

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2019.5.4.147

JCCT 2019-11-19

왕의 즉위와 대동법 시행에 관한 연구

A Study on The Throne of Kings and Implementation of Daedongbeop

최학삼*

Hack-Sam Choi*

요약 광해군 즉위 후의 경기대동법(선혜법), 인조 즉위 후의 강원도대동법, 효종 즉위 후의 충청도 및 전라도 대동법의 시행은 새로이 즉위한 왕에게 기대를 걸어 백성들의 고단한 삶을 개선시키려 했던 위대한 경세가(輕世家)의 대단한 노력이 있었기에 가능했던 것이다. 그러나 이 세 왕의 즉위 후 시행된 대동법은 그 시행과 관련하여 큰 위기에 당면하게 된다. 시행과 관련된 위기의 차이점은 광해군 때와 인조 때의 대동법은 시행결정 후 시행은 즉시 이루어졌으나 얼마 안가서 폐지위기에 놓였다는 것이고, 효종 때의 충청도 및 전라도 대동법은 시행 전에 극심한 반대에 부딪쳤으나 그 반대를 극복하고 시행된 이후에는 폐지위기를 맞지 않고 계속 시행되었다는 것이다.

본 연구에서는 이러한 세 왕의 즉위와 그 새로운 왕에게 기대를 걸어 백성의 편안한 삶을 위한 대동법의 시행을 성공시킨 경세가(輕世家)들의 노력에 대하여 검토해 보았다. 광해군 때의 한백겸과 이원익 및 황신, 인조 때의 조익과 이원익, 효종 때의 김육 등은 공물방납의 폐단을 개선하여 백성들의 고달픈 삶을 개선시켜 주고자 하는 공통적인 생각을 가진 인물들이었다. 이들은 성리학의 이론적인 해석에만 치중하는 것이 아닌 그 해석을 바탕으로 백성을 위한 올바른 정치를 현실에서 실천하는 경세가(輕世家)적인 능력을 발휘하였다. 그 결과물이 바로 대동법 시행을 위한 정책입안과 시행인 것이다.

주요어 : 대동법, 광해군, 인조, 효종, 경세가

Abstract The implementation of Daedongbeop of Gyeonggido after throne of Gwanhaegun, the Daedongbeop of Gangwondo after throne of Injo, and the Daedongbeop of Chongcheongdo and Chollado after throne of Hyojong were in expectation of new kings the greatest Governing Administrator who tried to improve the hard life of the people, It was possible because there was a great effort. However, after throne of these three kings, the enactment of the Daedongbeop is a major crisis. The difference of the crisis related to enforcement was that the enforcement of the Daedongbeop of the Gwanhaegun and the Injo was carried out immediately after the enforcement decision was made but soon it was put into a crisis of abolishment and the Chungcheongdo and Chollado provincial Daedongbeop encountered extreme opposition before the enforcement and it has been carried on continuously since the end of the abolition crisis.

In this study, we examined the efforts of the Governing Administrator who succeeded in the enactment of the Daedongbeop for the peaceful life of the people, with the throne of these three kings and the expectation of the new king. In the case of at the time of Gwanhaegun, Hanbekgyeom, LeeWonik, and Hwangshin, Joeik and LeeWonik at the time of Injo, and Kimyuk at the time of Hyojong were common people who have tried to improve the troubles of the people. They did not focus only on the theoretical interpretation of Neo-Confucianism, but on the basis of the interpretation, they demonstrated the power of the Governing Administrator practicing the right politics for the people in reality. The result is policy formulation and enforcement for the implementation of the Daedongbeop.

Key words : Daedongbeop, Gwanhaegun, Injo, Hyojong, Governing Administrator

*정회원, 김해대학교 사회복지상담과 교수
접수일: 2019년 9월 2일, 수정완료일: 2019년 10월 11일
게재확정일: 2019년 10월 18일

Received: September 02, 2019 / Revised: October 11, 2019

Accepted: October 18, 2019

*Corresponding Author: hschoi@gimhae.ac.kr

Dept. of Welfare Counseling Gimhae College, Korea

I. 서론

정암 조광조, 율곡 이이, 서애 유성룡과 같은 선각자들의 노력으로 인해 공물방납의 폐단에 빠져있는 백성들의 고단한 삶을 살아가던 백성들을 구제하기 위한 대동법은 결국 광해군이 즉위하면서부터 시행되기에 이른다. 광해군 즉위 후의 경기대동법(선혜법), 인조 즉위 후의 강원도대동법, 효종 즉위 후의 충청도 및 전라도 대동법의 시행은 새로이 즉위한 왕에게 기대를 걸어 백성들의 고단한 삶을 개선시키려 했던 위대한 경세가의 대단한 노력이 있었기에 가능했던 것이다. 그러나 이 세 왕의 즉위 후 시행된 대동법은 그 시행과 관련하여 큰 위기에 당면하게 된다. 시행과 관련된 위기의 차이점은 광해군 때와 인조 때의 대동법은 시행결정 후 시행은 즉시 이루어졌으나 얼마 안가서 폐지위기에 놓였다는 것이고, 효종 때의 충청도 및 전라도대동법은 시행 전에 극심한 반대에 부딪혔으나 그 반대를 극복하고 시행된 이후에는 폐지위기를 맞지 않고 계속 시행되었다는 것이다. 본 연구에서는 이러한 세 왕의 즉위와 그 새로운 왕에게 기대를 걸어 민생의 안정을 위한 대동법의 시행을 성공시킨 경세가(輕世家)들의 노력에 대하여 검토해 보고자 한다. 본 연구에서는 1장에서 서론을 기술하고, 2장에서는 광해군의 즉위와 대동법 시행, 3장에서는 인조의 즉위와 대동법 시행, 4장에서는 효종의 즉위와 대동법 시행, 5장에서는 효종 이후의 대동법 시행과정, 6장에서는 결론을 기술한다.

