방의 권세를 등에 업고 행패를 부리는데, 수령이 손을 대지 못하는 경우도 있었다.³⁸⁾

肅宗代 궁방전을 둘러싼 여러 문제 가운데 가장 핵심적인 것은 절수의 혁파 문제였다. 앞선 시기의 사정과 관련시켜 볼 때 이때의 절수 혁파는 궁방의 所有地로써 확보되는 田畝를 더 이상 궁방에 절급해주지 않겠다는 것으로 볼 수 있다. 궁방전을 둘러싼 문제점을 해소하기 위해 작성된 戊辰定式, 乙亥定式의 주요한 내용이 후술하는 바와 같이 바로 절수의 혁파였다. 그런데 절수는 애초의 절급에 해당하는 소유지를 확보할 수 있게 해주는 절수도 해당되지만, 또한 收稅地(免稅地)로서 元結(民結)을 획급해주는 절수도 해당되었다. 즉 民結免稅地를 나누어주는 것도 절수로 나타내고 있었다. 1725년 중부시에서 경상도 함양의 마천 등지의 量外 加火耕處를 절수하여 수세할 수 있게 해달라는 요청을 윤택할 때 나오는 표현이 바로 ‘折受받아 收稅’한다는 것이었다.³⁹⁾ 이러한 折受地의 경우 조정은 면세

36) 『顯宗實錄』卷5, 顯宗 3年 5月 17日(己丑) (36-331), “史臣曰… 鼎重曰 從前宮屯折受之處 雖民田在其中 而輒爲宮奴依勢占奪 外方民怨 莫此爲甚 況此兩邑陳荒之地 雖云無主 窮民之無田土者 辛苦開墾 積年耕食 永作己物 農家恒產 一夫所耕 不過十餘斗地 而一朝見奪於宮家 則其冤如何.”

37) 『承政院日記』 220冊, 顯宗 11年 7月 29日(癸未).

38) 『承政院日記』 250冊, 肅宗 2年 1月 8日(辛卯).

조치의 철회, 또는 면세 규모의 제한 등으로 논의를 진행하였다.

숙종의 절수에 대한 인식도 수세와 연결시켜서 파악하는 것이었다. 1678년 경상도 함양 산골의 馬川 등지를 용동궁이 折受하는 것에 대해서 관료들이 반대하자, 숙종은 “宮家에서는 단지 그 地稅를 거둘 뿐이다”⁴⁰라고 언급하였다. 이러한 논리로 용동궁의 함양 馬川 등지의 절수를 합리화하고 있었다. 이에 대해서 비국에서는 결국 궁방에서 토지를 廣占하게 되면 民人이 피해를 받을 것이라고 주장하면서 숙종의 언급을 반박하였다. 하지만 비국도 숙종이 地稅를 거둘 뿐이라는 점에 대해서 반론을 펼치지는 못하였다. 이러한 사례에서 볼 때 결국 宮房의 절수는 다른 한편으로 官의 수세와 동질적인 것 적어도 같은 액수의 부담으로 民에게 다가서고 있었다. 또한 궁방의 절수로 확보된 宮房田 免稅結數의 정한이 만들어지지 전까지 宮房田이 곧 면세 전이었다는 점에서 折受로 확보된 궁방전 가운데 일부는 官收稅地=宮房免稅地로 파악해도 무방할 것이다. 이렇게 官收稅地=宮房免稅地인 토지는 후술하는 民結免稅地와 동질적인 것으로 볼 수 있지 않을까 추정된다.

17세기 후반 궁방전 折受 혁파의 유력한 조치로 기존의 연구성과에서 간주된 것이 바로 乙亥定式이다. 1695년 乙亥年에 정리된 것으로 전해진 이른바 乙亥定式은 지금까지 숙종대에 궁방전 절수 혁파를 결정한 유력한 조치로 간주되어왔다.⁴¹ 그런데 앞선 시기인 현종대를 비롯하여 숙종 재위 시기의 많은 사료에서 궁방전 절수 혁파를 주장하는 언급을 찾아볼 수 있다. 또한 영조대에도 숙종대에 실행된 여러 절수 혁파조치를 언급하고 있는데, 이러한 기사에 궁방전 절수 혁파와 관련하여 1695년 을해년 외에 1688년 무진년을 지목하고 있었다. 예를 들어 1725년에 閔鎭遠은 “先朝 乙亥年(1695년)에

39) 『承政院日記』 586冊, 英祖 元年 2月 13日 (辛巳), “慶尙道咸陽地嚴川馬川等面 量外加火耕處 並爲折受收稅之意 分付于該道該邑 何如 傳曰 允.”

40) 『承政院日記』 264冊, 肅宗 4年 4月 28日 (丁酉), “備局亦爲回啓 而以只自當宮收稅而已 非所爭於土地 爲教...答曰 不允 嚴馬兩川革罷事 宮家只收其地稅而已 有何貽害於民哉.”

41) 朴準成, 앞 논문, 211~213쪽; 李榮薰, 앞 책, 168~178쪽.

대신이 궁가의 절수를 戊辰年(1688년)에 定奪한 것에 의거하여 일시에 혁파할 일로 연석에서 아뢰어 定式을 삼았고, 세월이 지나 절수하는 것이 간간이 있었기 때문에 庚子年(1720년)에 大臣 李健命이 宮家와 衙門의 折受를 영구히 금단하는 일로 다시 筵席에서 아뢰어 定奪되었다.”⁴²⁾라고 언급하면서 앞선 대신과 마찬가지로 궁방의 절수를 혁파해야 한다는 주장을 펼치고 있었다. 이견명은 乙亥年 이외에 戊辰年 定奪을 궁방전 절수 혁파의 주요한 조치로 언급하고 있었다.

乙亥定式에 앞서서 숙종대 궁가의 절수가 民田을 탈취하는 지경에 이르러 많은 폐단을 일으키고 있을 때 이에 대한 변통책으로 마련되어 시행한 것이 1688년에 마련된 戊辰定式이었다. 乙亥定式은 사실상 戊辰定式을 재확인한 것으로 볼 수 있다고 생각된다.⁴³⁾ 1688년(戊辰 숙종14년)에 궁방전 折受를 혁파하는 등 여러 조치가 마련되어 시행되었는데, 이것이 바로 무진정식이다. 1688년 4월 24일 獻納 趙儀徵이 壬子(1672, 현종 13) 이후 諸宮家와 各衙門의 절수처를 諸道로 하여금 상세하게 조사하여 啓聞하고 일체 혁파할 것을 주장하였다.⁴⁴⁾ 이에 대해 숙종은 諸宮家에서 이미 절수한 곳을 그대로 두고, 나머지를 조사하여 계문하라는 명을 이미 내렸다고 언급하였다. 이를 뒤에 영의정 南九萬의 주도로 논의가 진행되었다. 이때 1672년(현종 13)에 내린 금령 즉 절수를 혁파하라는 受教를 주요한 근거로

42) 『英祖實錄』 卷4, 英祖 1年 3月 12日 (庚戌) (41-486), “鎮遠曰 先朝乙亥 大臣以諸宮家折受 依戊辰定奪 一時革罷事 筵達定式矣 歲久後 間間有折受處 故庚子 大臣 李健命 以諸宮家各衙門折受 永爲禁斷事 又爲筵達定奪矣 近來大臣 以折受處 自備局署經事定奪 宜依先朝定式 盡爲革罷 命考出稟處.”

