

開港前後期の 財政分析

金 玉 根*

序 言

本稿에서 意圖하는 目的은 開港前後期の 財政實態와 그 變遷過程을 分析하는데 있다. 李朝와 같은 集權의 封建體制에 있어서는 地代(租稅)의 收取・給付關係가 財政機構를 媒體로 하여 形成되었고, 이에 緣由하여 解體期の 封建의 危機가 財政的 側面에서 가장 深刻한 樣相을 띠고 露呈되어던 것이므로 財政과 不可分의 關係를 갖는 公田地代와 農民層 分解에 관한 若干의 問題도 取扱하였다.

1876年 丙子修好條約을 契機로 한 一連의 開港은 封建의 危機를 深化擴大하여 傳統的 體制的 崩壞을 加速化할 뿐 아니라, 列強의 침략적 위협——對外的 矛盾의 增大를 가져왔다. 開港後 對外的 危機가 한층 더 深化된 原因은 近代化를 志向하는 主體의 力量의 微弱性과 당시의 支配層인 事大兩班階級의 封建의 反動政策에 있었던 것이다. 開港은 李朝封建體制를 沒落의 深淵으로 몰아넣었으나, 自主의 近代化作業은 淸日兩國을 비롯한 列強의 干涉과 守舊兩班階級의 封建의 反動으로 말미암아 挫折되고 말았다. 東學農民戰爭을 契機로 하여 비로소 시작되는 近代化作業은 日帝에 의하여 他律的으로 強行된 것이었고, 그 後 日帝植民地支配下에 推進된 近代化도 窮乏을 안겨주는 歪曲된 形態의 近代化였다. 그러므로 우리를 위한 本格的 近代化作業은 八・一五以後의 民族의 課題로 남겨졌던 것이다.

위와 같은 歷史過程의 進行을 念頭에 두면서 本稿에서는, 開港前의 封建財政構造, 開港前後期の 財政危機의 進展狀況, 公田地代, 農民層分解(經營型富農說) 및 甲午財政改革 등에 관하여 살펴 보려고 한다.

I. 開港前 財政狀況의 概觀

1. 李朝財政의 基本構造

一. 收入構造

李朝의 社會經濟體制는 封建의 身分制와 公田制의 基礎위에 構築되어 있었다. 科田法 成立後에 公田의 內部에서 점차로 民田을 集積한 農莊이 發展하여 18,9世紀에는 農土의 折半以上이 小作地로 轉換하였다. 그러나 이같은 民田의 集積, 民田地主 對 小作關係의 發展은 公田制를 排除・否認하는 것이 아니었고 封建國家를 上級所有者로 둔 채 封建의 分解에 의하여 公田의 內部에서 進展된 重層의 所有關係의 具體的 한 發展樣態인 것이다. 이렇게 볼 때 朝鮮王朝의 全時期를 통하여 封建의 諸關係의 主軸을 이룩한 것은 封建國家

*釜山水產大學 教授

(上級所有者)對 農民의 隸屬支配關係이며 民田地主 對 그 佃戶의 對立關係는 派生的 副次的인 것이다.

위와 같은 土地公有制에 基盤을 둔 李王朝은 “普天地下 莫非王土”의 原則하에 全國의 土地를 支配하고 地方郡縣에 이르기까지 集權의 支配體系를 確立하여 身分의 隸屬과 村落 共同體의 統制를 비롯한 經濟外的 強制——封建的 隸屬裝置를 통하여 農民의 剩餘部分을 獲得하였다. 그러므로 集權의 封建國家인 李朝에 있어서 財政機構는 租稅收入의 機能을 擔當하는 近代國家의 그것과는 다른 租稅와 統合된 地代의 吸收機構인 것이다.

李朝國家가 獲得하는 財政收入을 種目別로 일별해 보면 다음과 같다.

(1) 結稅(田稅 三手米 大同稅 結作 砲糧米)

(2) 貢納(貢物 進上), 身役(良役 奴婢役)

(3) 海稅(漁稅 鹽稅 船稅)

(4) 雜稅(匠稅·商稅·鑑稅·座稅)

(5) 私經濟의 收入

(ㄱ) 官田(官屯土)經營收入

(ㄴ) 還耗(還穀利息)收入

農業이 主業이었던 李朝社會에 있어서 財政收入의 大宗을 이룩하는 것은 (1)項과 (2)項의 各樣地代(租稅)이며, 租에 속하는 結稅를 結役이라 하여 土地에 賦課하며, 庸에 속하는 身役을 人丁에, 調에 속하는 徭役과 貢納(大同法 以前)을 戶役이라 하여 家戶에 賦課하였다. 이같은 結役 戶役 身役은 賦課方式과 稅物 내지 地代形態(勞動地代 生産物地代 또는 貨幣地代)의 差異에 불과한 것이며, 어느 것이나 農民의 剩餘部分을 代表하는 封建地代(租稅)라는 점에 있어서 本質的 差異가 없는 것이다.

財政收入規模는 年事に 따라 稅收變動의 폭이 크고 또 세밀한 統計資料가 없기 때문에 이를 正確히 推定하기가 어려우나 開港前(19世紀前期)의 歲入規模를 折米換算하면 大略 田稅 18萬石 大同稅 60萬石 結作 5萬石 砲糧米 5萬石 三手米 3萬3千石 海稅 2萬石 雜稅 2萬石 軍布 40萬石으로 都合 135萬 3千石이다. 그런데 이 가운데는 徭役¹⁾과 科外 雜役 그리고 私經濟의 收入인 還耗과 純租 7年 現在로 4萬6千餘結手에 달한 官屯土(營·衙門田) 收入 등은 計上하지 않았으므로 이를 합하면 150萬石을 上廻할 것으로 믿는다. 위와같은 收入構造로써 獲得한 財政收入을 歲出面에서 用途別로 分類하면, 王室費 對外關係費(公質價를 包含한 對中·日關係費) 各司貢價(中央官衙의 物件費) 人件費(祿俸 朔料雇價) 軍事費 祭享費 社會政策의 經費(救護費 醫療費)등으로 나누어지나 財政機構가 亂麻와 같이 多元化되어 있을 뿐 아니라 資料가 制限되어 있기 때문에 現在로서는 經費別 規模를 正確히 推定하기가 어려우므로 後日의 課題로 남겨둔다.

그런데 위에서 論究한 것은 이른바 國役(國稅)을 中心으로 하는 中央財政을 分析의 主要對象으로 삼았던 것이며, 地方財政은 論外로 한 것임을 밝혀둔다.

二. 財政機構

經國大典 京官職條에 따르면 戶曹는 國家의 歲出入을 管掌하는 財政主司이다. 그러나 主權이 國王에 있고 또 王室의 私經濟와 國家財政이 未分化된 封建財政의 特性으로 財政機構가 多元化되어 財政主司인 戶曹 以外에 他衙門에서도 戶曹와 別個의 獨自의인 歲出入

1) 壬辰亂以後 各道에 大同法을 設置한 때 所耕의 徭役과 雜徭의 大部分을 大同稅에 吸收하였으나 그 後 規外課役을 敢行하는 경우가 간혹 있었다.

2) 萬機要覽 財用篇 2 免稅

을 執行하는 現象이 나타났다. 財政의 多元化現象은 朝鮮後期の 封建紀綱의 解弛와 더불어 더욱 尤甚해 갔다. 그리하여 戶曹(田稅 三手米 雜稅) 宣惠廳(大同稅) 均役廳(結作 海稅) 兵曹와 그 산하 五營과 地方軍의 各級鎮營(軍布)은 각각 獨自의 財政을 保有하고 獨立會計로서 財政을 運營하였고 이밖에 糧穀의 斂散貸出과 賑恤을 담당하는 常平廳과 賑恤廳이 있었고 三手兵의 給料과 軍糧을 管掌하는 糧餉廳이 있었다. 그리고 京内外의 各級官府의 大部分은 官屯土 還穀 軍·保 등 獨自의 財源을 다소 保有하고 있었다. 이와 같은 財政機構의 多元化는 財政紊亂과 濫費의 한 要因이 되었던 것이다.

三. 豫算制度

財政機構가 亂麻狀態를 빚어내고 있을 뿐 아니라 歲出入을 豫定 計量 規制하는 統一的 豫算制度도 없었다. 前期 貢納制下的 貢案과 橫看은 貢物과 進上의 收納 使用(支出)에 局限된 長期豫算이 있고, 後期 大同法하의 宣惠廳 元貢案과 各道의 大同事目 또는 詳定事目도 大同稅에 局限된 長期豫算이 없으며 이러한 部分的인 豫算마저 遵守되지 않았다. 다만 다소 注目을 끄는 것으로 6道 大同稅의 歲出入豫算을 道別로 策定하는 1年單位의 短期豫算으로서 每年 秋成時에 宣惠廳에서 編成하는 「收租文書」가 있었으나 이것도 包括的인 것이 아닐 뿐 더러 遵守되지도 않았다. 이리하여 李朝財政에는 오직 收入의 極大化와 量入爲出의 原則이 支配되었다.

四. 財政主權

市民革命以後의 近代財政에 있어서는 財政主權이 人民에 있는 것이나, 李朝封建國家에 있어서의 財政主權을 最高支配者인 國王에 있었다. 財政主權이 國王에 있었으므로 그는 恣意로 課稅權(地代收取權)을 行使할 뿐 아니라 經費를 使用할 수 있었다.

五. 現物財政

李朝社會는 自然經濟의 原理가 支配한 封建의 經濟社會이기 때문에 財政收支手段도 米布를 비롯한 各種의 本色財貨와 勞役 등의 現物이었다. 이상과 같이 李朝財政은 封建財政의 모든 特性을 지니고 있었다. 그런데 1608년에 京畿道에서 시작하여 漸進的으로 八道에 擴大된 大同法의 實施를 契機로하여 李朝財政은 前期의 現物(本色)財政으로부터 貨幣財政으로 指向하는 發展을 이룩하게 되었다. 項을 바꾸어 大同法이 財政에 미친 影響을 簡單히 살펴본다.

六. 大同法과 財政

大同法은 本色貢納制를 撤廢하고 土地에 米·布(錢貨)를 課徵하여 王室과 政府의 各種需用品을 買用(購買使用)하는 財政制度이다. 이와 같이 大同法은 龐大한 量의 官需品을 貢人이라는 特權商人層을 통하여 買用하는 制度이기 때문에 商品貨幣經濟의 發達을 刺戟하였다. 大同法의 實施가 可能하기 위해서는 社會的 分業의 發達이 一定水準에 到達해야 함은 數言할 必要가 없는 것이지만은 反對로 大同法 그 自體는 商品生産의 發達을 促進한다. 本稿에서 詳論할 餘가 없으나 大同法 實施以後 商品貨幣經濟의 進展況況과 貨幣財政의 進展過程을 간단히 일별해 본다.

大同法 實施後 手工業에 있어서는 종전의 中央과 地方의 官營手工業이 점차로 衰退해 가고 이에 對應하여 民間手工業이 發展해 갔다. 一例를 들면 從前에 農業과 結合되어 自家需要의 充足을 위한 自己生産 내지 農家副業의 位置에 머물러 있었던 織物業에 專業의 인 商品生産이 展用되어 갔다. 「茶山全書」「林園十六志」「擇里志」 등 後期の 諸史料에 따르면 綿布 麻布 苧布 綿細 등의 織物業에 地域的 分業이 形成되고 그 特產地에 專業의 手工業經營者가 등장하게 되고 그들이 生産한 商品이 地方場市와 京中市廛에서 賣買되었다.

그 가운데 晉州 義城 海南 松都 順天 高陽의 綿布, 韓山 苧布, 兩西地方의 綿紬 鏡城 會寧 慶源 등 六鎭의 麻布는 特産物로서 有名하였다.

織物業 뿐만 아니고 鑪器·陶器·磁器·製紙·造船業分野에서도 專業的 商品生産이 展開되어 갔다.

農業部門에 있어서도 17世紀以後 商業的 農業이 展開되어 蔬菜(서울近部) 煙草(黃海 平安 全羅) 大麻(咸鏡) 苧麻(韓山 등 7邑) 甘藷(康津) 地黃(黃州) 人蔘(開城) 楮(慶尙 全羅) 莞草(安東 禮安) 등 各種의 商業的 作物生産이 展開되어 갔다³⁾.