II. 광해군의 즉위와 대동법의 시행

광해군은 선조에 이어 1608년에 조선 15대 왕으로 즉위하였다. 1623년 인조반정으로 폐위되기까지 약 15년 동안 왕의 자리에 있었던 그였다. 광해군하면 먼저 떠오르는 것은 명과 후금사이에서 조선의 부국강병을 추구했다는 긍정적인 측면도 있었으나 계모인 인목대비를 폐비시켰으며 동생인 영창대군을 죽게 내버려 둔 비정의 왕이라는 내용일 것이다. 이러한 광해군이 즉위 초에 한 일은 궁궐공사와 산릉(山陵)이었다. 궁궐공사와 산릉에는 필연적으로 백성들의 국역동원과 수많은 재화가 필요했을 것이다. 이러한 점은 임진왜란의 상처가 아직 채 가시지도 않은 상황에서 백성들의 고된 삶을 더 가중시켰을 것이라는 예상을 쉽게 할 수 있게 하는 것이다.

그렇다면 광해군에게는 백성들의 고된 삶을 개선시켜 주려는 의지가 있었어야 할 것이다. 이러한 의지가 자의였는지 타의였는지 간에 반영되어 광해군이 왕이 된 1608년(광해군 즉위년) 공물방납이 극심했던 경기도부터 대동법이 시범적으로 시행되기에 이른다.

우리가 흔히 알고 있는 대동법의 시행은 1608년 광해군이 즉위한 후 오리 이원익의 건의로 경기도부터 시범적으로 시행되었다는 것이다. 그러나 이원익의 건의 이전에 구암 한백겸의 상소를 통한 대동법 시행 건의가 있었고, 영의정 이원익이 대동법의 시행을 관장하는 선혜청 도제조임에도 불구하고 병으로 체직하는 상황에서는 호조판서 황신이 선혜청 부제조로서 대동법 시행에 관한 실무책임을 맡게 되었다. 추포 황신은 국가재정의 낭비를 걱정하고 백성의 편안한 삶을 위해 대동법 시행 초기의 폐지위기를 극복하고 그 시행을 적극 추진했다는 공헌이 있다. 이와 관련된 내용은 최학삼(2018)의 연구 [1]에서 상세히 정리되어져 있다.

III. 인조 즉위 후의 대동법 시행

1623년 인조가 즉위한 후 다시 영의정으로 복귀한 이원익이 경기도에 이어 강원도, 충청도, 전라도에 대동법의 시행을 건의하여 시행하게 된다. 그러나 충청도와 전라도는 시행된 다음 해(1624년)에 폐지되기에 이른다. 광해군이 즉위한 후 대동법의 시행을 이원익의 건의 이전에 먼저 건의했던 한백겸과 마찬가지로 인조가 즉위한 후에는 이원익의 건의 이전에 조익이 대동법의 시행을 건의하였다. 조익은 그의 시문집인 『浦渚集』 권2, 論宣惠廳疏(논선혜청소)에 기록되어 있는 상소내용에서 다음과 같이 대동법의 시행을 건의하였다.

“(전략) 신이 삼가 생각건대 지금 이 선혜청의 법이야말로 고대의 제도와 가장 가까운 것으로 실로 맹자가 말한 선왕의 정치와 은연중에 부합되는 것이라고 여겨집니다. 따라서 지금 이 법을 국내에 시행하기만 한다면 우리 동방의 성대한 정치를 이로부터 기대할 수 있게 되리라고 신은 삼가 생각하는 바입니다. 지금 이 법은 전결(田結)에 부과하는 것을 모두 미포(米布)로 하고 중외(中外)의 수용(需用)도 이 미포로 분배해 주도록 되어 있는데 그러고도 여유가 있어서 흉년이나 재해에 대비할 수가 있으며, 백성들에게 부과하는 액수를 보아도 10

분의 1보다 가볍습니다. 그래서 신이 삼대(三代)의 정치와 은연중에 부합되는 것이라고 말씀드린 것입니다.(중략)

삼대에 10분의 1을 부과하도록 한 제도야말로 백성을 부유하고 풍족하게 만드는 방법이었다는 것입니다. 신이 삼가 생각건대, 이 법제를 몇 년 동안만이라도 시행하게 한다면 집집마다 부유하고 사람마다 풍족하게 해 주는 일을 기필코 달성할 수 있으리라고 여겨집니다. 그 이유는 무엇이겠습니까.

지금 이 법에 따르면 1결(結)에 부과하는 것이 16두(斗)인데 그 속에는 운송하는 비용까지 포함되어 있고, 또 전세(田稅)와 삼수량(三手糧) 등을 합친다 해도 20여 두에 지나지 않습니다. 그런데 1결당 1년의 소득을 보면 토질이 보통이고 평년작일 경우 미곡을 20석(石)에서 30석은 거둘 수가 있습니다. 그리고 보면 20여 두의 미곡을 부과한다 해도 실제로는 10분의 1이 못 된다고 할 것이니, 백성들에게 거두어들이는 것이 어찌 가볍다고 해야 하지 않겠습니까.(후략)[2]

위와 같은 조의의 상소와 관련하여 박병련 등(2007)은 “조의의 상소에서 주목되는 내용은 유성룡보다 부세균평화 이념을 정밀화하고 소민보호론을 뚜렷이 내세운 점과, 대동법으로 유가의 이상인 10%세율을 실현할 수 있다고 본 점이다. 세종의 공법은 소민의 보호를 표방하였지만, 대토지 소유자에게 더 큰 이익을 제공하였고, 전조의 감소에 따른 공물 부담의 증가라는 부작용 낳았다. 그에 반해 경지 규모에 비례하는 세율인 대동법의 시행은 명백히 소민에게 큰 혜택인 반면 대토지소유자에게서 이전 조세체계의 특혜를 박탈하였다. 이 점을 유성룡부터 의식하였는데, 조의에 이르러 정연한 논리로 제시하였다.”[3]고 평가하였다.

대동법 시행과 관련한 조의의 상소가 있는 후 이원익은 광해군 때와 마찬가지로 다시 건의하여 결국 강원도, 전라도, 충청도에 대동법을 시행시키게 된다. 그러나 광해군 때와 마찬가지로 시행된 지 얼마가지 않아 불편한 점이 많다는 호소가 잇따르자 대동법을 혁파하던 1624년에만 시행해 보고 결정해 보자는 상황이 발생하고, 그 후 전라도와 충청도는 대동법이 혁파되었으나 강원도에는 계속 시행되게 되는 과정을 거치게 된다.