43) 戊辰定式이라는 명칭은 다음 『肅宗實錄』 기사에서 따온 것이다. 『肅宗實錄』 卷27, 肅宗 20年 9月 27日 (壬辰) (39-349), “副司直金世翊受命試士于嶺南 及歸 上疏論本道事曰 諸宮折受 公文諺書 大小州縣 無不蔓及 夫諸宮每托以不入於量田而取之 … 願殿下 一從前日受教(戊辰大臣入奏定式)施行 格外折受 竝還本主焉.”

44) 『承政院日記』 314冊, 肅宗 14年 4月 24日 (丙寅), “獻納趙儀徵所啓 … 請壬子以後 諸宮家各衙門折受處 令諸道詳查啓聞 一體革罷事 措語上同 上曰 諸宮家 旣已折受處 則仍存 而諸上司各衙門各軍門折受處 已令查出啓聞矣 勿煩.”

삼아 절수 혁파 방법을 상세히 논의하였다.⁴⁵⁾ 그리고 1688년 12월에 또한 궁방전 개설 방법에 대한 논의가 진행되어 새로운 방안이 마련되었다.⁴⁶⁾ 크게 보아 2차례에 걸친 논의 결과가 바로 무진정식이었다.

1688년에 마련한 戊辰定式의 중요한 내용은 절수의 혁파였다. 諸宮家 및 後宮에서 이미 절수 받은 것 이외에 금후에는 절수를 절대로 허용하지 않는 것이었다. 또한 舊宮의 折受 結數 가운데 定限을 넘는 부분도 혁파하지 않으면 안된다고 정하였다. 結數 定限은 이때 新宮에게 職田法에 의거하여 結數를 분급한다는 방안과 연결된 것이었다. 職田法에 의거한다는 것은 바로 1663년(顯宗 4, 癸卯年)에 내린 수교에 따라 大君·公主 400結, 王子·翁主 250結을 免稅의 定限으로 삼는다는 것이었다.

궁방이 면세결수를 획급받아 얻게 된 것은 다름아닌 收租, 收稅에 해당하는 액수였다. 大君의 경우 획급받은 400결에서 나오는 田稅와 大同收米로 460-470석을 받을 수 있을 것으로 산정되었다. 그런데 職田의 면세 정한으로 현종대 정해진 결수를 언급하면서 이를 ‘折受定制’ 또는 ‘折受幾結’이라고 지정하고 있다는 점이 주목된다. 다시 말해서 宮房 職田을 복구한다는 자체는 실제로 民結을 획급받아 면세에 해당되는 정액을 궁방에서 받아챙기는 것이었다. 현실화되지는 못하였지만 이때 논의된 職田法은 획급한 結數에서 받은 米를 직접 받아들이는 것이 아니라 호조와 惠廳에서 그 액수만큼 받는 것이었다. 이러한 조처는 뒤에 나오는 民結免稅制와 같은 것이었다.

職田法(뒤에 나오는 民結免稅制)을 복구하려는 결정은 뒤이어 계속 시행하기 어렵고, 불편하다는 반론을 불러일으켰다. 이에 따라 이 문제에 대한 대안으로 궁가에 給價하여 田庄을 마련하게 하는 방안이 제기되었다. 1688년 12월 직전을 그대로 복설할 것인가, 給價할 것인가를 놓고 많은 중신들이 논의를 진행한 결과, 숙종은 大君·公主에게 銀 5,000냥을 주고, 王子·翁主에게 3,000냥을 주어 전답을 마련하게 하고, 토지소유에 관련된

45) 『承政院日記』 328冊, 肅宗 14年 4月 26日 (戊辰).

46) 『承政院日記』 332冊, 肅宗 14年 12月 7日 (丙午).

소송이 진행중인 전답을 궁가에 파는 자를 각별히 論罪하는 방안으로 최종 결정하였다.⁴⁷⁾

戊辰定式과 관련해서 衙門에 給價하여 전답을 매득하는 사례는 이보다 앞선 시기에 찾아볼 수 있다. 1680년 강화도의 給價받아 買得한 어영청 소속 전답을 訓局의 前例에 따라 免稅시켜 달라는 요구를 하는 사례를 찾아볼 수 있다.⁴⁸⁾ 또한 宮家에서 매득한 田庄은 당연히 免稅地로 간주되고 있었다. 당시 신하들이 걱정한 비는 소송 중에 있는 전답을 억지로 궁방에 파는 이른바 盜賣가 발생하는 문제였는데, 이미 현종대에 이와 같은 성격의 사건이 발생하고 있었다.⁴⁹⁾

1688년 무진정식이 실행되면서 궁방전은 이전에 질수받은 折受地, 그리고 銀으로 매입한 買得地로 구성되었다. 이 양지는 모두 궁방의 所有地, 私田畝이었고, 양지는 동일하게 免稅地였다. 그런데 折受地 내부에는 단순한 所有地와 다른 그리고 본질적인 측면에서 民結免稅地에 해당하는 토지들이 자리하고 있었다. 1694년 3월 사헌부가 짚한 내용 가운데, “宮家の 賜牌에 본래 定限이 있어 이를 넘지 않아야 하는 것이 분명한데, 근래 諸宮의 折受免稅가 나라 안에 널리 퍼져 地部(戶曹)의 稅入이 날로 줄어들고 經費가 고갈되게 만들고 있다”⁵⁰⁾는 것이 있다. 이러한 언급은 宮家の 賜牌와 折受免稅를 동일한 것으로 파악하는 것이고, 그래야만 뒤이어 나오는 “沃川 10面の 땅이 모두 折受되었다”는 지적이 이해될 수 있다. 10面

47) 『肅宗實錄』 卷19, 肅宗 14年 12月 3日(壬寅) (39-140), “壬寅 引見大臣備局諸宰 領議政金壽興曰 職田之制 因大臣陳達 有問議稟行之命 而諸議皆以爲 猝難復行 此法難行 而折受革罷 則不可無變通之道矣 宜令該曹 給價於宮家 使之買庄 最爲 便好 上曰 給價之數 當以幾何爲定耶 壽興曰 大君公主則四千兩 王子翁主則三千 兩爲定矣 上復曰 大君公主則給五千 王子翁主則給三千可也 仍命嚴立科條 令民 毋敢以相訟土地 賣於宮家.”