水産業에 있어서는 商品生産이 農業에 比하여 빨리 展開되어 벌써 18世紀中期에 海稅의 全面的 金納制가 實施되었다. 이 時期에 海産物의 主要商品으로는 北魚(咸鏡 江原沿海) 石首魚(西海) 미역(東海 및 全羅沿海) 大口魚(慶尙道沿海) 靑魚(慶尙 全羅沿海) 古道魚(慶尙 全羅沿海) 새우(西南海) 등이다.

大同法實施後 各部門에서 生産된 商品은 當時의 流通機構—市廛(京中) 場市(地方) 등 京鄕의 市場에서 廛商人 貢人 負樛商 등 商人에게 販賣되었다. 그러나 商品流通의 發達을 背景으로 하여 從前의 封建的 權力機構과 密着한 이들 特權商人以外에 私商(新興都賈 客主江主人 船商)이 跋扈하며 어들에 의한 亂廛行爲가 늘어났다. 위와 같이 18世紀後期에 商品貨幣經濟의 發展에 수반하여 廣範히 進展된 亂廛을 背景으로 하여 1791년에 六矣廛取扱 商品을 除外한 다른 商品에 대한 自由販賣를 許容하는 辛亥通其發賣가 實現되었다.

위와 같이 商品生産의 發達을 促進한 大同法은 商品交換과 表裏의 關係에 있는 貨幣의 流通—貨幣經濟의 發達을 助長하고 나아가서는 財政을 米·布中心의 實物貨幣財政으로부터 貨幣財政으로 漸進的 發展을 促進하였다. 敷衍하면 交換經濟의 發達을 背景으로하여 17世紀末期부터 金屬貨幣(常平通寶)의 恒久的인 鑄造·流通이 시작되었고, 그리하여 18世紀中期의 均役法實施과 더불어 海稅의 全面的 金納化가 實現되었고, 또 田稅와 大同稅의 作錢(金納) 地域이 設定되는 등 公稅의 錢納度가 점차로 높아져 갔다.

戶曹歲入을 보면 肅宗 33년에 錢納規模가 66,260兩이었던 것이 景宗 3년에 115,026兩 正祖 4年(1370年)에는 152,245兩으로 늘어났다⁴⁾. 이리하여 純祖 20年(1820年)에는 中央 財政의 總歲入 5,437,960兩(折錢額)중 租稅의 作錢 代錢納이 2,869,267兩으로 全歲入의 52%에 이르고 있다⁵⁾. 純祖 20年의 錢納比率이 52%에 달하게된 原因은 年歉으로 田稅大同稅 및 軍布의 代錢納이 増大한 데 있는 것으로 믿어지며, 이 時期의 平均比率은 이 보다 다소 낮았을 것이다. 아 물론 商品貨幣經濟의 進展에 따라 錢納度가 漸增하여 從前의 米布中心의 實物貨幣財政에 큰 變化를 일으키고 있었던 것만은 嚴然한 사실이다. 甲午財政改革期의 租稅金納化—貨幣財政의 實現은 이같은 遺産위에 비로소 可能했던 것이다.

以上과 같이 壬辰亂以後 大同法の 實施는 社會的 分業—商品貨幣經濟의 發展을 促進하는 한편 李朝財政을 前期의 現物財政에서 實物貨幣財政으로 나아가서는 貨幣財政으로 前進的 發展을 推進하는 契機가 되었던 것이다.

3) 善其所種 不惟九穀而已 榮麻瓜菰百藥 苟善治之 一畝之田 獲利無算 京城內外通邑大都 蔥田蒜田菰田瓜田 十畝之地 算錢數萬(十畝者水田四斗落也 萬錢爲百兩)西路煙田 北路麻田 韓山之苧麻田 全州之生薑田 康津之甘藷田 黃州之地黃田 皆視水田上上之等 其利十倍 近年以來 人蔘又皆田種 論其贏羨或相千萬 此不可以田等言也 雖以其恒種者言之 紅花大靑 其利甚饒(南方川芎紫草 亦或有田種) 不唯木綿之田 利倍於五穀也

(丁若鏞 經世遺表 田制 井田議 3)

4) 增補文獻備考 財用考 2 國用

5) 安秉珪 朝鮮近代經濟史研究 p. 111.

2. 地代(租稅)

아래에 引用한 「孝宗實錄」과 「承政院日記」의 記事에서 보듯이 1608년에 京畿道로 부터 大同法을 設施할 때 前期 貢納額의 約 4.5倍에 달하는 12斗의 大同稅를 土地에 賦課하는 데에는 貢物 進上은 勿論이고 그 밖에 中央 및 地方의 各級官廳에서 戶役 또는 結役으로서 賦課하는 모든 雜稅(雜稅)의 革去가 前提되어 있었다.

〔A〕前略 則總爲十斗 而田稅之外 進上貢物雜役本邑所納 皆在其中 一納之後 終年安臥⁶⁾

〔B〕大同初設之法 一結田稅正供之外 又收十六斗之於宣惠廳 以應諸色進上貢物之役 此外 更無他役 故十六斗之法 雖非薄賦 而民情猶以爲便矣⁷⁾

그러나 위와 같은 公約은 口頭禪에 그쳤고 大同法 實施後 戶役과 結役의 形態로 雜役이 점차 再現될 뿐 아니라 黃口·百骨徵布로 象徵되는 軍布의 酷徵과 還上機構를 통한 高利貸의 收奪이 나날이 尤甚해 갔다.

그러면 먼저 18世紀末期の 農民의 雜稅負擔實態를 살펴 본다. <表-1>은 正祖 18年 (1794年)에 各道 觀察使가 中央各司와 地方의 各營·邑·鎭·驛·牧場 등에 納付하는 道

<表-1> 果川縣 財政實態

官需米 100石	} 大同稅中劃給
使客支供米 150	
衙祿米 16	
場稅錢 144兩(軍浦川場每月 12兩)	
巫女布代錢 10兩(5名, 每名 1兩)	
除番軍官錢 100兩(50名, 每名 2兩) 武廳入番軍官月料支給	
旗手保錢 59兩 4錢(54名, 每名 1兩 1錢) 旗手 등 月料支給	
結役(實結 787結 43員 7束)	
○租 634石 11斗 6升 8合(官屬月料 및 邸吏役價)	
○錢 878兩 9錢 3分(各種需要品購入費)	
米 8石 12斗(衙祿公須田免稅條所捧)	
太 5石 13斗(同上)	
戶役	
錢 21兩 6錢(炭價支給)	
鷄 78首	
軟鷄 156首	
冰丁 405張	
○錢 66兩 1錢 6分(式年戶籍帳冊紙購入費)	
○錢 230兩 7錢 (式年戶籍帳冊書債 및 雜費)	
○錢 30兩 (雇馬費不足分支給)	
○錢 38石 10斗 (傳關夫月料支給)	
○馬鐵 12部 (冶匠 1名, 每月 1部)	

賦役實總一 京畿

6) 孝宗實錄 卷 2, 卽位年 11月 庚申 金堉 劄子

7) 承政院日記, 顯宗 2年 10月 4日 仁川府使 李健 啓

民의 負擔物種과 그 額數를 郡縣別로 調査成冊하여 中央에 報告한 「賦役實摺」에 依據하여 京畿道 果川縣의 財政狀況과 縣民의 負擔關係를 作表한 것이다.

氷丁 鷄 馬鐵 등 現物로 表示된 部分을 除外하고 錢穀으로 徵稅한 收入規模를 米로 換算하면 約 921石이다. 이 時期에 京畿道 各郡縣의 收入規模는 千石안밖으로 推定된다. 收入의 種類는 大同稅(儲置劃給分) 場稅 巫女稅 身役價 官田稅(衙祿·公須田) 匠人稅 氷丁 鷄 등의 正規稅와 이 밖에 規外雜稅로서 民戶 또는 田結에 課徵하는 戶役과 結役이 있으며 餘他の 郡縣도 別差異가 없다. <表-1>에 ○表를 한 部分이 規外雜稅에 속하는 것인데 그 內譯을 살펴보면 結役으로 粗穀 634石 11斗 6升 8合, 錢貨 878兩 9錢 3分을 그리고 戶役으로서 錢貨(66兩 1錢 6分, 230兩 7錢, 30兩)와 租穀 38石 10斗를 課徵하고 있다. 上項의 規外雜稅를 모두 折米換算하면 收入의 62.6%에 해당하는 577石의 巨額에 달한다.

<表-2> 海州牧의 規外雜稅

監 營 納	雉價大米	60石 13斗	民戶區劃納
	皮捺子	6石 9斗 4升 5合	
	生蟹	2,685箇	
	生鷄	840首	
	鷄卵	1,680箇	民結區劃納
	柴價錢	388兩 4錢 2分	
	炭價錢	413兩 1錢 3炬	
	炬燵價錢	89兩 7錢	
	壯作價錢	86兩 6錢 7分	
	穀草價錢	192兩 1錢	
本 官 收 捧	△雉價	大米 50石	民戶收捧
	皮捺子	13石 12斗	
	小豆	30石	
	大米	21石	
	生蟹	4,470箇	
	△生鷄	1,792首	民結收捧
	鷄卵	2,688箇	
	眞末代	大米 23石 6斗	
	△柴	39,276束	
	△壯作	5,739束	
	△炬燵	8,898柄	
	△炭	1,875石	
	穀草	8,900束	

資料：賦役實摺 9. 海西

本官(郡縣)에서만 公共經費를 補充한다는 名目으로 規外雜役을 責徵할 뿐 아니라 營納이라하여 監營 兵營 水營과 巨鎭 諸鎭 등 地方의 各級 軍事·行政官府에서도 管下(屬邑) 郡縣에 規外雜稅를 責徵하고 있다. <表-2>의 上端은 18世紀末期에 黃海監營에서 海州牧에 責徵하고 있는 規外雜役인데 雉價를 비롯한 10개物種을 本色 또는 錢穀으로 責徵하고

있다. 表의 下端은 海州牧의 公需不足을 補充한다는 口實로 課徵하는 規外雜稅인데, 모두 13개物種의 需用品을 穀物 또는 本色으로 民戶와 民結에 課徵하고 있다. △표를 한 部分(雉鷄柴炭)은 원래 大同稅에 吸收하지 않았던 것이므로 規外雜稅는 아니나 過度한 濫搾이 恣行되고 있기 때문에 參考로 收錄해 두었다.

〈表-3〉은 같은 時期에 全羅道 羅州牧管内의 農民이 負擔하고 있는 規外雜稅를 作表한 것이다. 全羅道 監營 兵營 및 右營嶺에서는 羅州牧에 수많은 種目的 規外雜稅를 責徵하고 있다. 그리고 本官經費條로 여러가지 種目的 規外雜稅를 課徵하고 있는데 雉鷄柴炭價가 그 雜費를 包含하여 무려 1,427石 4斗로 果川縣의 總經費를 凌駕하고 있다. 下端에 記錄한 民庫條收捧은 每年 課徵하는 것이 아니고 數年에 한번씩 賦課하는 規外雜稅이다.

朝鮮後期에 있어서 地方 各級官府의 財源은 大體로 官屯土 身役價(軍·保) 場稅 還耗收入 및 大同稅의 儲置會錄分이다. 大同稅의 一部를 地方財源에 劃給하게 된 緣由는 地方財源을 補充強化하여 一切의 雜役(雜稅)을 革罷하는데 있었다. 그럼에도 불구하고 上揭 各表에서 보는바와 같이 各營·嶺과 郡縣에서는 巨額의 規外雜稅를 結役 또는 戶役의 形態로 責徵하고 있다. 이같은 現象은 前記 3邑에만 局限된 것이 아니고 같은 時期에 全國의 各郡縣에서 一般化되고 있었다. 그런데 引用한 資料「賦役實摺」에 收錄된 規外雜稅는 당시에 公認된 部分이고 그밖에 守令 胥吏層의 弄奸에 의한 中間收奪部分은 거기에 收錄하지 않았을 것이므로 이를 합한 規外負擔의 規模는 보다 클 것이다.

大同法 設施後 얼마안가서 再現되기 시작한 위와 같은 規外雜稅는 時代의 經過와 더불어 增加一路에 있었다. 規外雜稅만 漸増한 뿐만 아니라 定規稅에 있어서도 그 附加稅와 雜費의 濫徵이 恣行되었고 또 胥吏層의 中間收奪이 歲加月増해 갔다. 이 결과 結役 戶級 身役 및 租稅化還 還穀의 負擔이 加重되어 갔다.

이리하여 知敦寧 李宗城이 밝히고 있는 바와 같이 英祖 26년에 이미 結稅가 結穀 80斗 내지 100斗에 달하였다.