다음은 경기도에 이어 강원도에 대동법이 시행된 1623년(인조 1년) 이후 결코 짧지 않은 세월이 흐른 후

에 병자호란(1636년 12월-1637년 1월)이라는 국란이 끝나고 충청감사로 재직 중이던 김육이 경기도와 강원도에 이어 충청도에도 대동법을 시행해야 한다는 건의와 관련한 1638년(인조 16년) 9월 27일의 기록이다.

충청감사 김육(金堉)이 치계하기를,

“선혜청(宣惠廳)의 대동법(大同法)은 실로 백성을 구제하는 데 절실합니다. 경기도와 강원도에 이미 시행하였으니 본도(本道)에 무슨 행하기 어려울 리가 있겠습니까. 신이 도내(道內) 결부(結負)의 수를 모두 계산해 보건대, 매결(每結)마다 각각 면포(綿布) 1필과 쌀 2말씩 내면 진상하는 공물(貢物)의 값과 본도의 잡역(雜役)인 전선(戰船), 쇠마(刷馬) 및 관청에 바치는 물건이 모두 그 속에 포함되어도 오히려 남는 것이 수만입니다. 지난날 권반(權盼)이 감사가 되었을 때에 도내의 수령들과 더불어 이 법을 시행하려고 하다가 하지 못했습니다. 지금 만약 시행하면 백성 한 사람도 괴롭히지 않고 번거롭게 호령도 하지 않으며 면포 1필과 쌀 2말 이외에 다시 징수하는 명목도 없을 것이니, 지금 굶주린 백성을 구제하는 방법은 이보다 좋은 것이 없습니다.”하였다.

비국이 회계하기를,

“이 상정(詳定)은 바로 고(故) 신 권반이 일찍이 상세하게 만든 것인데 미처 시행하지 못하였으니, 식자들이 지금까지 한스럽게 여깁니다. 만약 지금 시행한다면 공사(公私) 양편 모두가 이로울 것이고 서울과 지방이 모두 편리할 것이니, 해조로 하여금 낱알이 상고하여 결정하게 하소서.”하니, 아뢴 대로 윤허한다고 답하였다.[4]

그러나, 위의 내용과 같이 충청감사 김육의 건의로 비변사와 해조가 회계하여 대동법의 시행을 윤허한 인조였으나 대동법을 시행하라는 전교가 없자 김육이 재차적으로 건의하기에 이른다. 그럼에도 불구하고 바로 시행되지는 못하다가, 훗날 효종이 즉위한 후에 충청도에서 대동법의 시행이 실현되기까지 많은 시간이 걸리게 되었다. 그 시간만큼 대동법이 시행되지 않는 지역 백성들의 고달픈 삶은 계속되어져 갔다.

IV. 효종 즉위 후의 대동법 시행

인조에 이어 1649년(효종 즉위년)에 즉위한 효종은 즉위 초부터 북벌을 추진하였다. 효종이 추진한 북벌은

필연적으로 군사의 징발과 군량미 등의 재화를 비축하기 위해 백성들의 큰 희생을 요구하였다. 이러한 효종위복별 추진에 대하여 김육이라는 대 경세가(輕世家)가 민생의 안정이 더 시급한 사항이라면서 강력한 반대를 주장한다. 또한, 김육은 공물방납의 폐단으로 인한 백성들의 고단한 삶을 개선시키고자 대동법을 수없이 주장하고 건의하여 결국 시행시키게 된다.

잠곡(潛谷) 김육(金堉)은 대동법의 시행 등 백성을 위한 정책입안 및 시행과 관련해서는 가장 위대한 경세가(經世家)로 평가되고 있다. 『조선왕조실록』에는 조정 동료들뿐 아니라 백성들이 자발적으로 찾아와 조문한 예가 두 사람 나온는데, 한 사람은 울곡 이이 이고, 또한 사람은 바로 김육이다.[5]

김육은 충청감사 시절인 1638년(인조 16년)에 대동법의 시행을 제차 건의하였다가 인조의 동의를 결국 구하지 못하였으나 1649년에 효종이 즉위한 후 다시 대동법의 시행을 강력히 건의하여 결국 1652년에 충청도에 대동법을 시행시키게 된다. 그는 대동법의 시행세칙인 호서대동사목의 서문을 직접 작성하기까지 하여 대동법의 시행을 관장하였다.

또한, 충청도에서의 대동법 시행에 멈추지 않고 1654년(효종 7년)과 1656년(효종 7년)에 전라도에도 대동법의 시행을 강력히 건의하였으나 받아들여지지 않았다. 그러나 1658년 그가 사망하고 20여 일 후에 전라도 연안(해읍) 지역에 대동법이 시행되기에 이르고, 1662년(현종 3년)에는 전라도의 산군(山郡) 지역에서도 대동법이 시행되게 된다. 전라도의 연안지역보다 산군지역에서 대동법의 시행이 늦었던 이유는 아무래도 지역의 특성상 쌀의 생산량이 적고, 쌀의 운송을 위한 수로 및 육로 등의 교통도 불편했기 때문일 것이다. 이렇듯 충청도와 전라도 지역에 대동법이 시행될 수 있었던 것은 김육의 오직 백성의 고달픈 삶을 개선시키려는 생각과 옳다고 생각되는 일은 굽히지 않고 계속해서 그 시행을 주장한 집념이 있었기 때문일 것이다.

한편, 본 연구의 서론에서도 언급한 것처럼 김육의 대동법 시행과 관련해서는 광해군 때와 인조 때의 각각 경기도와 강원도에서의 대동법 시행과는 약간의 차이점이 있다. 즉 경기도와 강원도에서의 대동법 시행은 광해군과 인조가 즉위한 후 한백겸과 이원익, 조익과 이원익의 건의로 신속하게 시행은 되었으나 얼마 가지 않아 폐지위기에 당면하게 되나 본 장의 다음의 내용에서 기술

되는 충청도 및 전라도에서의 대동법 시행은 시행이 결정되기 까지 많은 시간이 걸리고 반대도 심하였으나 시행결정이 된 이후에는 폐지위기에 당면하지는 않고 시행되었다는 것이다.

다음은 효종이 즉위한 1649년에 우의정 김육이 호서(충청도)와 호남(전라도) 지역에 대동법시행을 위한 건의와 관련한 1649년(효종 즉위년) 11월 5일의 기록이다.