48) 『承政院日記』 279冊, 肅宗 6年 9月 21日(丙子).

49) 『承政院日記』 171冊, 顯宗 2年 11月 9日(甲申).

50) 『承政院日記』 356冊, 肅宗 20年 3月 22日(庚申), “宮家賜牌 自有定限 其不可諭制 也 明矣 近來諸宮之折受免稅 將遍邦內 至使地部 稅入日縮 經費且竭.”

모두는 소유지의 折受로 보는 것은 불가능하다는 점에서, 賜牌와 折受免稅 중에는 民結免稅처럼 간주되는 부분이 있었다고 보아야 할 것이다.

1694년 7월 전라도 茂長 幼學 金麟坐가 올린 상소에 나오는 於義宮 收稅地의 사례도 民結免稅의 성격을 지닌 토지로 보인다.⁵¹⁾ 김인좌는 茂長 靈光 長城의 數千結이나 되는 토지가 甲戌打量(1634년)에서 無主로 懸錄되었다는 이유로 지금 於義宮의 收稅地로 들어갔다고 주장하였다. 그리고 이어서 1결에서 米 40斗를 받아가고 있는데, 宮家에서 40두를 받으라는 명령을 내린 것이 아니라 導掌들이 개인 주머니를 채우기 위해 호조의 20두에도 차지 않는 收稅額보다 월등 많이 收稅하고 있다고 설명하였다. 이러한 상황에 대한 해결방법으로 김인좌는 1결에서 20두를 거두고, 導掌을 革罷하며, 田稅大同의 예와 마찬가지로 本縣의 監色이 收稅上納하게 할 것을 제시하였다. 어의궁 收稅 자체에 대해서 혁파를 요청하는 것이 아니라 수세액을 호조의 그것보다 2배 이상으로 만드는 導掌의 혁파와 호조 수세액과 같은 액수로 收稅할 것을 요구하고 있었다. 따라서 이 무장 등의 어의궁 수세지는 말 그대로 民結免稅地에 다름 아닌 것이었다.⁵²⁾

1688년 戊辰定式이 마련되어 시행된 이후 宮家의 절수 문제가 계속 민인에게 피해를 주는 원흉으로 지목되면서 또 다른 변통책으로 마련된 것이 1695년에 마련된 乙亥定式이다. 1695년 7월 조정에서 논의를 거쳐 정립한 을해정식의 주요 내용은 ① 折受 革罷 재확인 ② 民結免稅制의 정립 ③ 給價買得制의 확인 ④ 宮庄 마련하기 전까지 米太 輸送 등이었다.

먼저 戊辰定式의 내용인 折受 혁파를 재확인하였다. 당연히 戊辰 이후의 절수는 모두 혁파 대상이 되었다. 그런데 四宮과 明善·明惠 두 公主

51) 『承政院日記』 360冊, 肅宗 20年 7月 18日 (甲申).

52) 『肅宗實錄』 卷27, 肅宗 20年 7月 18日 (甲申) (39-339), “謹按隣佐 果爲民訴其冤耶 抑爲己圖其利耶 是未可知也 雖然戶曹諸宮 不宜異其稅者 誠不易之論也 而上不惟不納 反斥而絕之 蓋惡其語涉諸宮 請其減稅而然耳 王者於私財 係吝如此 而在廷諸臣 不爲之一言 何歟.”

房은 戊辰 이전의 절수는 그대로 두고, 이후의 절수만 혁파하게 하였다. 게다가 於義宮은 특별히 보살펴주어 무진 이후에 折受한 4,000결 가운데 1,000결을 그대로 보존할 수 있게 해주었다. 그런데 이때 賜與는 折受와 달리 취급하여 혁파 대상에 넣지 않았고, 결국 이름만 혁파일 뿐 실제로는 혁파된 것이 없다는 평가가 내려졌다.⁵³⁾ 하지만 宮房田 折受를 혁파하는 조처는 1720년 경종대에도 재확인되고 있었다.⁵⁴⁾

다음으로 民結免稅制의 정립을 살펴보면, 앞서 宮家의 折受地나 收稅地로 파악된 곳 가운데 사실은 民結免稅地에 해당하는 토지가 존재한다는 점을 살펴보았는데, 民結免稅의 액수로 이때 정립된 結數가 200결이었다. 戊辰定式에서 대군·공주 400결, 왕자·옹주 250결이라는 규정이 사라지고 민결면세의 定限이 200결로 된 것은 이때의 논의에서 좌의정 柳尙運의 언급에 등장하고 있을 뿐이지만 다른 신하들도 별다른 이의를 제기하지 않고 있었다. 『度支志』에도 그런데 250결의 근거를 癸卯年(현종 4, 1663년)으로 삼는 자료를 참고할 때 위에 나오는 250결이 잘못 전해져 200결이 된 것이 아닌가 생각된다.⁵⁵⁾ 200결을 元結(實結)로 채워서 分給하고 이외에는 折受를 전혀 허락하지 않는 것으로 하였다. 그리고 200결 定限 이외의 것은 모두 혁파해야 한다는 주장이 있었지만 채택되지 못하였고, 이후에 200결 定限을 지키는 것으로 규정하였다.

세번째는 給價買得制 규정은 戊辰定式을 확인하는 것이었는데, 戊辰年에 정해진 것에 의거하여 王子翁主房에 銀 4,000兩을 획급하여 宮庄을 買

53) 『肅宗實錄』卷29, 肅宗 21年 9月 21日(庚辰) (39-396), “庚辰 初 諸宮家折受革罷之時 上問柳尙運曰 賜與者不入於此中耶 對曰 然矣 於是折受之當罷者 皆作賜與而仍存 名曰革罷 而實無革罷之事矣.”

54) 『承政院日記』588冊, 英祖 元年 3月 12日(庚戌), “鎮遠曰 乙亥年 小臣爲史官時 其時大臣 陳達於筵中 以諸宮家折受 依戊辰定奪 一竝革罷事 定式矣 其後歲月稍久 間間有折受處 庚子年故相臣李健命 陳達諸宮家各衙門折受 永爲禁斷事 又爲定奪矣.”