一結之田 若以稻百斗 或八十斗 損給

戶首 則賦稅正供 諸穀雜役 皆入其中⁸⁾

正祖以後 哲宗末期에 이르기까지 威族世道治下에서 封建의 絕綱은 날로 弛緩되어가고 貧窶汚吏들의 侵虐이 尤甚해져가는 가운데 三政의 紊亂이 擴大深化되어 農民의 負擔이 歲加月増해 갔다. 그리하여 純祖 8년에 出刊한 「萬機要覽」에 結稅가 粗穀100斗에⁹⁾ 달하고 있어서는 사실을 是認하기에 이르렀고, 亦是 純祖期에 쓴 茶山의 「經世遺表」에는 당시에 康津縣賦課한 結稅의 種目이 19種으로 結當 米 63斗 5斤 5合임을 밝히고 있다. 田政의 紊亂이 絕頂에 달하여 課稅不均, 白地徵稅(陳田稅 虛卜 등) 防結加結 都結 隱結 餘結 등으로 불리어지는 許多한 弊端이 滋盛하게 된 19世紀의 中期(哲宗·高宗)에는 結稅가 무려 米 100斗에 이르렀다.

還政에 있어서도 事態는 마찬가지이다. 還穀制度의 元來의 機能은 水旱의 歉歲에 貧民에 賑貸하며 播種期에 種子穀을 貸與하는 등 社會政策과 農業政策의 一翼을 擔當하는데 있었다. 還上 또는 羅羅라고도 부르는 還穀制度는 李朝前期에 있어서는 그런대로 그 本來의 機能을 遂行해 왔으나, 封建絕綱의 弛緩 支配機構의 腐敗 自己抗爭(당쟁) 土地兼併의 進展 收奪強化 農民流移 財政窮乏 등 李朝社會의 體制的 諸矛盾이 露露되기 시작한 中期以後 前者의 機能이 점차로 麻痺되고 取耗補用의 機能이 前面에 浮刻되었다. 換言하면 還

8) 承政院日記, 英祖 26年 6月 22日 知敦寧 李宗城 啓

9) 或稻卜 今每一負 出租一斗 (萬機要覽 財用篇 2, 田結)

〈表-3〉 羅州牧의 規外雜稅

監 營 納	捩子 3斗 鹿角 5台 麥門冬 1斤 啓本封裏 6件	本 官	菉豆 8石 雜費米 8斗 △雉鷄柴炭價米 1,331石 11斗 3斤 △雜費 95石 6斗 1斤 紅花 5斗 6斤 7合 梅實 2斗 4斤 雀舌 9斗 木果 133箇 蓮子 3斗 5斤 芡仁 7斗 藥材米 50石 條所 24巨里 麻繩 24巨里 草鞋 36竹 皮紙 120束 生鐵 42斤 馬鐵 60部 綱布 8部 猛灰 507石 民庫米 1,461石 12斗 雜費 86石 10斗 太 10石 13斗 6斤 租 990石 10斗2斤 雜費租 66石 錢 1,688兩 雜費錢 42兩 2錢
兵 營 納	礪石 30塊 柴炭價米 88石 9斗 5斤 蓮子 3兩 澤瀉 3兩 山藥 3兩 天門冬 3兩 麥門冬 3兩 白芍藥 3兩		
石 營 鎮	餽價錢 432兩 炭 72石 沉眞魚 20尾 菰魚 7級 白蝦 2斗 2斤 民魚 6尾 石魚 26斤 石卵鹽 7斤 眞油 5斤 清 1斤 柴藥草價錢 400兩 白注紙 7張 油注紙 2張 條所 12巨里 草席 8立 沙器價米 8石		

資料：賦役實總 4 湖南 上

還穀制度는 中期로부터 各級官府의 財源調達을 위한 官營高利貸業으로 變質되어 갔다.

壬辰亂과 兩次的 胡亂을 契機로 深化擴大된 封建的 矛盾은 財政面에서 가장 深刻하게 露呈되었고 財政危機의 深化度가 높아져감에 따라 還穀은 取耗補用의 機能을 強化해 갔다. 그리하여 英祖 元年(1725年)에 還穀(原穀)의 規模가 410,907石이었던 것이 同 52年에 1,377,131石, 正祖 22年에는 9,380,654石, 純祖 7年(1807年)에는 9,995,500石으로 增加하여 무려 一千萬石에 肉迫했다¹⁰⁾. 이 결과 晉州民亂이 일어나던 哲宗 13年(1862年)에 民戶 幾千戶에 불과한 丹城郡에 還穀이 9萬9千餘石이고, 100戶밖에 없는 赤梁鎭에 還穀이 108,900餘石이나 되었다¹¹⁾. 이같은 還穀의 膨脹은 封建絶綱의 弛緩과도 密接한 關係를 갖는 것이나, 兩班官僚들이 財政窮乏의 突破口의 하나를 還穀에서 찾고 있는 사실을 反映하는 것이다.

10) 社還米制度 (朝鮮總督府中樞院) p.97 李朝時代의 財政(同上) p.332

11) 哲宗實錄 卷 14, 13年 5月 癸卯

還穀制度가 封建支配層의 農民收奪機構로 變轉한 18, 9世紀에 이르러서는 京中 各司와 各軍門은 勿論이고, 地方의 各級官府도 取耗補用(赤字經費의 補填)의 名目으로 모두 獨自의 還穀을 마련하여 各郡縣에 分給·散貸하고 있었다. 各級官府의 還穀을 그 所屬官廳名 또는 經費用途에 따라 그 名稱이 달라지고 있으며 당시에 全國의 各郡縣에서 斂散되고 있는 穀名이 무려 數百가지에 달하였다.

還弊가 滋盛해지기 시작한 18世紀中期 以來로 還穀은 取耗補用을 위한 官營高利貸業으로만 그치지 않고 規外雜稅로 變轉하여 賦稅化하는 동시에 守令과 胥吏層을 主體로 하는 貧蠶汚吏들의 蓄財手段으로 轉化하였다. 丁若鏞은 還弊에 관하여, 「守令들이 翻羅하여 그 利益을 쥔취해 먹으니 胥吏들의 作奸은 더 말할 나위도 없다」¹²⁾고 말하고, 이어서 그는 守令들이 弄奸을 부려 犯하는 還弊의 種類를 反作 虛留 增估 加執 加分 立本の 6가지로 들고, 衙前들이 作奸하는 것 가운데 主要한 것으로 反作 立本 加執 暗留 半白 分石 執新 各停 稅轉 徭合 私混 債勒의 12가지를 들어 說明하고 있다¹³⁾. 還政의 紊亂過程에 吏逋와 逃戶의 逋欠과 其他作奸에 의한 虛留穀이 늘어났고 그것은 다시 還弊의 累積的 擴大를 가져왔다. 壬戌農民戰爭이 일어난 哲宗 13年(1862年)에 釐正廳에서 調査한 統計에 따르면 당시에 還穀總數 5, 178, 614石 가운데 帳簿上에만 있는 虛留穀이 實在穀數보다 많은 2, 816, 916石이었다¹⁴⁾.

丁若鏞이 還穀에서 國家經費를 補充하는 것이 10分之1, 請衙門으로 들어가는 것이 10分之2에 불과하고, 衙前들이 弄奸으로 利得을 삼는 것이 10分之7에 달한다¹⁵⁾고 말한 바와 같이 還穀은 18世紀後期로부터 取耗補用의 機能을 거의 상실하고 賦稅化되는 동시에 貧蠶惡吏들의 蓄財手段으로 化하였다.

한편 農民側에서 보면 還穀의 白徵을 비롯한 各種의 還幣는 農民의 負擔을 加重시켜 「生民切骨之病」¹⁶⁾으로 化하였다. 還穀이 民戶를 對象으로하여 斂散되는 것이므로 賦稅化된 그 負擔은 主로 民戶에 歸着되는 것이다, 結斂으로 나타나는 경우도 非一非再하였다. 哲宗 13년에 三政釐正에 즈음하여 李喬榮은 龍宮縣三政策이라는 應旨呈疏에서, 1升의 原穀도 없는데도 불구하고 文書上으로만 民戶에 30石 내지 5, 6石씩을 分給한 것으로 꾸며놓고 每年 그 耗穀을 白徵해 왔는데 農民이 견딜 수 없어 그 代案으로 每結에 5兩3錢씩을 白徵하여 營門에 上納하고 있는 사실을 밝히고 있으며¹⁷⁾, 역시 같은해 懷德縣監은, 吏奴들이 逋欠한 還穀 1, 100石을 補充할 方法이 없기 때문에 己未年以後 逋穀의 一部를 還耗와 함께 田結에 賦課하고 있다고 하였다¹⁸⁾. 이처럼 規外雜稅로 化한 還穀을 主로 家戶를 對象으로 徵斂하였으나, 郡結되는 加結의 形態로 田結에도 賦課되어 結稅高騰의 한 要因이 되었다. 그리고 鄉班이는 富農層은 權勢와 金力으로 守令이나 胥吏와 結托하여 還穀의 負

12) 守令翻弄 竊其饒美之利 胥吏作奸 不足言也 (丁若鏞 著: 牧民心書 卷 17, 第3條 穀簿上)

13) 丁若鏞 著 同上

14) 增補文獻備考 卷 167, 市糶考 釐正廳節目

15) 上之所用以補經費者十之一 諸衙門所管以自爲康者十之二 郡縣小吏翻弄販賣 以自作其商賈之利者十之七 (丁若鏞 著: 前揭書).

16) 丁若鏞 著: 前揭書

17) 還穀……倉無一升之穀……而筆分給於民間……戶之大者數三十石小者猶爲五六石 歲取其耗於不食之穀 於是民不堪命 計出不得已 隨結而加斂五兩三錢 名之曰結斂錢……納於營門以當耗貢 (李喬榮 龍宮縣三政策 金容燮 著: 韓國近代農業史研究 p. p. 227~8에서)

18) 本邑還德雜穀 皆以秋租折代磨鍊 則合爲一千六百二石零是乎所……其餘一千一百石零 流來吏奴令所逋 而充逋無路 自己未年 每年四百五十石式粒耗排擄 (懷德縣監 懷德縣三政教弊條目成冊. 金容燮 上揭書 p. 227에서)

擔을免하고 無勢貧農層에 그 負擔이 轉嫁集中하는 弊端이 일어났다.

朝鮮後期에 良布(軍布)의 부담도 加重되어 갔다. 朝鮮前期에 兵農一致의 府兵制가 實施될 때는 國家는 立役者의 勞務(勞動力)만 獲得하였으나, 封建의 矛盾이 擴大되어 財政危機가 進展된 後期에는 軍役의 布納化가 普通化되어 갔다. 즉 壬辰亂以後 五營制를 中心으로 하는 一連의 軍制改編을 契機로하여 軍役이 兵役稅(人頭稅)로 轉換하고, 軍布가 還穀과 더불어 封建支配層의 새로운 收奪의 對象으로 등장하였다. 良布는 養兵을 위한 經費로서 京中의 軍事官府(兵曹·5營)와 地方軍事官府(兵營鎮)에서만 使用할 뿐 아니라 非軍事의 各級官府의 一般費에도 使用되었다. 이것은 兩班官僚들이 財政窮乏의 또 하나의 突破口를 良布에서 찾고 있는 사실을 立證하는 것이다.

英祖 26년에 극도로 자심해진 軍弊를 덜기 위하여 肅宗期以來로 대체로 2疋씩 收布해 오던 良布를 1疋로 減額하고 1疋減額에서 오는 財源減縮을 新設한 結作과 海稅 및 軍官布 등으로써 補填한 것을 骨子로하는 均役法을 制定實施하였으나, 一時的인 彌達策에 불과하였고 英祖末期로부터 軍弊가 再現되어 해를 거듭할 수록 滋甚해 갔다. 均役法이 實施된 지 10년도 안되는 英祖 35년 6月 永春縣監 李敬玉은 書啓에서, 1,250戶의 民戶가운데 公私賤 軍校 驛屬 守戔 選武 馬兵 殘獨 등 諸雜頗戶를 除外한 나머지의 應役實戶가 300戶에 불과한데 本縣에 配定된 軍額은 그 倍가 되는 600名에 달한다고 慨嘆하고 있다¹⁹⁾. 正祖以後 三政紊亂期의 年代紀 史書를 일별해 보면 應役實丁數가 軍額에 未達되는 郡縣이 許多한데 여기서 그 두가지 事例만 提示해 본다.