우의정 김육(金堉)이 상차하기를,

“(전략) 대동법(大同法)은 역(役)을 고르게 하여 백성을 편안케 하기 위한 것이니 실로 시대를 구할 수 있는 좋은 계획입니다. 비록 여러 도(道)에 두루 행하지는 못하더라도 기전(畿甸)과 관동(關東)에 이미 시행하여 힘을 얻었으니 만약 또 양호(兩湖) 지방에서 시행하면 백성을 편안케 하고 나라에 도움이 되는 방도로 이것보다 더 큰 것이 없습니다. 졸곡(卒哭) 후에 바로 의논했어야 했는데 객사(客使)가 마침 이르러 와서 아직까지 미루고 있었습니다. 지금은 객사가 이미 갔는데도 묘당(廟堂)의 논의가 조용해 들리지 않으니, 신은 못내 괴이하게 여깁니다.(중략) 감히 별폭(別幅)에 써서 올립니다.”하였는데,

그 별폭에 이르기를, “민간의 백가지 역(役)이 모두 전결(田結)에서 나오니, 이는 바로 옛날의 경계법(經界法)입니다. 나라에 일이 많다 보니 민역(民役)이 날로 무거워져서 1년에 응당 행하여야 할 역으로 매결당 소용되는 비용이 거의 목면(木綿) 10여 필이나 되고 적어도 7, 8필은 밀돌지 않는데 뜻밖에 마구 나오는 역은 여기에 들어 있지 않으니, 백성들이 어찌 곤궁하지 않겠습니까. 지금 만약 대동법을 시행하면 매 1결마다 【10속(束)이 1부(負)가 되고, 1백 부가 1결(結)이다. 전(田)에서 수확하는 다소에 따라 속이라 하고, 부라 하고, 결이라 한다.】 봄에 목면 1필, 쌀 2두(斗)를 내고, 가을에 쌀 3두를 내면 모두 10두가 되는데, 전세(田稅) 이외의 진상물(進上物)과 본도의 잡역(雜役), 본읍에 납부해야 할 것이 모두 그 가운데 있어 한번 납부한 후에는 1년 내내 편안히 지내도 됩니다. 경기에서 선혜청(宣惠廳)에 봄가을에 8두씩 1년 16두를 바치는 것에 비하면 역시 매우 너그럽습니다. 양호(兩湖) 지방의 전결이 모두 27만 결로 목면이 5천 4백 동(同)이고 쌀이 8만 5천 석이니, 수단이 좋은 사람에게 부처 규칙하여 조지하게 하면 미포

(米布)의 수가 남아서 반드시 공적인 저장과 사사로운 저축이 많아져 상하가 모두 충족하여 뜻밖의 역(役) 역시 응할 수가 있습니다. 다만 탐욕스럽고 교활한 아전이고 색목(色目)이 간단함을 혐의하고 모리배(牟利輩)들이 방납(防納)하기 어려움을 원망하여 반드시 헛소문을 퍼뜨려 교란시킬 것이니, 신은 이점이 염려됩니다.”하였다.(중략)

우의정 김육이 아뢰기를,

“이는 선혜(宣惠)의 법과 차이가 없습니다. 선혜법은 고상(故相) 이원익(李元翼)이 건의한 것인데 먼저 경기·강원도 두 도에서 실시하고 호서에는 미처 시행하지 못하였습니다. 지금 마땅히 먼저 이 도에서 시험해야 하는데, 삼남(三南)에는 부호(富戶)가 많습니다. 이 법의 시행을 부호들이 좋아하지 않습니다. 국가에서 영(令)을 시행하는 데 있어서 마땅히 소민(小民)들의 바람을 따라야 합니다. 어찌 부호들을 꺼려서 백성들에게 편리한 법을 시행하지 않아서야 되겠습니까.”하고, 좌의정 조익(趙翼), 연양군(延陽君) 이시백(李時白)은 모두 행하는 것이 편리하다고 하고, 호조판서 이기조(李基祚), 호군(護軍) 정세규(鄭世規)는 모두 불편하다고 하니, 상이 이르기를, “대동법을 시행하면 대호(大戶)가 원망하고, 시행하지 않으면 소민이 원망한다고 하는데, 원망하는 대소가 어떠한가?”하니, 여러 신하들이 모두 말하기를,

“소민의 원망이 큼니다.”하니, 상이 이르기를, “대소를 참작하여 시행하라.”하였다.[4]

다음은 위의 내용에서처럼 효종이 김육이 건의한 양호(兩湖)지역 중에서 호서(충청도)지역에 대동법을 대소를 참작하여 시행하라고 하였으나 거의 한 달이 지나도 그 시행이 되지 않자 김육이 다시 호서지역에 대동법을 시행해야 된다는 건의를 하였으나 효종이 윤허하지 않는 상황과 관련된 1649년(효종 즉위년) 12월 3일의 기록이다.

(전략) 우의정 김육은 아뢰기를,

“대동법은 지금 모든 조례(條例)를 올렸으니, 전하께서 옳다고 여기시면 행하시고 불가하면 신을 죄주소서.”하니, 상이 대답하지 않았다.

김육이 또 아뢰기를,

“신이 일찍이 관상감 제조를 지내어서 역법(曆法)을 마땅히 바꾸어야 함을 압니다. 역법은 반드시 1백 년 혹

은 50년에 한 번씩 바꾸어야 하는데 지금 쓰고 있는 역은 바로 허형(許衡) 등이 만든 법으로 이미 4백 년이 되었으니 어찌 변경하지 않을 수 있겠습니까. 이번 서양(西洋)의 새 법에는 견해가 없지 않으니, 그 법을 참고해서 고쳐야 합니다.”하니, 상이 이르기를, “그 가운데서도 역시 옳지 않은 것이 있다. 우선 추산(推算)하여 고쳐 어떠한지 보아야 한다.”하였다.[4]

다음의 내용은 김육의 건의로 묘당의 안건에 상정된 대동법의 시행에 대하여 효종과 신하들이 의논을 하고 삼두미법(三斗米法)의 시행을 논의하는 것과 관련한 1649년(효종 즉위년) 12월 13일의 기록이다.