55) 『度支志』卷5, 版籍司 田制部三 宮結 事實.

得하게 하는 내용이었다. 당연히 大君公主房에는 銀 5,000냥을 획급하는 것으로 재확인한 것으로 볼 수 있다. 당시 3궁방에 대한 처리 문제가 당면한 과제였기 때문에 銀 4,000냥만 지목한 것으로 보인다. 이렇게 볼 때 위에 나오는 실결 200결이란 무진년에 정한으로 삼은 대군 400결, 왕자·군·옹주 250결 가운데 왕자·군·옹주에 해당하는 것으로 짐작할 수 있다.

마지막으로 宮庄 마련하기 전까지 米太를 해당 궁에 수송하는 규정은 1695년 을해정식에서 새롭게 들어간 부분이었다. 궁장을 갖추기 전에 호조에 서 궁방에 太 100石과 宣惠廳米 200石을 5년 동안 수송하게 하였다. 戊辰·乙亥定式과 연결시켜 살필 수 있는 것 가운데 하나가 免稅宮屯 즉 民結免稅에서 每負에 收米 2升3合하여 1結에 23斗를 거두고, 永作宮屯에서 每負에 收租 2斗로 하여 1結에 租200斗를 거두고, 人情, 雜費, 船馬價를 모두 이 거둔 것에서 감당하는 것으로 정리되었다는 점이다.⁵⁶⁾ 이러한 수세액 규정을 뒤에 영조대 편찬된 『續大典』에 그대로 수록되었다. 戊辰·乙亥定式으로 정돈된 이 시기 궁방전의 구성은 民結免稅地와 買得地, 折受地로 이루어졌다고 할 수 있다. 그런데 買得地와 折受地는 동일하게 免稅地였다. 숙종대에 잇달아 궁방전에 관련된 定式이 시행된 결과 궁방전의 성격은 기본적으로 免稅地라는 점을 재확인할 수 있다.

4. 18세기 초반 庚子量案의 ‘永作宮屯’과 ‘民結免稅’

17세기말 18세기 초 시기에 궁방전은 토지지배의 근원을 살펴보면 買得地(給價買得地), 折受地, 民結免稅地로 구성되어 있었다. 그리고 실제 궁방이 연계 되는 경제적 이해관계의 측면에 주목하면, 매득이나 절수를 통해서 확보한 궁방의 소유지로 간주되는 토지, 절수 또는 민결의 분급을 통해서 연결된 다양한 수세지로 궁방전이 구성되어 있었다. 이러한 궁방전의 상황은 宮房의

56) 『度支志』卷5, 版籍司 田制部三 宮結 事實.

토지 折受를 혁파하고 급가매득제를 채택한 戊辰定式과 乙亥定式 전후 시기에 형성된 것이었다. 숙종대 후반의 궁방전 변동과정을 거쳐 자리를 잡게 된 궁방전의 구성 현황을 구체적으로 살펴볼 수 있는 역사적 사업이 바로 1719년에서 1720년에 걸쳐 실시된 己亥·庚子量田이다. 18세기 초반 실행된 기해·경자양전 사업을 통해 당시 궁방전이 어떻게 파악되고 있었는가 그리고 어떻게 구성되어 있었는지 살펴볼 수 있을 것이다.

조선왕조의 量田사업이란 田土의 田品, 長廣尺數 등을 파악하여 收稅 단위인 結負를 산출하고, 起耕(起陳)여부, 田主 그리고 田土의 위치 등을 국가의 公的인 통치체제로 조사하여 量案으로 정리하는 작업이었다. 따라서 양전 대상인 田土의 성격에 관련된 정보가 量案에 등재되었다. 우리가 관심을 기울이는 궁방전의 경우도 打量과정을 거쳐 경자양안에 수록되었다.

경자양전은 1719년에서 1720년에 걸쳐 실시되었고, 그 결과로 庚子量案이 작성되었다. 당시 하삼도 지역의 전답을 起耕田, 陳田을 막론하고 구체적인 개별 필지별로 다양한 정보를 打量 과정을 거쳐 정리하여 경자양안이 만들어졌다. 기해·경자양전을 수행하고 양안을 작성하는 시행규정으로 만들어져 당시의 양전사업에 활용된 것이 바로 『量田事目』이다. 1717년에 작성된 것으로 『新補受教輯錄』에 실려 있는 『양전사목』⁵⁷⁾의 내용과 1720년 당시 만들어졌던 등록류 자료인 『量田謄錄』⁵⁸⁾을 통해서 이때의 양전 과정에서 궁방전을 어떠한 기재 방식으로 등재하고 있었는지 살펴볼 수 있다. 『量田謄錄』, 『量田事目』의 해당 규정을 살펴보고, 또한 현재까지 전해지고 있는 경자양안 및 관련 양안 몇 가지를 같이 검토할 것이다.

먼저 당시 庚子量田에서 宮房田은 사복시의 목장이나 各衙門의 면세전과 마찬가지로 타량 대상이었음이 분명하다. 하삼도 지역에 소재하고 있는 전답이라면 궁방전을 포함한 여러 기관, 관청의 토지라도 모두 양전 대상이었다. 즉 전체 농경지를 조사하는 것이 당시 양전사업의 목표였던 것이다. 이러

57) 한국역사연구회 중세2분과 법전연구반, 『新補受教輯錄』, 청년사, 2000.

58) 『量田謄錄』(규장각한국학연구원 소장, 經古333.335-Y17).

한 원칙은 1662년(현종 3)에 마련된 『顯宗三年九月京畿量田事目』에서 “司僕司의 牧場과 各衙門 및 諸宮家의 免稅復戶 전결도 앞서의 사목에 의거하여 일체로 打量하고 總數를 啓聞한 후에 구별하여 조치할 것”⁵⁹⁾이라고 규정하고 있었다. 이처럼 하삼도 지역에 산재되어 있는 궁방전도 기해·경자양전의 타량 대상이었다.

다음으로 보다 구체적으로 경자양전 과정을 잘 보여주는 『量田謄錄』을 통해 1720년 당시 궁방전의 구성 현황과 당시 조정의 궁방전 관련 조치 내용을 찾아볼 수 있다. 1720년 3월 11일 全羅道觀察使兼右道均田使가 보낸 關文⁶⁰⁾에 궁방전을 양안에 등재하는 방식을 제시하고 있다. 전라도 우도군 전사는 外方에 소재한 諸宮家의 田畝를 ‘免稅’로 懸錄하거나, 또는 ‘該宮免稅’로 懸錄하는 등 크게 2가지 방식으로 구별되어 量案에 등재하도록 지시하였다. ‘免稅’로 기재된 전토(①)는 해당 궁방의 면세지 즉 궁방이 토지지배의 권한을 행사하는 토지인 반면에, ‘該宮免稅’로 기재되는 田土(②)는 바로 민결면세지에 해당하는 것이었다. 후자의 경우 해당 토지가 民結免稅임을 보다 확실하게 양안을 열람하는 사람들이 파악할 수 있도록 ‘該宮免稅’ 옆에 本主姓名을 기재하는 방식을 취하였다. 즉 궁방과 실제 전주를 모두 하나의 양안에서 파악할 수 있게 하는 방식이었다.