[A] 本縣元戶二千九百十九戶 應役閑丁 不過五百戶 昨今年 散亡於饑疫者 不知幾戶 則見今所存 不過四百戶 而軍總則通計爲一千八百八十六名 故一身而兼三四之役²⁰⁾

[B] 本府軍丁 合爲九千七百六十名內 實應役爲六千五十三口 不足疊役爲三千二百三十名 東西應役 民不堪苦²¹⁾

史料 [A]는 正祖 17년에 比安縣監 俞漢寓가 疏에서 該縣의 應役實戶가 400戶에 불과한데 軍額은 무려 1,886名에 이르러 一身三四役의 疊役의 弊端이 일어나고 있는 사실을 말하고 있는 것이고 [B]는 純祖 7년에 東萊府使가 該府에 配定된 軍額이 9,760名인데 實應役者는 6,530名으로 3,220名이 不足하니 東西疊役으로 郡民이 苦痛을 견디낼 수 없다고 말하고 있는 것이다.

軍額이 應役實丁數를 超過하여 一身疊役 黃口簽丁 白骨徵布 族隣徵 등 온갖 軍弊가 일어나게 되는 理由는 여러가지가 있겠으나 主要한 것은 첫째 李朝官府에서 18,9世紀의 財政危機의 深化過程에서 收布를 強化한데 있다. 軍籍에 登錄된 軍丁數가 肅宗初의 30萬名에서 英祖 26年 均役法 設施時에 50萬으로, 高宗 2년에는 百萬名으로²²⁾ 膨脹하고 있는 사실은 良布謀求의 強化를 뜻하는 것이다. 實錄에 收錄된 戶口統計에 따르면 人口는 英祖 24년에 7,340,318名²³⁾, 純祖 10년에 7,582,946名²⁴⁾, 高宗 4년에는 元戶 1,602,460戶, 人口 6,806,399名으로²⁵⁾ 純祖期以後 오히려 減少되고 있다. 그럼에도 불구하고 良役負擔者

19) 軍弊則殆有甚焉 乙丙以來 民戶日縮 存者無幾 通計昨今年還集 則僅爲一千二百五十餘戶 而除公私賤 軍校 驛屬 守戔 選武 馬兵 殘獨九百戶 則餘戶應役 僅過三百……以三百戶之民 充近六百之軍額 即何異於無賴不托乎(英祖實錄 卷 93, 35年 6月 庚申 永春縣監 李敬玉 啓)

20) 正祖實錄 卷 38, 17年 10月 壬申 比安縣監 俞漢寓 疏

21) 備邊司騰錄, 純祖 7年 正月 20日

22) 丁若鏞 著: 牧民心書 卷 28, 兵典六條 簽丁, 朝鮮總督府 中樞院版「校註大典會通」附錄 p. 66

23) 英祖實錄 卷 67, 24年 12月 甲申

24) 純祖實錄 卷 13, 10年 12月 乙酉

25) 高宗實錄 卷 4, 4年 12月 30日

인 軍額은 數倍로 膨脹하고 있는 것이다.

이처럼 長期的으로 軍布收取를 強化增大할 뿐 아니라 收布方法에 있어서도 各級官府에서 收布에 血眼이 된 나머지 實地收布額만 收納하지 않고, 郡縣에 一定數의 良丁을 미리 配定해 놓고 收布했기 때문에 軍額不足現象이 일어나게 되고 이에 隨伴하여 온갖 弊害가 발생하게 되었다.

둘째로는 避役者의 增大이다. 兩班은 그들의 身分의 特權으로 簽丁收布를 免하였고, 또 職役負擔者로서의 驛戶 吏戶 漕軍 官奴 陵園軍戶와 僧戶 校生 들도 常例로 免役토록 되어 있다. 그런데 良役義務者 가운데도 多數가 혹은 鄉校奴 書院奴에 投托하고, 또는 財力으로 鄉品에 濫陞되며, 또는 陵園保 校院保 驛保 契防戶 등이 되어 避役하고 無勢貧民들만 應役하게 되니 軍額이 不足하게 되고 一夫十役 黃口・白背徵布로 象徵되는 軍弊가 만연하게 되었다.

三政紊亂期에 軍弊는 還弊와 마찬가지로 結稅를 增大하는 한 要因이 되기도 했다. 즉 軍案에 虛錄된 軍丁가운데 無處徵出의 軍布는 都結 또는 加結 등의 名目으로 結役으로서 徵斂되기도 하였다²⁶⁾.

이리하여 哲宗末期에 結稅가 百斗内外로 增加하였다²⁷⁾.

以上과 같이 大同法 設施後 結役 또는 戶役으로서 徵斂하던 雜稅가 한동안 거의 革去되었으나, 17世紀末期末로부터 再現되어 李朝封建體制的 矛盾의 擴大에 따르는 財政危機가 深化되어감에 따라 歲増月加하여 末葉에는 戶役이 거액에 달할 뿐 아니라 結稅가 米 100斗 内外에 이르렀고, 身役(軍布)에 있어서도 均役法이 恒久的 實效를 거두지 못하고 軍弊가 날로 滋盛하여 無勢庶民層은 每戶에 2,3疋(米 12斗~18斗)의 軍布를 負擔하게 되었고, 또 그들은 每戶에 數石의 還穀도 負擔하지 않으면 안되게 되었다. 이와 같은 租稅(地代) 부담의 傾向의 增大로 18世紀以後 農村에는 小數의 地主型富農과 農業勞動者를 包含하는 貧農의 兩大階層으로의 分化가 進展되어 갔고, 한편 無定限의 租稅誅求는 드디어 19世紀 後半期에 壬戌農民戰爭을 위시한 一連의 農民抗爭을 誘發하여 李朝封建社會의 沒落을 促進했던 것이다.

3. 公田地代否定說과 經營型富農說에 관하여

一. 公田地代否定說

外國人으로서 韓國史의 權威者로 넓히 알려져 있는 日本의 旗田 巍教授는 最近에 發表한 論文에서 李朝時代의 公田에 대해 地代를 否定하고 있다. 이 公田地代否定論은 土地公有制(國有制)의 否定論과 表裏의 關係를 가지는 것이다.

旗田教授는 科田法의 稅率이 1結에 30斗(2石)로 收穫高의 1/10에 해당하는 低率이라는 점과, 高麗初期以來의 私田租率이 1/2이고 李朝時代의 並作地의 收租率이 1/2이라는 사실을 指摘하고, 李朝時代에 國家와 私田主(收租權者)가 取得하는 公田의 租를 地代와 異質의 稅로 보아야 하며, 이같은 公・私田의 背後에 形成된 土地所有關係에서 私的地

26) 如今所稱都結加結等 許多名目之爲弊於田政者 或因軍政之殆害 而邑各相殊 或因選政之嫁禍 而州又不同(南榮結 三政教弊議 圭齊遺稿 卷 4. 金容燮 韓國近代農業史研究 p. 228에서)

以田賦言之 則都結加結者 即虛還虛伍之無處徵出 而混入於田結中 以致結價之高濫者也(李參鉉 三政收議 鐘山集 卷 9. 金容燮 同上)

27) 金容燮教授는 壬戌農民亂을 契機로 하여 여러 呈疏者들이 쓴 應旨三政疏를 分析하여 당시 結稅에 대한 몇가지 事例를 紹介한 다음 結稅가 地域에 따라 差異가 있으나 대체로 2,30兩(米5,6石—筆者) 또는 3,40兩(米6,8石—筆者)을 中心으로 그것을 内外로 하는 數値로 나타나고 있다고 밝히고 있다(金容燮 前掲書 pp. 229~230).

主(民田地主)와 그 耕作者 사이에 成立된 것을 地代로 보는 것이 妥當하다고 主張하고 있다²⁸⁾. 그는 이렇게 公田地代를 否定한 다음 從來에 國家收租地로서의 第三型公田²⁹⁾을 基礎로하여 公田을 國有地로 把握하고 동시에 그러한 公田이 廣範하게 存在하였다는 사실로써 土地國有制를 主張하는 學說은 事實과 背馳되는 것이라고 하면서 土地公有制를 否定하고 있다. 本稿에서 이 問題에 關하여 詳論할 餘力이 없음으로 別稿에서 論하기로하고 몇 가지 問題點만 提起해 두는데 그친다.

첫째는 收租率이 地代와 稅를 區分하는 唯一의 指標가 될 수 있는지의 與否에 關한 問題이다. 教授는 土地國有制의 否定에 급급한 나머지 封建의 土地所有의 모든 屬性을 捨象하고 오직 地代率만을 問題로 삼았다. 어쨌든 氏의 理論에 따라 地代率(收租率)에 關하여 살펴본다. 封建地代率은 標準的 耕作規模(適正規模)와 그 生産量 및 歷史的 社會的 慣習에 따라 決定되는 再生産費用(必要部分)과 收取의 強度등에 따라 決定될 것이므로 空間的으로 時間的으로 偏差가 많을 것이다. 그러므로 過去 東洋의 封建諸國에 있어서 地代率이 國家에 따라 또 時代에 따라 偏差가 있었고, 賦役勞動을 基礎로 한 古典莊園制가 解體된 以後 佛蘭西와 西獨에 있어서도 地代는 生産物의 1/3에서 1/12에 이르기까지 地方的 偏差를 나타내고 있었으며 李朝時代에 있어서도 公田收租率은 時代의 推移에 따라 變化하고 있었다.

科田法의 收租率 1/10은 李成桂가 善政을 誇張하기 위해 극히 드문 上等田의 收穫高를 基準으로하여 策定된 것이므로 平均收租率은 약 1/6에 달하였다. 이것은 論外로 하고라도 既述한 바와 같이 17世紀末 以後부터는 國稅인 定規稅와 國家의 分身인 地方官府에서 田結에 부과하는 雜稅를 합한 結稅가 米 50斗 내지 100斗에 달하여 稅率이 畝의 경우 收穫高의 1/3 내지 1/5, 旱田의 경우는 이보다 훨씬 높아졌다. 이리하여 後期의 爲政者들도 結稅誅求의 苛酷性에 대하여,

「今也民苦重賦 良田沃土 往往廢而不耕」³⁰⁾

이라던가 또는

「使終歲耕作之民 收其所藝 盡輸於官」³¹⁾

이라고 表現하면서 慨嘆하는 實情이 있고 또 丁若鏞을 비롯한 在野儒家들은

「先王什一 今什七八 民何以聊生乎」³²⁾

「田賦之收十居八九 漢氏什一之稅 猶以重 況今十收八九 小民安得以不困乎」³³⁾

이리하여 小作農의 경우는 收穫高의 50%를 田主에, 또 20% 내지 40%를 國家에 바치고 나면 手中에 남는 것은 10%에서 30%에 불과하다는 實情을 밝히고 있다.

어쨌든 國家收租率이 收穫高의 約 1/3에 달한 後期에 있어서도 收租率이 낮으니 國家가 公田에서 收租하는 것은 地代가 아닌 稅이고 따라서 公田은 國有地가 아니라고 하는 論理가 成立될 수 있는지 疑問스럽다.

둘째로는 田稅만을 立論의 根據로 삼고 있는데 問題點이 있다. 東西洋을 莫論하고 封建地代에는 生産物·勞動·貨幣形態가 있었음은 數言할 必要가 없는 것이다. 李朝農民은 國

28) 旗田 綱 李朝初期의 公田

29) 旗田教授는 上掲論文에서 第一型公田을 王土 第二型公田을 國家機關의 直營地(官屯田) 第三型公田을 國家機關의 收租地로서의 公田이라 하여 公田을 세 가지 類型으로 分類하고 있다.

30) 日省錄, 高宗篇 25年 10月 8日 左議政 金弘集 啓

31) 高宗實錄 卷 11, 11年 7月 30日 領議政 李裕元 啓

32) 丁若鏞 經世遺表 第二

33) 崔詳純 應旨三政策 網齊集 卷 2, 金容燮 韓國近代農業史研究 p.246

家에 대하여 田結을 對象으로하는 田稅 뿐만 아니라, 그 밖에 巨額에 달하는 貢納 徭役 및 身役의 負擔을 지고 이를 現物 勞動 또는 貨幣形態로 納付했다. 封建社會의 農民에 있어서 모든 負擔의 源泉은 오직 土地를 生産手段으로하는 農業生産에 있는 것이다. 換言하면 土地에 依存하는 小農經營에서 創出되는 剩餘部分이 모든 形態의 地代(租稅)로 轉換하는 것이다. 이와 같이 田稅와 貢納 力役은 그 源泉이 같고 本質의 差異가 없는 것임에도 불구하고 負擔의 一部인 田稅만을 가지고 負擔의 輕重을 論한다는 것은 理解할 수 없는 일이다.