(전략) 상이 이르기를,

(중략) “대동법(大同法)은 이미 상정(詳定)하였는데, 여러 의논은 어떻게 여기는가?”하니, 영의정 이경석(李景奭)이 아뢰기를, “행하여 폐단이 없으면 더할 수 없이 좋으나 이해는 먼 곳에서 헤아리기가 어려워, 절목에 흠막하여 시행하기 어려운 것이 있는가 싶습니다. 신이 선왕 초년에 매양 사관(史官)으로 입시해 들었는데, 그때 여러 노대신들이 어찌 깊이 생각하지 않았겠습니까. 그런데도 끝내 시행하지 않은 것에 대해서 신은 무슨 까닭이었던지 모르겠으나 신의 뜻으로는 먼저 홍청도(洪淸道)부터 시행하여 그 이해를 안 연후에 다른 도에 시행해야 한다고 여깁니다.”하고, 우의정 김육은 아뢰기를, “시행하는 여부는 성상의 결단에 달려 있을 뿐이니, 더 의논할 일이 없습니다.”하니, 경석이 이르기를, “그렇지 않습니다. 고 상신 이원익이 편리 여부를 민간에 물어서 차자를 올려 파하기를 청한 것입니다.”하고, 좌의정 조익은 아뢰기를, “당시 여러 의논이 시끄럽게 들끓어서 심지어 왕안석(王安石)에게 비교하기까지 했기 때문에 이원익이 부득이 파한 것이지 본래의 뜻은 아니었습니다.”하였다.

(전략) 상이 이르기를,

“삼두미법(三斗米法)에 대한 사람들의 의논은 어떠한가?”하니, 영의정 김육(金堉)이 대답하기를, “어떤 사람은 ‘호남과 호서는 처지가 다른데 지금 만일 일률적으로 시행하면 호서의 백성이 반드시 원망할 것이다.’합니다. 그러나 대동법(大同法)은 비록 시행하지 않더라도 먼저 이 법을 시행한다면 어찌 편리하고 좋지 않겠습니까.”하

였다. 상이 이시방에게 물으니, 대답하기를, “충청도에만 시행한다면 삼두가(三斗價)가 부족할 것입니다.”하였다. 상이 이르기를, “공물(貢物)의 경우, 백성이 바치는 바가 많으면 사주인(私主人)의 바치는 바가 적어지고, 사주인이 바치는 바가 많으면 백성의 바치는 바가 적어지기 때문에 형편상 불편한 바가 있으니, 호서에만 먼저 시험해 보아야지 호남에까지 한꺼번에 시행해서는 안 될 것이다.”하였다. 이시방이 아뢰기를, “강원도의 백성도 대동법의 혜택을 받고 있습니다. 호서에도 본도에서 해아려 변통한다면 행하지 못할 형세가 없을 것 같습니다.”하였다. 상이 또 허적(許積)에게 물으니, 대답하기를, “전결(田結)로 논하면 호서는 14만 결이고, 호남은 19만 결입니다. 그러나 호서의 부역이 오히려 호남보다 무거우므로 균역의 청이 대개 이 때문에 나오게 되었는데, 호서 우도의 부역을 좌도로 옮겨 분담시키면 좌도의 백성이 장차 감당하지 못할 것입니다. 이 일을 만일 호서에만 시행하려 한다면 도리어 대동법만 못할 것입니다.”하니, 상이 이르기를, “도리어 대동법만 못하다는 것은 무슨 뜻인가?”하자, 허적이 아뢰기를, “대동법은 일시에 모든 것을 세미(稅米)로 바친 뒤에는 여러 가지의 잡역(雜役)이 없기 때문에 모두 편리하게 여깁니다.”하였다. 좌의정 이시백(李時白)이 아뢰기를, “삼두미법을 호남에 통행하여도 본래 불가할 것이 없는데 이 일을 의논해 정하는데 어찌 못 사람의 뜻에 합하기를 구할 필요가 있습니까. 이는 이른바 우유부단한 것입니다.”하니, 상이 이르기를, “삼두미를 이미 징수한 뒤에 또 만일 부득이한 역이 있게 된다면, 두 도에 한꺼번에 시행하는 것보다 먼저 한 도에 시행하여 그 편리 여부를 관찰하는 것이 나을 것이다.”하였다.(중략)

김육이 아뢰기를, “삼두미법을 이시방과 허적으로 하여금 전적으로 관장하여 임무를 살피게 하소서.”하니, 상이 허락하였다.[4]

위의 내용은 호서지역에 대동법을 시행하기 전에 삼두미법을 먼저 시행하자는 결정이 이루어지는 과정을 보여주고 있는 1651년(효종 2년) 7월 13일의 기록이다. 그러나 호서지역에 삼두미법의 시행결정이 있던 후 한 달 남짓 지나 호서지역이 대동법이 전격적으로 시행되게 된다.

다음은 이상과 같은 과정을 거쳐 드디어 1651년(효종 2년)에 호서지역에 대동법의 시행이 결정되어 시행되게 되는 상황과 관련한 1651년(효종 2년) 8월 24일의 기록

이다.