전라도 우도군전사가 붙인 설명을 좀더 자세히 살펴보면 ①은 “諸宮家에서 給價買得하여 免稅된 곳이거나 無主處를 永賜牌받아 免稅된 것인데, 합쳐서 ‘買得與賜牌免稅而永作宮屯’이라 칭해지는 토지였는데 免稅로 懸錄”⁶¹⁾하게 한 것이었다. 그리고 ②는 民結을 折受받아 면세된 곳인데, “有主民結免稅處는 該宮免稅로 懸錄”⁶²⁾하게 정리하고 있었다. ①은

59) 『度支志』卷5, 版籍司 田制部三, 量田, 節目 『顯宗三年九月京畿量田事目』, “一司僕牧場 各衙門諸宮家免稅復戶 依前事目 一體打量 總數啓聞後 區別處置.”

60) 『量田謄錄』, 全羅道觀察使兼右道均田使.

61) 『量田謄錄』, 全羅道觀察使兼右道均田使, “諸宮家田畝段 或有自該宮 給價買得而免稅者 或有無主處永賜牌免稅者 或有民結折受而免稅者 … 若是買得與賜牌免稅而永作宮屯處段 … 以免稅懸錄.”

궁방의 소유지를 기재하는 방식이고 ②는 궁방과 연결된 民結免稅地에 해당하는 토지를 기재하는 방식이었다. 전라도 우도균전사가 제시하는 궁방전 기재방식은 당시 조정이 궁방전을 크게 2가지 유형으로 파악하고 있다는 것을 보여준다. 庚子量案에 궁방전을 2가지 방식으로 등재하고 있다는 것은 결국 당시 궁방전이 永作宮屯, 民結免稅 2가지 유형으로 나뉘어 있었다는 것을 말해준다. 물론 두 종류의 궁방전 모두 免稅田이라는 점에서 공통점을 갖고 있었다.

1720년 양전이 실시되던 당시의 상황에서도 民結免稅와 永作宮屯에 모두 結數의 定限이 있었다. 따라서 量田 과정에서 定額 이외에 剩結이 생겨나는데 이에 대한 처리가 위의 두 유형의 궁방전에서 각각 달리 이루어지고 있었다. 여기에 나오는 定額은 한 해 앞선 1719년 收租案을 통해서 확인하였는데, 궁방별로 각 지역에 규정된 永作宮屯 結數와 民結免稅 結數를 가리킨다. 永作宮屯의 경우 무진년(1688년) 이전의 折受地 가운데 소유지와 궁방의 매득지(을해년 이전의 買得地와 을해년 이후의 給價買得地)로 구성되어 있고, 民結免稅地의 경우 大君 400結, 王子·君·翁主 250結로 정해진 定額을 가리킨다. 宮房田 면세 결수 정한은 앞서 살핀 대로 현종대 규정까지 연원이 올라가는 것이었다.

궁방전이 永作宮屯인 경우 정액 이외의 結數에 대해서는 該宮이 주인이기 때문에 ‘該宮奴名’으로 縣主하고 免稅 2字를 제거하였다. 이렇게 되면 이러한 결부는 應稅하는 民田과 동일하게 납세하는 궁방전으로 간주되는 것이었다. 한편 ‘民結免稅’의 경우 剩結을 찾아내면 다만 ‘免稅’ 2字만 제거하여 궁방전과 무관한 應稅하는 民田에 들어가도록 하였다. 두 경우 모두 剩結이 應稅 民田에 속하게 되지만, 전자(永作宮屯)는 宮房이 田主인 상황이고, 후자(民結免稅地)는 民人이 田主인 상황이다. 이와 같이 영작궁둔이나 민결면세가 출세하게 되면 수세장부인 양안에 똑같이 出稅하

62) 『量田謄錄』, 全羅道觀察使兼右道均田使, “有主民結免稅處段置…以該宮免稅 懸錄.”

는 전도로 등재하고 있었다. 이와 같이 『量田謄錄』의 규정은 免稅와 出稅를 뚜렷하게 구별하여 量案에 등재시키는 데 노력을 기울이는 것이었다.

궁방전의 剩結을 찾아내어 應稅民田과 동질적인 전도로 등록하려는 위와 같은 양안 작성 규칙은 宮房田에 섞여들어가는 民田을 찾아내려는 의지에서 나온 것이었다. 民田의 田主들은 徭役을 謀免하기 위하여 挾起, 加耕 등의 명목으로 궁방전에 冒入하였고, 이들을 하나하나 찾아내어 應稅結로 만드는 것은 改量의 목표이기도 하였다.⁶³⁾

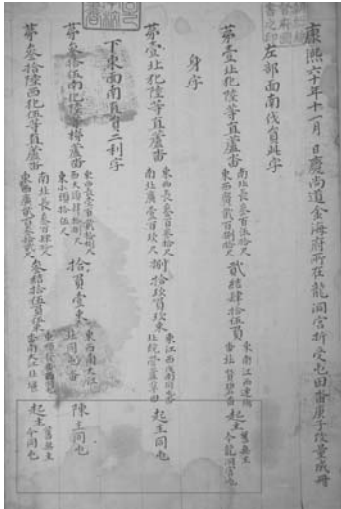
『量田謄錄』의 규정이 실제로 지켜졌는지 여부를 현존하는 量案을 통해서 확인할 수 있다. 宮房田의 2가지 유형으로 나누어지는 永作宮屯과 民結免稅는 실제 토지소유관계가 천양지차가 나는 것이기 때문에 量案이라는 장부에 기재할 때 그 기재방식이 다른 것은 너무나 당연한 일이었다.

永作宮屯 즉 궁방이 소유자인 궁방전의 기재사례는 『慶尙南道金海所在龍洞宮折受屯田畓庚子改量成冊』⁶⁴⁾에서 찾아볼 수 있다. 이 양안은 1720년 庚子量田 사업으로 작성된 庚子量案에서 경상도 김해부 소재 용동궁 절수屯田畓을 뽑아내어 만든 量案(成冊)이다. 경상도 김해부 庚子量案이 남아 있지 않기 때문에 이 용동궁 양안과 김해부 경자양안을 대조하는 비교 검토 작업을 하기는 어렵다. 하지만 경상도 다른 군현의 庚子量案이 남아 있기 때문에 본 용동궁 量案의 기재양식과 비교하는 작업을 할 수 있다.