세제로 李朝農民의 社會經濟的 地位規定에 관한 問題가 提起된다. 公田地代와 公有制를 否定하고 李朝國家의 地主的 性格(土地領有權)을 否認하는 동시에 民田地主가 取得하는 小作料를 唯一한 地代로 보고 民田保有者에 排他的인 單一の 所有權을 認定하는 氏의 立論에는 必然의 李朝農民의 社會經濟的 地位와 나아가서는 李朝社會의 性格規定에 관한 問題點이 提起된다.

民田地主(農庄主)가 그 佃客에 貸與한 土地인 民田과 農民이 保有耕作하는 土地사이에는 所有權의 地位에 있어서 差異가 없으며 따라서 國家는 兩者에 同一한 收租率을 適用하였다. 왜냐하면 農庄主가 保有하는 土地는 私的 所有權에 接近한 農民保有地로서의 民田을 封建的 分解過程에서 買入集積한 것이므로 集積(農莊化)이 可能할 뿐 아니라 또 放賣分散(農民保有地化)이 可能한 同質의 것이기 때문이다.

그런데 封建的 分解가 緩慢했던 李朝初期에 있어서는 農民의 絶對多數가 民田保有者의 地位를 維持하고 있었으며 無田小作農民으로 沒落한 農民은 극히 少數에 지나지 않았다. 農民層의 分化가 深化된 18世紀에 있어서도 農民의 약 30%는 民田保有者였다.

그러므로 民田集積者로서의 農庄主만이 그 佃客으로부터 分半의 高率地代를 收取하는 唯一한 地主라고 하는 氏의 理論에 따르면 李朝初期에 絶對多數를 점한 民田保有農民은 라마法的 排他的 單一所有權을 갖는 自己의 土地를 耕作하는 完全自作農民이 되며 近代社會의 自作農民과 다른 점이 없는 것이다. 이처럼 民田保有農民이 國家에 低率의 稅만 바치는 完全自作農民이라고 할 때 그들의 社會經濟的 地位는 農奴가 아닌 自田農民이며, 이러한 自作農民이 壓倒의 多數를 점하는 社會를 封建社會로 規定할 수는 없는 것이다. 그러나 科田法下의 李朝農民이 並作農民이건 自作農民(民田保有農民)이건을 莫論하고 農奴의 地位에 있는 非自由農民이고, 經濟的 社會構成體의 性格 또는 農奴의 封建社會였다는 데 대해서는 異說이 없는 것이다. 民田인 第三型公田에 排他的인 單一の 所有權을 認定하는 限 이같은 混亂은 免치 못할 것이다. 民田의 處分權(賣買讓渡)을 法的으로 認定한 世宗以後 保有權이 私的 所有權으로 接近한 것은 事實이나 國家의 所有權도 消滅되지 않고 兩者가 重復되어 權利의 重層關係가 形成되고 있었다. 西歐封建社會에 있어서 觀念上의 所有者인 領主가 立法 裁判 行政 軍事에 관한 公的機構와 末端的 共同體의 規制를 把握하여 一連의 經濟外的 強制體系를 創出하고 農民을 人格의 束縛支配한 것과 같이 李朝國家도 官僚의 支配機構를 통하여 經濟外的 強制體系를 創出하고 農民을 農奴身分으로 隷屬시켰던 것이다. 이와 같이 李朝農民의 人格의 束縛은 封建國家 對 農民의 關係에서 實現되었고, 民田地主 對 農民(小作人) 사이에는 自由契約關係(土地貸借關係)가 支配했다. 그러므로 李朝後期에는 한 사람의 小作人이 普通 2,3名 많은 경우 5,6名에 달하는 民田地主의 土地를 借耕할 수 있었던 것이다.

이상과 같이 李朝國家는 封建的 土地所有者로서의 모든 權能과 屬性을 지니고 있으므로 收租率이나, 또는 限界性을 갖는 民田保有權을 가지고 公有制를 否認할 수 없는 것이다.

和出一郎以後 八・一五前까지는 勿論이고 해방後에 있어서도 李丙叢・崔虎鎮・趙璣淵教授를 비롯한 史學界의 여러學者들은 公有制에 異論을 提起하지 않았던 것이나, 最近에 内外의 史學界의 一部에서 異論이 提起되고 있는 實情에 비추어 稅制를 分析하는 대목에서 이에 관한 卑見의 一端을 提示한데 불과한 것이다.

二. 經營型富農說

金容燮教授는 朝鮮後期의 農業史를 分析한 前後 3卷에 달하는 龍大韓 力作에서 企業農의 萌芽로서 經營型富農이라는 것을 設定하고 있다. 金教授는 懷仁 義城 全州 水原 廣州 晉州 古阜 安城 溫陽 石城 其他地域의 量案分析을 통하여 17世紀以後 分解期에 나타난 農民의 階層을 富農(1結以上) 中農(50負—1結末滿), 小農(25—50負 末滿) 貧農(25負以下)으로 區分하고, 自作地일 경우에는 1結以上, 小作地일 경우에는 그 倍인 2結以上の 耕作地를 갖는 農家를 富農으로 規定하고 이 富農을 다시 地主型富農과 經營型富農(自・小作兼營者 및 純小作農)의 두가지 類型으로 나누어 2結以上の 耕作規模를 갖는 經營型富農에 發展의 意義를 두고 있다³⁴⁾. 分解期의 農民階層을 위와같이 分類하고 朝鮮後期에 封建地主 自營農 自作兼營農 小作農의 基盤위에 構築된 農業體制가 17世紀以後 점차로 變質하여 새로운 發展의 形態로서의 經營型富農이 抬頭하고 있다고 主張하고 있다³⁵⁾.

金教授가 設定하고 있는 經營型富農은 家族勞動과 賃金勞動(雇工 및 日雇勞動者)의 兩者에 의하여 經營되는 것이므로 地主 借地農 勞動者의 三分割制에 입각하는 近代의 借地 企業農이 아닌 分解期의 한 過渡的 形態라고 볼 수 있으나, 15, 6世紀에 西歐各國에서 歷史舞臺에 등장한 Yeomanry(英國) 또는 Laboueurs(佛蘭西)라고 부르는 獨立自營農民層과는 거리가 먼 것이다. 賦役勞動의 收取・給付關係를 基軸으로하는 Villikation體制的 解體, 生産物地代의 止揚과 貨幣地代의 成立 등으로 表徵되는 封建的 諸關係의 解體期에 創出된 獨立自營農民層은 領主로부터의 人格의 束縛과 封建的 地代負擔으로부터 解放되어 本來의 農民保有地를 自由로운 農民所有地로 轉換하고 家族勞動을 主體로 하는 小商品生産者로서 產業資本形成의 歷史的 出發點을 이룩하는 階層으로 認定되고 있다.

이에 대하여 金教授가 設定하고 있는 經營型營農은 土地所有의 二重構造下에 民田地主에게 收穫高 50%, 封建國家에 3, 40%, 兩者를 合하여 全收穫高의 70% 내지 90%에 달하는 무거운 地代(租稅)를 負擔할 뿐 아니라, 또 封建國家에 의한 農奴의 支配——經濟外的 強制로부터 벗어나지 못한 農奴의 農民이다. 이와같은 民田地主와 封建官府에 의한 恣意的 收穫로 말미암아 18, 9世紀에 있어서 小作農民은 말할 것도 없거니와 自作農民(民田保有農民)의 大多數도 스스로의 經營을 安定的 恒常的 軌道위에 定着시키기가 어려운 狀態에 있었다.

金教授가 推定한대로 田과 畝를 平均한 結當 收穫高를 皮穀 700斗라고 할 때, 이것은 自作農의 경우는 1結, 小作農의 경우는 2結의 生産量이다. 經營型富農이라고 하는 所耕田 2結을 갖는 小作農을 基準으로 할 때, 700斗의 生産量으로서 支出해야 할 各種의 稅貢과 營農費를 足잡아 計算해 보면 <表—4>와 같다.

表에서 보는 바와 같이 2結의 小作地를 耕作하는 農民은 總收穫 1400斗에서 700斗의 小作料를 除外한 殘額 700斗를 가지고 還穀과 結役 戶役 身役 등의 稅貢 150斗와 種子穀 및 雇傭勞動者의 賃金을 包含한 營農費 255斗, 自家食糧 280斗 都合 685斗를 支出하면 剩餘는 겨우 15斗밖에 안된다. 各項目別 支出額은 勿論 絕對的 正確性을 갖는 것은 아니지

34) 金容燮 朝鮮後期農業史研究 p. p. 291~2. 및 韓國近代農業史研究 pp. 590~592.

35) 金容燮 韓國近代農業史研究 p. 575

<表—4> 小作農家收支表(所耕 2 結) 皮穀, 斗

收 入	支 出
700斗 (田과 畝을 平均한 2 結 의 收益量・但小作料700 斗를 除外)	結役 100斗(地主가 負擔하는 定規의 結稅를 除外한 結役) 戶役 20斗 身役 15斗(1家戶當 身役負擔者 1名으로 推定) 還穀 15斗 洞・隣・族微—— 種子穀 30斗 雇工報酬 150斗(長期雇傭勞動者 1人의 年間報酬) 日雇勞動者賃金 및 食費 75斗 自家食糧 280斗(家族 3人 雇工 1人) 計 685斗

마는 過大하게 推定한 것은 아니며 實地支出에 接近한 數値라고 믿는다. 그러므로 耕作規模 2 結의 小作農이나 1 結의 自作農은 剩餘를 蓄積할 수 있는 富農은 못되며 겨우 再生産을 維持할 수 있는 標準의 農家に 불과한 것이다. 그런데 金教授가 量案을 分析한 統計에 있어서도 18, 9世紀에 1 結以上の 所耕田을 갖는 農家は 드물고, 純小作地만 2 結以上을 갖는 農民은 극히 드물다. 가령 廣州 水原 安城 溫陽 連山 石城地方의 量案分析에서 小作關係農民 133戶가운데 1 結以上은 6 戶에 불과하고, 그 가운데 2 結以上은 不過 6 戶로 나타나고 있다³⁶⁾.

李朝後期の 分解過程에서 보는 바와 같은 重層的 所有構造와 苛酷한 二重的 收取關係下에 있어서는 特殊階層을 除外한 一般農民이 經營型富農으로 成長存立한다는 것은 期待할 수 없는 일이다. 부연하면 李朝後期の 社會經濟의 條件下에서는 ①特別히 肥沃한 土地를 耕作하는 農民, ②封建官府에서 結役 戶役 身役 등의 形態로 課徵하는 稅貢과 還穀의 負擔가운데 많은 部分을 無勢農民層에 轉嫁할 수 있었던 鄉班 鄉吏 導掌 舍音 養戶 등 權力和 가가운 權勢家 내지 中間階層의 農民, ③比較的 低率의 小作料를 負擔하는 一部의 司宮庄土 및 官壓土의 小作農, ④商業的 作物을 耕作하는 農民 등 特殊階層 除外한 一般農民에 있어서는 經營型富農으로 成長할 수 있는 素地가 없었다고 믿는다. 왜냐하면 앞에서 言及한 바와 같이 民田地主에 折半의 高率地代를 바쳐야하고 또 封建官府의 專制的 農奴의 支配下에 無定限의 恣意의 收取를 強要當하는 劣惡한 條件下에서는 農民經濟의 再生産이 恒常의 軌道위에 定着될 수 없기 때문이다. 따라서 극히 少數의 經營型富農은 上項의 條件을 갖춘 一部 特殊部類의 農民層에서 再生産되고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

다음으로 經營型富農은 範疇로서 設定하는데는 이 階層이 產業資本形成의 母胎가 되어 資本制의 經營으로 上昇의 發展을 거듭하면서 重層的인 封建的 土地所有關係를 解體하는 主體의 役割을 擔當하는데에 意義가 있는 것이다. 그러나 經營型富農의 抽出에만 그치고 이 階層의 分解動向이 어떠한 것인지에 관해서는 言及하지 않고 있다. 卑見으로는 企業農의 萌芽의 形態로서의 經營型富農은 無勢한 一般農民層에 關한限 商業的 農業以外에 主穀生産으로써는 存立할 수 없었다고 본다.