“호서의 대동법(大同法)을 비로소 정하였다. 우리나라의 공법(貢法)은 너무나도 무너졌다. 서울에 있는 호탕하고 간교한 무리들이 경주인(京主人)이라고 하면서 제도(諸道)에서 공납하는 물품을 방납(防納)하고 그 값을 본읍(本邑)에서 배로 징수하였다. 그 물품의 값이 단지 1필(匹)·1두(斗)라 할 때 교활한 방법을 써 수십 필, 수십 석에 이르게 한다. 탐관오리들이 그들에게 빌붙어 이익을 꾀하는데, 마치 구렁텅이로 물이 몰려드는 것 같아 그 폐단이 점점 불어났다.(중략) 혹자는 “선왕이 토지를 맡겨 준 뜻에 따라 공안을 개정하여 그 생산물을 징수해야 한다.” 하기도 하고, 혹자는 “공안은 갑자기 개정하기 어려우니, 우선 양세(兩稅)의 제도에 의하여 1년 잡색(雜色)의 공물(貢物)을 통틀어 계산한 다음, 그 많고 적음에 따라 그 값을 공평하게 정하고 쌀이든 벼든 바로 서울로 실어 올려 물건을 무역해서 공물을 마련하게 하여 중간에서 이익을 꾀하는 폐단이 없게 해야 한다.” 하는 등등의 의논이 분분하여 정해지지 않았다. 영의정 김육(金瑨)이 대동법을 극력 주장하였고, 또 충청도는 공법이 더욱 고르지 못하다고 하여 먼저 시험할 것을 청하였다. 상이 누차 여러 신하들에게 물으니, 혹자는 그것이 편리하다고 말하고 혹자는 그것이 불편하다고 말하였다. 이에 와서 상이 김육 등 여러 신하들을 인견하고 그것이 편리한지의 여부를 익히 강론하여 비로소 호서(湖西)에 먼저 행하기로 정하였다. 【한 도를 통틀어서 1결(結)마다 쌀 10두(斗)씩을 징수하되, 봄·가을로 등분하여 각각 5두씩을 징수하였다. 그리고 산중에 있는 고을은 매 5두마다 대신 무명 1필(匹)씩을 공납하였다. 대읍(大邑)·중읍(中邑)·소읍(小邑)으로 나누어 관청의 수요를 제하여 주고, 또 남은 쌀을 각 고을에 맡겨 해아려 주어서 한 도의 역(役)에 응하게 하고, 그 나머지는 선혜청(宣惠廳)에 실어 올려서 각사(各司)의 역(役)에 응하게 하였다.】 (후략)”[4]

위의 내용을 검토해보면 알 수 있듯이 김육이 인조 때 충청감사 시절부터 건의해 왔던 충청도(호서)의 대동법 시행이 거의 13년이 지나 드디어 그 결실을 맺게 된 것이다. 또한, 충청도의 대동법은 ‘봄·가을로 각각 5두씩을 징수하였다. 그리고 산중에 있는 고을은 매 5두마다 대신 무명 1필(匹)씩을 공납하였다.’의 내용에서 후술되

는 전라도의 대동법 시행과는 다르게 연안과 산군을 동시에 실시했다는 것을 알 수 있다.

다음의 내용은 충청도에 대동법이 시행된 1651년(효종 2년) 이후 약 5년 정도 지난 1656년(효종 7년) 8월 27일에 전라도 해안에 비바람이 크게 일어 수군과 전선에 큰 피해가 발생하였는데 김육이 그에 대한 내용을 효종에게 말하면서 전라도에도 대동법을 시행해야 한다는 건의를 하고 있는 상황과 관련한 1656년(효종 7년) 9월 15일의 기록이다.

영돈녕부사 김육(金堉)이 상차하기를,

“(중략) 호남의 전선(戰船)이 패몰된 것이 13척에 이르며, 그 나머지 병선(兵船)과 협선(挾船)도 파손된 것이 그 숫자가 얼마인지 모릅니다. 만약 명년 봄바람이 따뜻하게 불기 전에 다시 갖추게 한다면 해변 백성의 힘이 고갈될 것입니다. 1년에 1결(結)의 역포(役布)가 무려 50, 60필(匹)이나 되는데 거기에다 이 역을 더한다면 백성들이 장차 감당하지 못할 것입니다. 의당 크게 변통(變通)하여 구제함이 있어야 하겠습니까. 지난번에 본도의 사민(士民)들이 연속으로 상소를 올려 호서와 같이 해주기를 청원하였지만 끝내 청원을 얻지 못하자, 호남의 주민들이 크게 근심하면서 ‘어찌 유독 호서만 아끼면서 우리들은 가없이 여기지 않는가.’라고 하였으니, 그들의 말과 뜻이 가련하며 서글롭습니다. 만약 1결에 쌀 10말만 거두고 다른 역은 모두 면제한다면, 전선은 회복시킬 수 있으며 상공(上供)도 부족하지 않아 주민들이 모두 기뻐 날뛰며 그 근심을 잊을 것입니다. 신이 일찍이 호서에 실시한 대동법(大同法)으로 구설수에 올라 곤욕을 치루고, 감히 어탑(御榻) 앞에서 진달하기를 ‘이 뒤로 다른 도(道)에 대해서는 결코 시행하자고 말하지 않겠습니다.’고 하였습시다만 지금은 백성들의 바람이 지성(至誠)에서 나왔고 배가 패몰된 데 따른 역(役)이 이런 즈음에 있게 되었기 때문에 감히 땅거미가 지는 무렵의 사냥을 생각하지 않을 수 없습니다. 지금 만약 그 호서의 성과를 인해서 성충(聖衷)으로 결단을 내려 백성들의 마음을 따라 시행할 뜻을 결정하신다면, 굶주리는 자에게는 쉽게 먹일 수 있으며 목마른 자에게는 쉽게 마시도록 할 수 있어, 거침없이 시행되어 그 효과가 금방 나타날 것입니다.(후략)”[4]

다음은 김육이 전라도 대동법의 시행을 강력히 건의

했음에도 불구하고 시행되지 않자 충청도 대동법의 성공적인 시행효과를 설명하며 재차 건의하고 있는 상황과 관련된 1657년(효종 8년) 7월 11일의 기록이다.