본 양안의 작성연대는 康熙 60년 즉 1721년 辛丑年으로 되어 있다. 하지만 內題와 標題에 모두 ‘庚子改量’이라는 표현을 집어넣고 있기 때문에 1720년 庚子量田의 결과물인 庚子量案을 謄書한 것이 분명할 것으로 생각된다. 또한 현재 규장각에 소장되어 있는 경상도 경자양안 가운데 1721년으로 작성연대가 기재되어 있는 『尙州牧庚子改量田案』, 1722년으로 작성연대가 기재되어 있는 『慶尙道醴泉庚子改量田案』, 『龍宮縣庚子改量田

63) 『量田謄錄』, 庚子 慶尙左道 均田使 量田私節目, “一 諸宮家各衙門折受處 及馬位田畓 一竝打量 數外餘卜 濫冒入錄者乙良 一一查出 區別懸錄 一依民田 施行.”

64) 『慶尙南道金海所在龍洞宮折受屯田畓庚子改量成冊』(서울대 규장각 소장, 奎18313).



〈그림 1〉 『慶尙南道金海所在
龍洞宮折受屯田畚庚子改量成冊』

案』 등이 있다는 점도 참고할 수 있다.⁶⁵⁾

〈그림 1〉을 중심으로 기재양식을 살펴 보면 본 용동궁 量案은 庚子量案과 동일하다. 主名·作人名 기재란의 경우 ‘主’라고 기입하고 이어서 雙行으로 舊無主, 今龍洞宮屯으로 기재하고 있다. 또한 舊主가 없을 경우는 主 표기 다음에 원문과 같은 크기로 ‘同屯’으로 기입하고 있다. 이러한 主名 표기방식은 해당 필지의 현재 주인이 龍洞宮이라는 점을 분명하게 표현해주고 있다. 舊主는 다른 경지양안과 마찬가지로 甲戌量田 당시의 田主임에 분명하다. 따라서 본 양안은 永作宮屯에 해당되는 궁방의 소유지를 기재한 양안이라고 할 수 있다.

다음으로 『全羅道羅州牧安昌其佐兩島己亥量案謄書草成冊』⁶⁶⁾은 전라도 나주목에 소재한 안창도와 기좌도 두 섬의 전답에 대한 기해양안을 謄書한 초성책이다. 1724년 즉 기해·경지양전이 시행된 지 4년 뒤에 작성된 것인데 全羅道 羅州牧 소재 大嬪房 소속 安昌島와 其佐島에 관한 量案이다. 〈그림 2〉에서 알 수 있는 것처럼 陳起 표시란에 들어가야 할 起와 田主 표기간에 넣어야 할 主를 붙여서 起主로 표기하고 있다. 하지만 起와 主는 각각 다른 토지에 대한 정보를 담고 있기 때문에 구분해서 검토해야 한다.

65) 吳仁澤, 『경지양전의 시행조직과 양안의 기재형식』, 『역사와 현실』 38, 한국역사연구회, 2000.

66) 『全羅道羅州牧安昌其佐兩島己亥量案謄書草成冊』(서울대 규장각 소장, 奎18983). 大嬪房이란 肅宗의 後宮이며 景宗의 私親으로서 肅宗 27년(1701)에 賜死된 禧嬪 張氏가 景宗 2년에 玉山府 大嬪으로 追尊되면서, 校洞에 설치되어 私邸에 있던 神板을 移安한 곳이다. 安昌·其佐兩島가 大嬪房의 田畚으로 折受된 것도 이 때였으리라 추정된다.

주 기재 내용을 보면 기경전인 경우 大嬪房 免稅永作, 그리고 作+성명으로 되어 있다. 陳田인 경우에는 陳主同房으로 되어 있고 作人은 기재되지 않았다. 경자양안의 경우 작인에 대한 기재가 보이지 않기 때문에 본 양안의 ‘大嬪房 免稅永作’로 표기된 부분이 경자양안에 기록되었을 것으로 추정된다. 이렇게 본다면 니주목 안창도와 기좌도에 소재한 대빈방의 토지는 해당 궁방의 영작궁둔, 즉 소유주임에 분명할 것이다.

다음으로 현재 규장각에 소장되어 있는 『慶尙道順興府所在內需司田番庚子量案字號庫員卜數成冊』⁶⁷⁾도 庚子量田과 연관된 양안이다. 1749년(영조 25년) 3월에 경자양안에서 慶尙道 順興府 道干面, 二浮石面 소재 內需司 전답을 뽑아 정리한 양안이다. 이 양안의 기재양식은 경자양안의 형식을 그대로 따르고 있는데, <그림 3>의 아래쪽을 눈여겨 보면 主名을 기재하는 부분에 舊主, 今主를 다 기재하였으며, 그 아래로 時作을 따로 기재하고 있다는 점을 알 수 있다. 그런데 舊主와 今主는 대부분 내수사이고, 四標에도 내수사의 전답이 많이 등장하고 있다. 따라서 본 양안에 수록된 토지는 대부분 내수사 소유지이며, 時作은 본 양안 작성 당시의 작인일 가능성이 높다. 그렇다면 이 양안에 기재된 內需司 전답은 궁방의 永作宮屯에 해당되는 토지로 보인다.

다음으로 量案 등재 규정에서 民結免稅地일 경우 앞서 살펴본 바와 같이 量案에 ‘該宮免稅’와 ‘本主姓名’라는 구절을 나란히 기재하게 되어 있었던



<그림 2> 『全羅道羅州牧安昌邑島己亥量案謄書草成冊』

67) 『慶尙道順興府所在內需司田番庚子量案字號庫員卜數成冊』(서울대 규장각 소장,奎20450).