西歐에 있어서 農民層의 分解動向은 各國의 歷史的 社會的 諸條件에 따라 많은 偏差를

36) 金容燮 同 上 p. p. 599~604

나타내고 있다.

英國에 있어서도 封建的土地所有의 解體期에 나타났던 獨立自營農民層은 資本制의 經營과 賃勞動의 兩極으로의 分化가 進行되어 갔으나, 絶對王制期の 佛蘭西에 있어서는 高率地代를 收取할 수 있는 土地所有의 優位性으로 말미암아 商人 地主의 農民과 領主層 市民層은 農民保有權을 買收하여 土地를 集積하였고 한편 多數의 農民은 小借地農과 日雇勞動者로 分化되어 갔다. 西獨에 있어서는 毛織物・麻織物工業의 繁榮을 基礎로하여 15, 6世紀에 Bauerntum이라고 부르는 獨立自營農民이 成長해 갔으나, 佛蘭西와 마찬가지로 近代의 分解의 進行은 微弱하였고, 에베르江以東의 東部獨逸에 있어서는 農民의 地位와 土地保有權이 劣惡한 所有關係의 規定性때문에 15世紀以後 利潤追求를 위한 商品生産을 目的으로 하는 領主에 의하여 強制賦役勞動을 使役당하는 世襲的 隸農制(Lassiten)下에 農場領主制(Guterrschaft)가 成立되었다.

英國 佛蘭西 西獨에 있어서는 農奴制가 消滅되고 貨幣價值가 低落되는 가운데 領主地代가 小額의 名目的인 負擔으로 輕減된 條件下에서 獨立自營農民層이 創出되고 企業農을 志向하는 借地農이 分出되었으나 李朝末期의 分解期의 農民은 적어도 東學農民戰爭에 이르기까지 土地의 領有權을 掌握한 封建國家로부터 農奴의 身分과 無定限의 專橫의인 國家地代의 重壓에서 벗어나지 못한 劣惡한 條件下에 있었던 것이므로 無力한 庶民層農民이 獨立自營農民이나 借地農의 經營型富農으로 成長할 수 없었고, 分解의 基本方向을 少數의 地主型富農과 標準規模以下の 小作農으로의 分化이다. 부연하면 民田地主에게 高率의 地代收益이 保障되어 있었음으로 從來의 兩班地主와 庶民層地主 및 在地地主型富農은 民田의 買入을 통하여 土地를 集積해 갔고, 한편 重層的 土地所有關係와 二重的인 地代收稅機構下에 苛斂誅求의 對象이 되었던 一般農民은 民田保有權을 喪失하고 零細小作農으로 轉落해 갔으며 主穀을 生産하는 無勢農民이 經營型富農으로 存立成長할 수 있는 可能性은 거의 없었던 것이다.

4. 大院君 執政期の 財政

1863年 幼主 高宗이 即位하고 얼마안가서 그의 生父 興宣君이 大院君으로 되어 執政하게 되었다. 大院君이 執政한 60年代는 封建的 危機가 絶頂에 달한 時期였다. 18, 9世紀에 걸쳐 李朝封建社會의 胎內에서 醱酵하고 있던 體制否定的 危機症狀는 19世紀의 中期에 經濟 政治 思想 社會의 모든 分野에서 深刻한 樣相으로 露呈되었다. 그 가운데 특히 財政機構를 媒體로 하여 釀成된 危機는 가장 深刻한 것이었다. 封建紀綱의 弛緩→官僚・吏屬의 橫領→收奪強化→農民零落의 圖式으로 進展된 財政危機는 마침내 封建官府에 挑戰하는 民亂으로 發展하였다. 밖으로는 19世紀前期로부터 先進列強의 勢力이 韓半島沿岸까지 밀어닥쳐 緊張이 高潮되는 가운데 丙寅(高宗 3年) 辛未(高宗 8年) 두차례의 洋亂을 겪게 되었다. 이처럼 大院君執政期인 60年代는 內憂外患이 한꺼번에 겹쳐 李朝封建體制가 史上未曾有의 危機에 直面한 時代이다.

위와 같은 封建的 危機의 時代에 執政한 大院君이 採擇한 基本施策은 中央集權의 封建制의 強化와 斥邪鎮國政策의 強化이다. 그는 이러한 基本目標을 實現하기 위하여 封建財政의 整備・強化, 書院의 整理・撤廢, 景福宮再建, 國防力強化 등 諸般施策을 强行하였다. 本稿에서는 그의 財政施策과 이에 關聯된 諸問題에 관하여 論究하려고 한다.

高宗 元年「備邊司」의 稟에 따르면 國庫가 枯渴되고 債務가 累積되어 各司貢價(物件費)

와 哲宗國喪費의 未支拂額만 하더라도 25萬兩에 달하였다¹⁾. 그는 惡化된 財政收支를 改善하고 急激히 膨脹하는 經費需要를 充給하기 위한 財政強化策의 하나로서 먼저 中間橫領에 의한 稅收欠縮을 防止하는 일에 着手하였다. 당시에 稅政을 擔當한 地方吏屬과 公稅의 輸送을 擔當한 漕運關係의 監官 色吏(郡縣 및 京倉)들은 온갖 奸計를 꾸며 公稅를 橫領하였고 또 農民들의 抗租로 말미암아 滯納과 稅收欠縮이 늘어나고 있었기 때문에 大院君은 執權하자 곧 外方守令들에게 收稅를 督勵하는 한편 貪虛汚吏들의 公稅犯通를 嚴禁하는 措置를 취했다. 그러나 이같은 收稅強化策만으로써는 景福宮重建費와 國防費를 비롯한 莫大한 經費需要를 充足할 수 없었기 때문에 그는 執政期에 各種의 臨時稅와 經常稅를 新設할 뿐 아니라 惡貨를 濫鑄했다.

그는 戚族世道를 물리치고 王室의 尊嚴性을 誇示하기 위하여 高宗 2年 4월에 壬辰亂으로 불타버린 景福宮을 再建하는 計劃을 發表하였다. 그리하여 景福宮再建에 所要되는 莫大한 工事費를 捻出하기 위하여 守令들에게 願納錢이라는 募金運動을 벌이게 하고, 서울에는 都城門을 出入할 때 거두는 城門稅를 新設하고, 外方에는 田結과 人丁의 兩者에 부과하는 結頭稅를 徵收할 뿐 아니라 심지어는 民家의 부식된 糶(釜·鼎) 보습(犁) 가래(鋤)까지 거두어들였고, 또 延數百萬名의 民丁을 徵發使役했다. 이같은 徵收에 시달린 民衆들은 願納錢을 怨納錢, 田結에 대한 賦稅를 水用田, 人丁에 대한 賦稅를 賢囊錢이라고 빈정대었다²⁾. 願納의 獻納總額은 錢貨 7,838,694兩 3分, 白米 824石, 丹木 54斤, 白礬 34斤의 거액에 달하였다³⁾.

願納錢과 特別稅로써도 莫大한 重建費를 充給할 수 없었으므로 高宗 3年 11월부터 實價의 20分 1밖에 안되는 當百錢을 鑄造發行하였다. 3年 11월부터 翌年 5월까지 7個月 동안 當百錢의 鑄造額이 무려 1,600萬兩에 달하였고 그 밖에 不法私鑄錢이 나돌아 物價가 急激히 上昇하여 「인플레이션」의 弊害를 자아내었다⁴⁾. 高宗 5年 掌令 崔益鉉이 모든 工役을 停撤하고 百姓의 負擔을 緩和하고 當百錢을 革去하라고 要請한 疏에서,

行之二年 土農工商俱受其病 轉輾相仍 百物耗損⁵⁾

이라하여 그 弊害가 莫甚함을 論하고 있다. 이 결과 當百錢의 鑄造를 革罷하고 高宗 4年 부터 淸國錢을 輸入流通시켰으나, 亦是 物價가 上昇했기 때문에 同 11년에 와서 淸錢使用도 禁止하였는데, 淸錢使用時에도 嶺南과 咸鏡道地方에서는 이를 使用하지 않았다⁶⁾.

高宗 4年 6月에는 社倉法(社會節目)을 講定하고 哲宗 13年 三南民亂時에 革罷했던 還穀制를 復設하여⁷⁾ 還弊가 再現하기 시작했다. 軍政 및 國防에 있어서는 大院君은 高宗 3年 3월에 軍布의 弊害를 除去한다는 이유로 이를 撤廢하는 대신에 每戶에 2兩씩을 課徵하는 戶布를 新設하였으나⁸⁾, 軍役의 負擔에서 免除되고 있던 兩班들의 反對로 제대로 實施되지 않고 결국 二重課役의 苦를 터놓게 되었다. 당시에 軍布收入이 約百萬正로 推定되는데 160萬餘戶가운데 約 10萬戶로 推定되는 出役軍戶를 除外한 150萬餘戶에 대해 戶當

1) 高宗實錄 卷 1, 元年 正月 2日 備邊司 啓

2) 景福宮……方役之時 財細無以集事 抄八路富戶 派錢科斂 破家者相望 其行會也 稱以願納錢 民反唇曰 非願納也 怨納也. 是時 徵斂百端 京師有門稅錢 外方有計口而徵者 民謂之賢囊錢 有按田畝而徵者 民謂之水用錢 又徵民間鼎釜犁鋤之破者 逐戶上下 定其斤兩(梅泉野錄 卷 1, 上 甲午以前)

3) 高宗實錄 卷 9, 9年 9月 16日 營建都監 進會計簿

4) 宮役時 願納錢又不敷 丙寅春 鑄當百大錢 物價驟踊 而盜鑄者衆 嚴誅不可禁 未幾罷(梅泉野錄 同上)

5) 高宗實錄 卷 5, 5年 5月 10日

6) 又丁卯(高宗 4年) 用淸國錢 雖無盜鑄 物價又踊 經四五年 至甲戌(高宗 11年)正月 格不行 方其用時 惟嶺南關北不用(梅泉野錄 同上)

7) 高宗實錄 卷 4, 4年 6月 11日

8) 敎曰 近來各軍政之弊 滋甚云矣 自昨年 以有大院君分付 班戶則以奴名出布 小民則以身軍出之 今無

2兩(布1疋)씩을 부과하면 戶布稅가 約 300萬兩(150疋)이 될 것이다. 그러므로 戶布制의 實施는 庶民層의 負擔이 다소 緩和될 뿐 아니라 稅收額이 오히려 增加하는 二重效果를 가져올 수 있었으나 제대로 實施되지 않았다. 大院君은 鎖國攘夷政策을 強行하기 위하여 執權期에 西海一帶의 海岸防備를 強化하고 두차례의 洋憂를 克服하였는데 이에는 莫大한 軍事費가 所要되었다. 그는 膨脹하는 軍事費를 調達하기 위하여 8年 5월에 모든 田結에 米1斗씩을 課徵하는 砲糧米라는 新稅를 設定하였다.

今見六道收租案 都總爲七十餘萬結 每結添排一斗米 名之曰沁都砲糧米 每年上納假量當至五萬石⁹⁾

以上과 같이 衛正斥邪의 理念으로 對內的으로 集權의 封建制의 強化에 의하여 封建의 危機를 克服하고 對外的으로는 徹底한 鎖國攘夷策으로는 西學(天主教)과 武力의 危脅에 對抗하려고 한 大院君의 施策에는 莫大한 經費需要가 뒤따랐다. 그는 膨脹하는 財政需要를 稅政의 強化(中間橫領의 防止), 租稅誅求의 強化(新稅設定), 貨幣의 收入(惡貨濫鑄)으로써 充結하려고 했다. 이같은 그의 財政政策은 物價昂騰에 의한 經濟의 混亂과 租稅負擔의 加重化를 招來하였다. 이리하여 그가 물려간 다음해 高宗 11年 7월에 領議政 李裕元이,

近來結價 日以增加 古之田七番八 今則積爲五六十兩 或多至七八十兩……使終歲耕作之民收其所藝 盡輸於官¹⁰⁾

이라 하여 結稅가 무려 5,60兩 혹은 7,80兩에 달하여 農民의 收穫이 모두 官으로 넘어가게 된다고 表現할 程度에 이르렀다. 끝으로 한가지 添加해 들것은 或者는 大院君執政期에 財政剩餘가 상당히 蓄積되었다고 主張하고 있으나, 收取의 強化로 財政難이 다소 緩和된 것은 사실이나 餘財의 蓄積은 없었다. 그가 물려간 불과 1年後에 벌써 懸俸財源이 半이나 不足한 實情을 밝히면서 緊急對策을 要請하고 있는 아래의 議政府의 啓辭가 이를 立證하는 것이다.