영돈녕부사 김육(金堉)이 차자를 올리기를,

(전략) “그전에 호남 사람들이 대동법을 시행하자고 전후 연달아 청하였으나 조정이 허락하지 않고 정원에서 그 상소를 올려 보내지 않았는데 신은 참으로 이해가 안 갑니다. 신이 끝까지 이 말을 하는 것에 대해 사람들이 반드시 비웃을 것입니다만 신이 이 일에 급급해 하는 것은, 대체로 호남은 나라의 근본인데 재해를 매우 많이 입었으므로 민심이 쉽게 떠날 것입니다. 그러므로 반드시 가을 안에 이를 시행해야만 혜택을 조금이라도 베풀 수 있다고 여겨졌기 때문에 죽음을 무릅쓰고 누차 말씀드린 것입니다.(중략) 현재 본도에서 1결(結)에 대한 세금으로 거두는 쌀이 거의 60여 말에 이른다 합니다. 열 말을 거두어들이는 백성들에게서 적게 거두는 것으로서 다섯 배나 감소되지만 그래도 국가의 쓰임에는 부족한 바가 없는데 무엇을 꺼려 이를 시행하지 않는단 말입니까. 지난번 호서의 수령들도 모두 이를 시행하지 않으려고 하였으나 시행한 지 두어해 동안에 시골 백성들이 전리에서 고무하고 개들은 관리를 보고 짓지 않았으므로 인접해 있는 도에게 큰 부러움을 샀습니다. 이것은 이미 시행해 본 분명한 효과로서 서울이나 지방 모두가 편리하고 위아래가 서로 편안하게 여기고 있습니다. 10말을 제외하고는 모두 백성들 자신이 먹는 식량입니다. 구휼하는 방안이 이보다 좋은 것이 무엇이 있겠습니까. 창고의 곡식을 풀고 있는 대로 털어내지 않고도 나라 안에 죽거나 야윈 백성이 없을 것입니다. 신이 전일 시행하자고 청할 때에 양호(兩湖)를 모두 셈해 결복(結卜)과 미포(米布)의 숫자들을 문서에 올려 본청에 간직해 두었으므로 관료들이 모두 이 대동법에 대해 익숙해져 있으니 단지 약간의 조목들만 미루어 변통해 계품하여 내린다면 시일을 별로 허비하지 않고도 일이 잘 행될 것입니다.(중략)”하니, 답하기를, “묘당으로 하여금 의논하여 조처하게 하겠다.”하였다.[4]

다음은 김육의 전라도 대동법 시행의 재차 건의 후 조정회의에서 효종과 신하들이 많은 의논을 거치고 있는 과정에서 김육이 다시 한 번 그 시행을 건의하는 것과 관련된 1657년(효종 8년) 11월 8일의 기록이다.

영도녕부사 김육(金堉)이 상차하기를,

“삼가 호남 도신(道臣)의 장계를 살펴보니, 수령과 아전들의 실정을 모두 알겠습니다. 대략 말하건대 53고을 중에 대동법을 시행하기를 바라는 곳이 34고을이고, 어찌할지 결정을 내리지 못한 곳이 16고을이고, 시행하기를 바라지 않는 곳이 13고을입니다. 그러니, 그 숫자를 알 수 있고, 그들의 심정을 알 수 있습니다.(중략)

지난날 탐전에서의 논의가 분분하여 결정되지 못하고 끝내 본도에 내려 묻는 데 이르고 말았습니다. 비국이 복계(覆啓)하고 또 면대하고 아뢰다면 이 일이 어느 때 정해질 수 있을지 모르겠습니다.(중략) 먼저 추등(秋等) 다섯 말을 거두는 것으로 급히 고시하고 차례차례 절목을 호서(湖西)의 법에다 가감하면 한 해가 다 가기 전에 법이 완성되어 신춘에는 반포할 수 있을 것입니다. 그 가운데 산군(山郡)에서 배로 내거나 토산품을 진공(進供)하는 경우 그 가미(價米)를 넉넉하게 하여 그들로 하여금 편의에 맞도록 해서 일을 따르기도 하고 구제를 따르기도 하여 걸림이 없게 하는 것은 유사(유사)의 책임입니다.”(중략) 삼가 바라건대, 성명께서 친히 윤음을 내려 결단해 시행하시어 먼 곳에 사는 백성들의 바람을 통쾌히 하시고, 때를 놓친 걱정을 불러오는 일이 없도록 하소서.”하였는데, 답하기를, “이는 나라의 큰일이니 독단할 수 없다. 대신과 의논해서 처치하겠다.”하였다.[4]

위와 같이 재차 전라도 대동법의 시행을 건의한 후 김육은 효종 9년(1658년) 9월 4일에 사망하게 된다. 그 후 20여 일이 지난 효종 9년(1658년) 9월말부터 비로소 전라도에도 27개의 연안지역부터 대동법이 시행되기에 이른다.

V. 효종 이후의 대동법 시행과정

1659년 현종이 즉위한 후 전라도 산군(山郡)에 대동법의 시행이 논의되기 시작하여 1662년(현종 3년)에 시행되었다.

다음은 영의정 정태화가 호남지역의 대동법 시행의 책임자로 김육의 아들인 김좌명을 추천하는 것과 관련된 1662년(현종 3년) 7월 26일의 기록이다.

(전략) 태화가 아뢰기를,

“신이 지금 멀리 떠나려니 나라일이 매우 걱정됩니

다. 기읍(畿邑)에 양전(量田)하는 일과 호남에 대동법(大同法)을 실시하는 일을 이미 품정(稟定)했으니 속히 완결지어야 할 것입니다.”하니, 상이 이르기를, “이시방(李時昉)이 이 일을 주관했는데 불행히도 빨리 죽고 말았다. 이제 어떤 사람이 그 일을 끝낼 수 있겠는가?”하자, 태화가 아뢰기를, “신의 아우 정치화(鄭致和)는 평소부터 어렵게 여기는 뜻을 가지고 있었으니, 이 일을 담당할 만 한 자는 김좌명(金佐明)밖에 없습니다. 그러므로 고상(故相) 김육(金堉)이 못 의논들을 거슬러가면서 호서(湖西)에 대동법을 시행하기로 결정했었는데, 좌명도 일찍이 전라 감사를 자청하며 호남에 대동법을 시행하려고 하였으니, 지금 그에게 맡기면 반드시 자기 아버지의 뜻을 잘 이을 것입니다.”하였다.(후략)[4]

다음은 전라도 산군(山郡)지역에 시행된 대동법에 대하여 현종과 신하들이 의논하고 있는 상황과 관련된 1663년(현종 4년) 12월 26일의 기록이다.