〈그림 3〉『慶尙道順興府所在內需司田
番庚子量案字號庫員卜數成冊』

규정을 실제의 양안의 기재내용을 통해서 살펴본다. 경상도에서 경자양전을 실행에 옮긴 균전사도 “諸宮家 免稅處의 時執者가 각각 世傳文券을 가지고 있거든 時執 人名으로 懸錄하고 ‘宮家免稅’ 4자를 아래에 써서 收租할 때 區別할 바탕으로 할 것”⁶⁸⁾이라는 자신만의 절목 규정을 마련해놓고 있었다. 두 가지 기재방식은 모두 宮房의 民結免稅地를 나타내는 것이었다. 이러한 민결면세지의 기재양식을 현존하는 庚子量案에서 찾아볼 수 있다. 규장각에 소장되어 있는 庚子量案 가운데 1719년이 작성연대인 『全羅右道高山縣己亥量田導行帳』⁶⁹⁾이 바로 그것이다. 〈그림 4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 이 양안이 民結免稅地를 기재하는 방식을 제대로 보여주고 있다. 이 양안의 여러 필지에서

에서 主名 기재년에 ‘明惠公主房免稅+主某’ 형식의 기입내용을 많이 발견할 수 있다. 그리고 이러한 主名이 기재된 필지의 欄外 下 段에는 반드시 ‘民結’이라는 표기도 들어 있다. ‘該宮免稅’와 ‘本主姓名’을 나란히 기재한 것으로도 民結免稅地 라는 점을 확인할 수 있지만 보다 확실하게 이를 나타내기 위해 ‘民結’을 덧붙인 것으로 보인다.

위에서 살핀 바와 같이 1719년에서 1720년에 걸친 경자양전과 그에 따른 경자양안에서 궁방전의 2가지 유형인 永作宮屯과 民結免稅地가 고스란히 파악되어 장부로 정리되었음을 찾아볼 수 있다. 그리고 出稅結, 應稅結

68) 『量田謄錄』 庚子 慶尙左道 均田使 量田私節目. “一 諸宮家 免稅處 時執者 各有世傳文券是去等以 時執人名懸錄 而下書宮家免稅四字 以爲收租時 區別之地爲齋.”

69) 『全羅右道高山縣己亥量田導行帳』(서울대 규장각 소장, 奎15033, 奎15034).

을 확인하기 위한 장부로서 量案의 작성목표에 걸맞게 宮房田의 경우도 免稅인가 出稅인가에 가장 주요한 초점이 맞춰져 있었다. 이후 영조대에는 보다 분명하게 定限을 넘어서는 宮房田의 出稅 문제가 대두하게 되었다.

5. 맺음말

본문에서 17세기 중반에서 18세기 초반까지 宮房田의 변화 추이를 折受와 免稅의 성격, 宮房田을 둘러싼 조정의 논의와 정책 마련, 궁방전과 관련된 定式, 庚子量田과 궁방전 기재방식을 살펴보았다. 본문의 내용은 간략하게 정리하고 앞으로의 연구과제를 제시하는 것으로 맺음말을 삼고자 한다.

17세기 초중반 인조대에서 현종대에 이르는 시기에 왕자, 공주, 후궁을 비롯한 여러 宮房이 개설되면서 이들 궁방의 경제적 기반 노릇을 하게될 궁방전



〈그림 4〉「全羅右道高山縣己亥量田簿行帳」

도 확대되었다. 궁방전은 無主陳荒地의 折受로 개설되는 것이 원칙이었지만, 궁방은 折受를 내세워 사실상 주인이 있는 토지인 有主民田을 침탈하였다. 한편 일반 民人 가운데 일부는 자신들이 가지고 있던 民田을 宮房에 投托하여 무거운 征賦를 모면하려고 하였다. 궁방의 折受가 有主民田 침탈과 겹쳐지는 문제는 특히 효종대 이후 보다 커다랗게 확대되어 나갔다.

그 이유는 量田을 거쳐 量案에 기재된 無主陳田이 궁방의 田畝 확대를 위한 折受, 立案의 주요한 명목으로 제시되었는데, 量案에 無主로 기재된 陳田이 대부분 사실상의 주인이 있는 有主陳田이었기 때문이다. 그런데 宮房의 折受는 收稅의 권한, 즉 收稅權으로도 간주되고 있었다. 이러한 경우는 궁방전에 조정에서 免稅혜택을 내려준 것이기도 하였다.

17세기 중반 관료들은 宮房田을 거론하면서 宮房田 免稅의 혁파 또는 제한이라는 조치를 가장 많이 지적하였다. 인조대에 戶曹을 비롯하여 宮家에서 買得 또는 投託, 折受한 田畝에 대해서는 더욱 免稅해주어서는 안된다고 지적하였다. 인조는 유래가 오래되었다고 논박하면서 면세 혁파 논의에 반대하였다. 그리하여 宮房田 免稅를 하나의 規例가 되어버렸고, 이후 궁가의 면세를 혁파해야 한다는 주장에서 면세 결수의 定限을 설정하지는 주장으로 물러나게 되었다. 그리하여 1663년 다시 宮家 田畝 면세결수 定限이 정해졌는데, “大君·公主는 400결, 王子·翁主는 250결”로 정해졌다.

肅宗대에 궁방전 折受의 혁파 문제가 시급한 현안이었다. 折受 혁파는 궁방의 所有地로써 확보되는 田畝를 더 이상 궁방에 折給해주지 않는 것이었다. 그리고 收稅地의 折受人인 경우 免稅 조치의 철회, 또는 免稅 규모의 제한 등으로 논의가 진행되었다. 17세기 후반 궁방전 折受 혁파의 유력한 조치로 간주된 1695년 乙亥定式은 사실상 1688년에 마련된 戊辰定式을 재확인하는 것이었다. 戊辰定式의 중요한 내용은 折受의 革罷였고, 結數 定限을 職田法에 의거하여 정하였는데, 大君 400結, 王子·君·翁主 250結을 免稅의 定限으로 삼는다는 것이었다. 당시 이미 折受地 내부에는 단순한 所有地와 다른 그리고 본질적인 측면에서 民結免稅地에 해당하는 토지들이 자리하고 있었다.

1695년에 마련된 乙亥定式은 折受 革罷 재확인, 民結免稅制의 정립, 給價買得制의 확인, 宮庄 마련하기 전까지 米太 輸送 등의 내용을 갖고 있었다. 戊辰·乙亥定式으로 정돈된 이 시기 궁방전의 구성은 民結免稅地와 買得地·折受地로 이루어졌다고 할 수 있다. 그리고 買得地와 折受

地는 동일하게 免稅地였다.

1719년에서 1720년에 걸쳐 실시된 三南量田 사업의 결과로 만들어진 庚子量案에서 당시 궁방전을 파악하는 방식을 찾아볼 수 있다. 당시의 양전 규정은 諸宮家에서 給價買得하여 免稅된 곳이거나 無主處를 永賜牌받아 免稅된 이른바 ‘買得與賜牌免稅而永作宮屯’와 民結을 折受받아 면세된 곳인 有主民結免稅處, 2가지로 궁방전을 나누어 파악하는 것이었다. 궁방전이 永作宮屯인 경우 실제 양안에서 해당 궁방을 主名 기재난에 기재하고 있었다. 그리고 民結免稅地일 경우 量案에 ‘該宮免稅’와 ‘本主姓名’라는 구절을 나란히 기재하고 있었다.