議政府啓 即見戶曹所報 則以爲本曹頒祿放料之需 大半不足 勢將趁今留置 而曹儲密竭 毋論某衙門 錢貨五萬兩 貨劃爲辭矣¹¹⁾

5. 開港後의 財政狀況

1. 開港以後→甲午改革

大院君이 強行한 斥邪鎖國政策은 19世紀後半期의 世界史의 進展과 東아시아의 情勢로 미루어 볼 때 一時的 彌縫策에 불과한 것으로 未久에 破綻될 運命에 놓여 있었던 것이다. 大院君이 挫折後退한 3年後 高宗 13年(1876年)에 丙子修好條約——領事裁判權의 行使와

關稅自主權의 否認 및 日本貨幣의 流通을 認定한 不平等條約의 締結을 強要당하고 強制合前에 벌써 半殖民地市場으로 轉落하게 된 것도 偶然한 일이 아니었다.

本項의 主題인 開港으로부터 甲午改革(1894年)前까지 19年間의 財政實態를 分析하기에 앞서 먼저 이 期間에 展開된 政治의 狀況을 일별해 본다. 이 期間은 對外的으로는 韓半島의 霸權을 둘러싸고 淸日兩國間의 葛藤과 競爭이 벌어졌고, 國內적으로는 封建의 危機에 對外的 矛盾이 겹쳐진 가운데 事大守舊派와 實學派의 傳統을 繼承한 親日開化派사이의 反目과 對立이 벌어졌던 時代이며, 1882年 6月 壬午軍亂期와 1884年 10月 甲申政變에 의한 開化獨立黨의 3日內閣의 짧은 期間을 除外한 全期間을 高宗親政下에 閔妃一派의 事大守

白骨黃口之怨 此爲導詳迎和之事 自廟堂行會 各道以爲萬年法式可也(高宗實錄 卷 8, 8年 3月25日)

9) 高宗實錄 卷 8, 8年 5月 25日

10) 承政院日記, 高宗 11年 7月 30日 領議政 李裕元 啓

11) 高宗實錄 卷 11, 11年 11月 29日 議政府 啓

舊派가 支配하고 世道政治의 腐敗가 극에 이르렀던 時代이다.

開港以後 戚族支配下의 李朝財政은 經費膨脹, 稅政의 紊亂, 收奪의 強化로 말미암아 最惡의 危機에 빠져들어 갔다.

開港後 經費需要가 急激히 增加하게 된 原因은 海外公館의 開設維持費 開港場의 施設備 海外視察團의 派遣費 外國人 雇傭費 賠償金 新式軍隊의 創設費 등 開港에 수반한 새로운 經費需要의 發生과 王室의 無節制한 浪費이다.

王室의 낭비상을 보면, 閔妃가 元子를 誕生하면서부터 宮中에서는 世子冊封을 위해 淸廷과 李鴻章에게 莫大한 禮物과 賄物을 바치는 한편 그의 安寧을 비는 갖가지 祭祀를 每日같이 宮中과 八道名山을 두루다니면서 거행하며, 또 高宗은 每日 자의로 宴會를 베풀어 宮中은 不夜城을 이루었다. 이리하여 高宗과 閔妃는 하루 千金의 費用을 虛費하고 王室財政이 바닥이 들어나자 戶曹과 宣惠廳의 公金을 써서 國庫를 蕩盡하고 그것도 不足하여 賣官賣職의 弊政을 恣行했다¹⁾.

財政破綻을 가져오게 한 또 한가지의 原因은 貪官汚吏들에 의한 國庫橫領이다. 이 時期에 紀綱이 극도로 紊亂했기 때문에 京中과 外方을 莫論하고 官僚와 吏隸들은 巨額의 國庫를 橫領하였다. 地方에 있어서는 아래의 「實錄」의 記事에서 보드시피 公稅의 大部分이 胥吏들의 私囊으로 들어가 上納이 滯帶·缺縮되고,

近以上納滯帶 關飭屢下 豈有民間未收 抱至于今者也 星火所納 盡入胥吏之腹 而畢竟收進之名²⁾

中央에 있어서는 兩班官僚들이 吏隸輩와 結托하며 國庫의 橫領을 자행하였다. 高宗 19年 壬午軍亂時에 宣惠廳上으로 있었던 閔謙鎬가 自己집 下人을 惠廳庫吏로 삼아 支出을 담당케 하고 公穀에 겨를 쉬어서 支出케 하는 등의 不正을 恣行한 사실은 許多한 事例가운데 하나에 불과한 것이다.

惠堂閔謙鎬家儔 爲惠廳庫吏 掌支放 和糠換米 竊餽贏利³⁾

위와같이 高宗親政下에 새로운 經費需要의 發生과 王室의 浪費의 支出에 의한 經費의 膨脹과 貪官汚吏들에 의한 國庫橫領行爲의 蔓延으로 封建財政은 最惡의 破綻狀態에 直面했던 것인데 여기서 그 實態를 살펴본다.

高宗 14年에 戶曹判書 閔致庠은 疏에서 당시의 財政貧窮相을 다음과 같이 論하고 있다. 歲入이 上供과 下頒兩者에 모두 不足하며 最近 3,4年以來로 經費가 膨脹하여 科外經費가 歲入의 倍에 달하고 있다. ……또 모든 需用品을 貢·市人에 貢納하고 있으나 價에 貢價를 支給하지 못하여 貢價未拂類이 錢貨 128萬 2千餘緡, 綿布 3萬千4百餘疋, 麻布 5千1百餘疋에 이르러 이제 貢·市人들이 官需品을 購入納品할 수 없게 되어 거리에서 울며지고 있다.

前略 以此元總上供下頒 俱有不足 四三年來 策應是繁 不恒科外之費 每有倍蓰於應入……

且凡百需用 專責貢市 逐等折受不能 以時見今 未下錢爲一百二十八萬二千餘緡 綿布三萬四千四百餘疋 麻布五千一百餘疋矣 此輩事勢辦供無術 呼號道路渙散⁴⁾

1) 自元子誕生 宮中新醮無節 遍及八道名山 上亦恣意游宴 賞賚不貲 兩殿下日費千金 內需司所藏 不能支數 遂公取戶惠廳而用之 掌財之臣 無一人違忤者 不數年 雲觀十年之積 蕩然矣 賣官 賣科諸弊政 繼是而作(梅泉野錄 卷 1, 上 甲午以前) 上親政以來 日事流連 每夜曲宴淫戲 倡優 巫祝 工瞽 歌吹 媒娼 殿庭燈燭如晝 達曙不休……(同上)

2) 高宗實錄 卷 27, 27年 12月 2日

3) 梅泉野錄 卷 1, 上 甲午以前

4) 高宗實錄 卷 14, 14年 12月 14日 戶曹判書 閔致庠 疏

財政收支가 날로 惡化되어 戶惠廳의 倉庫가 텅비게 되고 그 결과 數年동안 京官의 俸祿支給이 中止된 채 있었고 五營軍士에 대해서도 半年동안이나 月料를 주지 못하고 심지어는 軍士給食마저 往往 결하게 되었다. 이런 狀況에서 高宗 19年 6月 數隻의 湖南稅船이 京倉에 稅穀을 풀게 되자 먼저 밀린 軍士月料를支給하게 되었던 것인데, 이때 庫吏로 있던 惠廳堂上 閔謙鎬의 下人이 쌀에 겨을 섞어서 月料를支給한 것이 導火線이 되어 壬午軍亂이 일어났던 것이다.

壬午(高宗 十九年)六月初九日癸亥 京營軍大譟 甲戌以來 大糜費無內紀 戶惠倉儲俱罄 撤京官月廩 五營兵往往缺餉 及罷五營 建兩營 又汰其老弱 見汰者無所寄 掄腕思亂 至是 軍料未頒 已半年 通湖南稅船數隻 解到京倉 命先頒軍料 惠堂閔謙鎬家儉 爲惠廳庫吏 掌支放 和糠換米 竊飭贏利 衆大怒 猝起毆之……⁵⁾

閔妃一派의 守舊派를 中心으로 하는 封建支配層은 무서운 壬午軍亂을 겪고서도 아무런 改革도 試圖하지 않았고 그 결과 財政破綻은 深刻度를 더해갔다. 高宗 25年에 戶曹判書 鄭範朝가 啓에서, 百官의 俸祿이 9個月동안 未拂된 채 밀려 있고 軍兵과 吏胥들에 대한 發料는 이보다 더 심하다고 報告하고 있는데서 財政破綻相의 一端을 엿볼 수 있다.

百官之未受祿 至於九朔之久 各項發料 尤有甚焉⁶⁾

이리하여 甲午農民戰爭이 勃發하기 直前に 國庫債務가 무려 165萬7千餘圓7에 달하여 財政破綻은 形容할 수 없는 最惡의 狀態에 이르렀다.

戚族世道の 兩班政權은 紀綱의 確立 經費節約 稅源의 培養 등 正常的 方策으로 財政難을 克服하려고 하지 않고 苛斂誅求의 強化 貨幣의 濫鑄 賣官 賣職 外債導入 등 最惡의 財政手段을 總動員하여 이에 對應한 결과 國家財政과 社會經濟의 破綻이 擴大深化되어 갔다. 高宗 20年 8月 副護軍 許稷은 疏에서, 結役과 戶布의 弊害가 滋甚하며, 軍木 1疋의 代錢이 駄價와 情費를 合하여 3兩인데도 불구하고 7,8兩을 責徵하고 있으며 또 宗親에 一部의 家戶에만 年 2,3兩씩을 賦課하던 戶布를 이제 每戶에 4,5兩 혹은 7,8兩씩이나 濫徵하고 있는 虐斂의 實情을 밝히면서 그 是正을 要求하고 있다.

前略 結布戶布 其弊滋大……軍木一匹價 合駄價情錢 不過二兩 而所徵出爲七八兩 戶布之每戶所徵 無論彼邑此邑 少不下四五兩 多或至於七八兩昔之戶布 不是戶戶爲之 一年所徵 不過二三兩 今之戶布 戶戶爲之 每年徵出 何若是多也⁸⁾

既述한 바와 같이 高宗 3年에 軍布制를 戶布制로 改革하였으나, 그 後 各軍門과 衙門에서는 如前히 軍布를 徵斂하고 있었던 것인데⁹⁾ 이 時期에는 軍布와 戶布의 兩者를 濫徵하는 二重課稅의 弊端이 蔓延되고 있음을 알 수 있다.

5) 梅泉野錄 卷 1, 上 甲午以前

6) 日省錄, 高宗篇 25, 25年 8月 2日 戶曹判書 鄭範朝 啓

7) 甲午農民亂 直前の 國庫債務는 美國人 顧問에 대한 俸給未拂額 2萬2千2餘圓, 各廳料米未拂額 45萬4千餘圓, 外債 71萬855圓으로 合計 165萬7千餘圓이었다(秘書類纂 朝鮮交涉資料 下卷 p. p. 192~198 및 536~551. 震檀學會 韓國史 最近世篇 p. p. 951~952)

8) 承政院日記, 高宗 20年 8月 23日 副護軍 許稷 疏

9) 戶布制實施後 軍布(錢)를 課徵하고 있는 사실을 立證하는 記事가 많이 있으나, 그 가운데 몇 가지만 紹介해 둔다.

[A] 江陵等四邑大同布 及各軍門 各衙門軍布 特許純錢代納事也(承政院日記, 高宗 15年 11月 4日 江原監司 分等狀啓)

[B] 道內列邑 各營各衙門所納軍布 及樂工布 並純錢代納 親軍營納 砲保布 限五分四 許代事竝請 令廟 堂稟處矣(高宗實錄 卷 28, 28年 10月 24日 京畿監司 趙秉式 狀啓)

高宗 32年에 役制를 改革한 때 戶布錢을 每戶에 3兩으로 定하고 課徵해 왔으나, 同 33年에 勅令第11號에 의해 全國의 戶口調査를 實施하고 純宗 元年에 每戶에 30錢으로 引下했다.