(전략) 태화가 또 아뢰기를,

“지난번 호남 유생 배기(裴紀) 등이 상소한 데 따라 대동법(大同法)의 편부(便否)를 본도 감사에게 문의하여 민정(民情)이 어떠한지를 살펴보려 했었는데, 지금 조귀석(趙龜錫)의 계본(啓本)을 보건대 정읍(井邑)·구례(求禮)·용담(龍潭) 3개 읍 외에는 모두 불편하게 여기고 있다 하였습니.”하고, 우의정 홍명하(洪命夏)가 아뢰기를, “귀석의 장계 중에 ‘산군(山郡)의 백성들은 오히려 혁파되지 않는 것을 걱정하고 해읍(海邑)의 백성들은 오히려 혹시라도 혁파될까 걱정한다.’고 하였으니, 산과 바다의 민정이 이처럼 같지 않습니다. 산군의 요구를 따른다면 당연히 혁파해야 하고 해읍의 요구를 따른다면 당연히 시행해야 하는데, 두 가지 중에서 어느 것에 맞춰 따라야 합니까?”하니, 상이 이르기를, “해읍에서 원한다면 해야 할 것이다. 산군이 원하지 않는 것을 돌아 볼 것이 뭐가 있겠는가.”하였다.(중략)

명하가 아뢰기를,(중략) “만약 산군에서는 행하지 않고 해읍에서만 행한다면 이것은 이른바 반쪽짜리 대동법이라 할 것인데, 한 도 안에서 어떻게 반쪽짜리 대동법을 행할 수 있겠습니까.”하고, 태화가 아뢰기를, “지금 의논하는 자들이 더러 ‘일단 시행하는 이상에는 산군과 해읍 모두 아울러 시행해야 한다.’고 하는데, 이 주장이 옳을 듯합니다.(중략) 산군에서 대동법을 불편하게 여기

는 것에는 또한 이유가 있습니다. 대체로 산군의 미곡은 해청(該廳)에서 가져다 쓸 수가 없기 때문에 포목으로 바뀌어서 바치게 하는데, 포목으로 바꿀 즈음에 손해 보는 것이 적지 않습니다. 대체로 6두(斗) 5승(升)의 미곡을 가지고 포목 1필과 바꾸는데, 포목 값은 비싸고 미곡 값은 싸기 때문에 부득이 더 주고 사는 형편이니, 그 폐해를 실로 감당하기 어렵습니다.”하고, 관윤 허적(許積)이 아뢰기를, “그 포목의 품질을 보면 승수(升數)가 그다지 조밀하지 않고 척수(尺數)도 그다지 길지 않은데 15, 16 두씩 주고 1필과 바꾼다는 이야기는 이치상 맞지 않는 것 같습니다만, 대체로 민정(民情)을 들어보면 원망하는 자가 많다 하니, 그 사이에 더 주고 사는 폐해는 없지 않을 것입니다.”하고, 태화가 아뢰기를, “산군에서 대동법을 원하지 않는 이유가 오로지 포목으로 바꾸게 하는 한 조목에 있는 것이라고 한다면, 포목으로 바꾸는 가미(價米)를 약간 변동해 주어 부족하게 되는 걱정이 없도록 해 주어야 마땅합니다.”하니, 상이 이르기를, “포목으로 바뀌 바치는 산군에는 미두(米斗)를 더 지급토록 하라.” 하였다.[4]

위의 내용을 검토해 보면 전라도 산군지역에 시행된 대동법에 대하여 백성들과 신하들이 불편하다는 의견을 제시하고도 있으나, 결국에는 폐지되지 않고 산군지역에는 혜택을 주면서 계속 시행되게 된 것이다. 그 이후 1677년(숙종 3년)에는 경상도에 대동법이 시행되었으며, 1708년(숙종 34년)에는 황해도까지 대동법이 시행되었다. 정암 조광조가 중종에게 공물의 과함이 심하여 그 수를 줄여야 한다는 건의가 있는 후 약 200년이나 지나서야 황해도까지 시행되게 된 대동법이었다.

한편, 광해군 즉위 후 경기도부터 시행된 대동법이 황해도까지 시행될 때 까지 대동법의 1결(結) 당 세율은 경기도 16두(斗), 강원도 16두(斗), 충청도 10두(斗), 전라도 13(斗), 경상도 13두(斗), 황해도 12두(斗) 등 지역마다 다르게 적용되었으나 1663년(현종 4년)부터 논의되기 시작하여 대동법이 시행되지 않은 제주도, 평안도, 함경도를 제외한 전국에서 12두(斗)로 통일되었다.

VI. 결론

광해군 즉위 후의 경기대동법(선혜법), 인조 즉위 후

의 강원도대동법, 효종 즉위 후의 충청도 및 전라도 대동법의 시행은 새로이 즉위한 왕에게 기대를 걸어 백성들의 고단한 삶을 개선시키려 했던 위대한 경세가(輕世家)의 대단한 노력이 있었기에 가능했던 것이다. 그러나 이 세 왕의 즉위 후 시행된 대동법은 그 시행과 관련하여 큰 위기에 당면하게 된다. 시행과 관련된 위기의 차이점은 광해군 때와 인조 때의 대동법은 시행결정 후 시행은 즉시 이루어졌으나 얼마 안가서 폐지위기에 놓였다는 것이고, 효종 때의 충청도 및 전라도대동법은 시행 전에 극심한 반대에 부딪혔으나 그 반대를 극복하고 시행된 이후에는 폐지위기를 맞지 않고 계속 시행되었다는 것이다. 본 연구는 위와 같이 백성의 편안한 삶을 위한 대동법의 시행을 성공시킨 경세가(輕世家)들의 노력에 대하여 검토해 보았다. 광해군 때의 한백겸과 이원익 및 황신, 인조 때의 조익과 이원익, 효종 때의 김육 등은 공물방납의 폐단을 개선하여 백성들의 고달픈 삶을 개선시켜 주고자 하는 공통적인 생각을 가진 인물들이었다. 이들은 성리학의 이론적인 해석에만 치중하는 것이 아닌 그 해석을 바탕으로 백성을 위한 올바른 정치를 현실에서 실천하는 경세가(輕世家)적인 능력을 발휘하였다. 그 결과물이 바로 대동법 시행을 위한 정책입안과 시행인 것이다.

References

- [1] Hack-Sam Choi, "A Study on The Abolition Crisis of Daedongbeop Initial Stage of Implementation and Contribution of Chupo Shin Hwang", Gimhae College Collection of Dissertations 6, pp.7-31, (2018).
- [2] Ik Jo, "Pozerzip" 2, Ji-Hang Jo · Ji-Jung Jo, (1692).
- [3] Byung-Yeon Park · Jin Kwak · Hun-Chang Yi · Young-Chun Yi, "Jangok KimYuk Research", Taehaksa, (2007).
- [4] "The Annals of the Joseon Dynasty", National Institute of Korean History.
- [5] Jung-Chul Yi, "Always Worried About The People-Governing Administrators of Four Men Move Joseon Dynasty", Historycriticismsa, (2013).