이상의 정리를 통해 17세기 초반에서 18세기 초반 宮房田은 折受의 확대와 혁파, 면세의 제한, 민결면세지의 등장 등으로 변화하고 있었고, 그러한 변화는 궁방전을 둘러싼 조정의 논의와 정책의 전개, 그리고 이에 대한 궁방의 대응 과정 속에서 나타난 것이었다. 앞으로 18세기 초반 영조대 이후의 宮房田의 변화 추이를 出稅, 有土와 無土 등을 둘러싼 조정의 논의와 정책 마련과 집행을 중심으로 정리하는 과제가 남아 있다. 그리고 계속해서 고종대에서 대한제국시기까지 궁방전의 변동을 검토하는 것도 중요한 연구과제이다. 이러한 연구를 통해서 조선 후기 궁방전의 성격이 시기에 따라 어떻게 변화하였고, 조선의 경제적 변화 특히 농업에서의 변화과정이 갖고 있는 시대적, 역사적 의미도 찾아낼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 기본자료

『經國大典』

『經國大典註解』

『續大典』

『結戶貨法稅則』(규장각한국학연구원 소장 奎5127-10)

朝鮮王朝實錄

『備邊司謄錄』

『承政院日記』

『度支志』

丁若鏞, 『經世遺表』

『量田謄錄』(규장각한국학연구원 소장, 經古333.335-Y17).

『慶尙南道金海所在龍洞宮折受屯田畝庚子改量成冊』(서울대 규장각 소장, 奎18313).

『全羅道羅州牧安昌其佐兩島己亥量案謄書草成冊』(서울대 규장각 소장, 奎18983).

『慶尙道順興府所在內需司田畝庚子量案字號庫員卜數成冊』(서울대 규장각 소장, 奎20450).

『全羅右道高山縣己亥量田導行帳』(서울대 규장각 소장, 奎15033, 奎15034).

2. 논문 및 단행본

金容燮, 『司宮庄土의 管理-導掌制를 중심으로』, 『사학연구』 18, 한국사학회, 1964.

_____, 『司宮庄土의 佃戶經濟와 그 成長 - 載寧餘勿平庄土를 중심으로』, 『아세아연구』 19, 고려대 아세아문제연구소, 1965.

_____, 『朝鮮後期農業史研究』 I - 農村經濟·社會變動, 일조각, 1970.

朴廣成, 『朝鮮後期の 土地制度 研究 - 量田과 經界의 紊亂을 中心으로』, 『論文集』 8, 仁川教育大學, 1970.

安秉珪, 『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, 1975.

朴準成, 『17·18세기 宮房田의 확대와 所有形態의 變化』, 『韓國史論』 11, 서울대 국사학과, 1984.

李榮昊, 『18·9세기 地代形態의 變化와 農業經營의 變動』, 『韓國史論』 11, 서

올대 국사학과, 1984.

都珍淳, 「19세기 宮庄土에서의 中畝主와 抗租」, 『韓國史論』 13, 서울대 국사학과, 1985.

李榮薰, 「宮房田과 衙門屯田의 전개과정과 소유구조」, 『朝鮮後期社會經濟史』, 한길사, 1988.

姜祥澤, 「朝鮮後期 有土屯田과 無土屯田의 擴大와 그 改革論議에 대하여」, 『釜大史學』 10, 부산대 사학회, 1986.

이영호, 「근대전환기 궁장토 소유권의 향방 - 경상도 창원 龍洞宮田畝 ‘永作宮屯=租200斗型’의 사례」, 『한국학연구』 24집, 인하대학교 한국학연구소, 2011.

조영준, 「조선후기 궁방(宮房)의 실체」, 『정신문화연구』 31-2, 한국학중앙연구원, 2008.

李景植, 「職田制의 施行과 그 推移」, 『朝鮮前期土地制度研究』, 一潮閣, 1986. 한국역사연구회 토지대장연구반, 『조선후기 경자양전 연구』, 혜안, 2008.

吳仁澤, 「17·18세기 量田事業 研究」, 부산대 대학원 박사논문, 1996.

廉定燮, 「숙종대 후반 量田論의 추이와 庚子量田의 시행」, 『조선후기 경자양전 연구』, 혜안, 2008.

吳仁澤, 「경자양전의 시행조직과 양안의 기재형식」, 『역사와 현실』 38, 한국역사연구회, 2000.

한국역사연구회 중세2분과 법전연구반, 『新補受教輯錄』, 청년사, 2000.

Abstract

Changes of Royal Household Land from
the 17th Century to the Early 18th Century
- Focus on Cut-out Land and Tax-free Land -

Yeom, Jeong-sup*

From the King Injo's reign to King Hyeonjong's reign, during the 17th century, royal household land was expanded as main economic base of the royal household. Basically royal household land was opened by land-cutout over wasteland of no owner. But royal household dispossessed people's own land using cut-out land illegally. Meanwhile some people assigned his own land to royal household in order to avoid heavy burden of taxation. In the middle of the 17th century Joseon government made decision to setup the maximum limit of the tax-free land size possessed by royal household.

In the late 17th century imminent problem about royal household land was abolition of land-cutout to royal household. There were a lot of discussions about that issue, for example someone argued no more land-cutout to royal household, others argued withdrawal of tax-free favor to royal household land. Therefore at 1688 Joseon government determined Regulation of Mujin Year, main contents of that contained abolition of land-cutout to royal household, introduction of tax-free over people's own land, bargain land by payout of Joseon government. So Regulation of Eulhae Year, at 1695, reconfirmed the force of Regulation of Mujin Year, added the code of payment of cereals before arrangement of royal household land.

During 1719 and 1720, Joseon government carried out Land Survey of Gyeongja Year over Hasamdo(Chungcheong, Jeonla, Gyeongsang). We can find the method of enrollment of royal household land by examining Land Register of Gyeongja Year. There were two ways of enrollment of royal

* Hallym University

household land. The one was to enroll royal household land as his own land, and the other was to enroll royal household land as his tax-free land over people's own land.

Key Words : Royal Household Land, Cut-out Land, Tax-free Land, Tax-free over Private Land, Regulation of Mujin Year, Bargain Land by Payout, Land Register of Gyeongja Year

<필자소개>

이름: 엄정섭

소속: 한림대학교 인문학부

전자우편: yeobul@hallym.ac.kr

논문투고일: 2020년 7월 16일

심사완료일: 2020년 8월 24일

게재확정일: 2020년 8월 30일