結役과 戶役에 있어서의 虐徵도 극에 이르렀다. 高宗 25年 10月 8日 次對席上에서 左議政 金弘集이 重賦로 말미암아 良田沃土가 왕왕 廢耕되고 있다고 말한 것이나,

今也民苦重賦 良田沃土 往往廢而不耕¹⁰⁾

高宗 31年 4月 左議政 趙秉世가 草家四間을 가진 者가 1年에 百餘萬金의 戶役을 부담해야 하고, 農土 5, 6斗落의 耕作者가 納稅하는 結稅가 4石以上에 이르러 農民이 입에 풀칠을 할 수 없다고 말하고 있는 것은 租稅誅求가 얼마나 苛酷한 樣相을 띠고 있는가를 示唆하는 것이다.

有草家四間者 一年所納爲百餘金 有土五六斗落者 納稅爲四石餘矣 不得餬口 窮窘莫甚¹¹⁾

극심한 財政窮乏에 빠진 兩班威族政權은 鑄造收益을 올리기 위해 高宗 20年에 常設造幣機關인 典國局을 設置하고 實質價値가 常平通寶 1文밖에 안되는 것에 5倍의 法定價値를 附與한 當五錢을 大量 鑄造할 뿐 아니라¹²⁾ 當五錢보다 더 惡貨인 平壤錢이라는 것을 鑄造하였다. 그리고 高宗 25年에는 中전에 禁止해오던 民間人의 鑄錢을 認定하고 民間人에게 請負鑄錢事業을 許容하여 租稅를 徵收했다¹³⁾.

惡貨인 當五錢을 大量 濫鑄한 결과 高宗 20年代에는 物價가 10倍로 昂騰하는 惡性인플레이션이 進行되어 莫甚한 弊害를 가져왔고, 또 地方官吏들은 良貨인 常平通寶로 各種의 公稅를 責徵해 가지고 京司에 上納할 때는 惡貨인 當五錢으로 바쳐 暴利를 取得하는 弊害도 일어났다.

開港以後 새로운 歲入源으로서 關稅(港稅)收入이 있었으나, 그 反面에 既述한 바와 같은 對外關係費와 港灣 典國局 電信 등 若干의 近代施設에 所要되는 새로운 經費需要의 膨脹은 財政破綻을 더욱 促進했다. 이 같은 狀況아래 李朝政府에서는 淸日兩國의 政府機關과 民間商社로부터 많은 資金을 借用하였다. 開港以後 高宗 31年 甲午農民戰爭前까지 借入한 外債는 淸國政府 同順泰 및 上海銀行(香港)으로부터 合計 56萬兩, 日本正金銀行과 第一銀行으로부터 合計 25萬5百圓을 借入하였다¹⁴⁾.

國庫를 蕩盡하고 國家財政을 破綻의 길로 몰아넣은 王室과 權門貴族들은 賣官賣職까지 恣行하였다. 官僚登用을 위한 科擧制度가 賣官賣職하는 市場으로, 또는 寵臣과 閹氏一派의 登用을 위해 設科하는 特設機構로 墮落하였다. 그리하여 科擧場은 科試問題의 先通은 勿論이고 答案의 代理作成과 謄寫 등 온갖 不正이 盛行하는 賭博場으로 化하였다.

黃玹의 「梅泉野錄」에 散見되는 이에 관한 記事를 보면, 科擧의 初試에 있어서는 처음에 2, 3百兩 혹은 5百兩으로 賣買되던 것이 高宗 20年代에는 4千兩으로 올랐고, 會試는 大略 1萬兩으로 放賣되었으며, 大科는 10萬兩 生員·進士科는 2萬兩으로 賣買되었다¹⁵⁾. 高宗은 乙酉式年科試의 生進會試에 定員을 百名 增額하며 每名에 2萬兩으로 放賣하였다¹⁶⁾.

科擧制度가 이렇게 墮落한 뿐 아니라 既成官吏와 平民이 兩班이 되기 위한 買官運動도

10) 日省錄, 高宗篇 高宗 25年 10月 8日 左議政 金弘集 啓

11) 高宗實錄 卷 31, 31年 4月 4日 左議政 趙秉世 啓

12) 設典國局 鑄當五錢 物價刁騰 名曰當五 其實文而已 然北則咸關二十郡 南則全州以南 並慶尙一道 依舊用錢(黃玹 梅泉野錄 卷 1, 上 甲午以前)

13) 崔虎鎮 著 韓國貨幣小史 p. 167

14) 前掲 朝鮮交涉資料 下卷 pp. 192~198, p. p. 536~551. 慶檀學會 韓國史 最近世篇 p. 951 參照

15) 初試賣買之始 二百兩三百不等 至五百兩則人吐舌矣 甲午前數式 千餘兩 恬然 會試大率萬餘兩 以錢弊漸多漸賤故也……時大科率十萬餘兩(黃玹 著 梅泉野錄 卷 1, 上 甲午以前)

16) 乙酉(高宗 22年)式科生進會試 上命加取一百人 賣以二萬兩(同上)

盛行하여 그것이 王室과 權門勢家の 莫大한 收入源이 되었다. 亦是「梅泉野錄」에 따르면 翰林直閣은 10萬兩 내지 20萬兩¹⁷⁾, 八道監司職은 2萬兩 내지 5萬兩으로 賣買되었으나, 高宗 29年에 永同에 사는 湖西巨富 李容直은 무려 100萬兩을 獻納하며 慶尙監司가 되었다¹⁸⁾. 그리고 守令職의 時勢는 2萬兩이었다¹⁹⁾. 이 時期에 官職賣買는 外官職에 있어서 특히 尤甚하며, 監司 兵·水使 守令 鎮將職의 放賣가 一般化되었다. 王室과 權門勢家들이 賣官收入을 增大한 目的으로 外官職을 빈번히 交替했기 때문에 1年에 한 郡縣에서 新舊官의 迎送이 3, 4回나 달하여 莫大한 民弊를 끼쳤다. 納錢除受된 地方官은 在職中에 그 費用을 回收하고 또 重任과 昇任을 위하여 王室에 대한 獻納과 權門에 대한 贈賄 그리고 自身の 蓄財를 위하여 苛斂誅求를 強化하였다. 당시 日本 公使館의 杉村濤 書記官은 甲午農民戰爭 直前の 王室財政의 紊亂과 收奪相에 대하여 다음과 같이 論하고 있다. ①王室이나 王族의 御用이라하여 멋대로 新規稅를 徵收하는 경우가 있다. 慶尙道 洛東江沿岸에는 數多한 收稅所를 設置해 놓고 通行船舶에 課稅하고 있는데 혼이 이런 種類의 것들이다. ②財政의 錯雜이 이렇기 때문에 歲出入의 豫算같은 것은 全然없고 그 위에 王室의 供用이 無制限이어서 國庫는 언제나 空虛하여 餘財가 있을 수 없다. ③특히 심한 弊害의 一例를 들면 地方官은 直接 人民과 접촉하기 때문에 不正收入이 많으므로 이를 熱望하는 者가 많았으니 이 때문에 近年에 올수록 地方職을 賣買하여 王室의 한 財源으로 삼게 되었다. 이처럼 이 時期에 있어서 賣官賣職은 王室의 主要財源이 되었고 그 國庫의 負擔者인 庶民層에 대해서는 規外雜稅로 化하였다.

위와 같이 開港以後 絕頂에 다달한 李朝封建體制의 危機는 財政의 메카니즘에서 가장 深刻한 樣相으로 露呈되었다. 이 時期에 國政을 擔當한 閔妃一派的 戚族官僚들은 近代改革과 民生의 安定을 외면하고 오직 封建秩序의 維持와 自派自黨의 私益追窮에만 血眼이 되어 敵對勢力인 開化黨一派에 대한 無慈悲한 彈壓을 敢行하였고, 財政面에 있어서는 王室의 無制限한 浪費와 貪官惡吏들의 中間橫領으로 빚어진 財政枯渴을 限界를 벗어난 重斂과 惡貨의 濫鑄 賣官賣職 등 最惡의 財政手段으로 解決하려고 하였다. 이 결과 貪官惡吏들에 의한 虐斂은 月增日加해 갔고 이에 無防備狀態의 半植民의 條件아래 淸日兩國을 中心으로하는 外來商業資本과 高利貸資本의 收奪이 겹쳐 農民經濟의 急激한 貧窮化가 進行되었다. 이 같은 狀況아래 30年代의 後期로부터 甲午東學亂이 勃發하기前까지 兎山 原州 麗州 北靑 醴泉 黃澗을 비롯한 全國 30餘개 郡縣에서 散發된인 民亂이 일어났고, 그것은 드디어 甲午年에 史上類例를 볼 수 없는 大規模의 農民戰爭으로 擴大됐던 것이다.

2. 甲午財政改革

衛正斥邪를 標榜한 60年代의 大院君은 말할 것도 없거니와 開港以後 7, 80年代에 事大守舊派들이 強行한 封建의 收取政策은 封建의 矛盾과 對外的 矛盾을 擴大再生産하여 드디어 高宗 31年(1894年)에 東學農民亂을 誘發하고 말았다. 7, 80年代의 經濟發達水準과 國際情勢로 미루어 볼 때 開化派와 같은 支配層가운데 先進勢力을 主體로하는 近代的 權力이 創出되어 위로부터 社會經濟의 全面的 改革을 推進하고 近代產業을 保護育成하는 것이 民族的 危機를 打開하는 最善의 方策이었다고 믿어지나, 甲申政變의 失敗는 이 같은 希望을 무산시키고 말았다. 그 결과 1894年 甲午農民亂을 契機로 하여 朝鮮에 侵入한 不請客 日

17) 南奎熙納錢十萬兩 而得直閣 鄭淳元二十萬兩 而得直閣 直閣之賣自此始 淳元一藏(鄭汝昌)記孫也 世居咸陽 富擁萬石(同上)

18) 李容直納錢一百萬兩 拜慶尙監司(同上)

19) 明成后 愚用細 遂賣守令 使奎鎬 定價以進之……則定二萬兩 而應者愈競 到官培剝 民重困 奎鎬始悔之(同上)

帝는 그들의 利權을 確保할 底意를 품고 朝鮮王國의 自主獨立을 돕는다는 口實下에 農民軍을 虐殺하고 한편으로는 內政改革을 強要하여 甲午 乙未 兩년에 걸쳐 政治 社會經濟의 各分野에 重大改革을 強行하였다. 日帝에 의하여 他律的으로 推進된 甲午更張過程에서 進行된 財政改革에 관하여 項을 바꾸어 살펴 보기로 한다.

一. 第一次改革

甲午更張은 甲午 乙未 兩년에 걸쳐 日本公使 大鳥圭介와 井上馨에 의하여 各々 推進되었던 것인데 먼저 大鳥公使에 의한 第1次改革에 관하여 살펴 본다.

大鳥公使는 甲午年 6月 25日 金弘集을 領議政으로 任命토록하고, 超政府의 準立法府로서 臨時議會機關인 軍口機務處(甲午年 6月 28日——同年 11月 20日)를 創設하고 自身이 顧問으로 就任하여 內政改革에 着手하였는데 불과 數個月동안에 무려 208件에 달하는 重要法案을 審議決定하는 電擊의인 改革을 強行하였다. 이 軍國機務處에 의하여 強行된 第1次改革에 있어서 財政에 관한 主要改革을 살펴 보면 다음과 같다.

① 財政機構의 整備

甲午年 6月 28日에 中央官制를 改革하여 議政府와 宮內部를 두고 議政內의 度支衙門으로 하여금 國家財政과 王室財政 및 貨幣에 관한 일체의 業務를 管掌케 하고 또 地方財政을 監督하도록 하였다²⁰⁾. 이리하여 종전에 亂脈狀態에 놓여있던 財政機構가 度支衙門中心으로 整備·一元化되고 또 王室의 私經濟와 國家公共의 家計인 財政의 分離가 이루어지게 되었다.

② 租稅의 金納

從前에 各種賦稅와 軍布를 비롯한 公稅를 米·布中心의 現物 또는 貨幣로 納付하던 것을 甲午年 10월부터 일체의 公稅를 金納토록 規定하였다. 그리고 租稅金納을 위한 與件을 造成하기 위하여 銀行을 設立하고 國庫를 劃給하여 穀物의 賣買流通을 促進하기로 하였다.

自甲午十月 各道各樣賦稅 軍保等事 一切上納 大·小米 太 木布 均以大錢磨鍊 設立 銀行劃給公錢 使之質遷米穀 以贍根本之地²¹⁾

그러나 金融機關의 設立을 통한 이같은 穀物流通進促策은 實施되지 않았다.

③ 貨幣制度의 改革

7月 11日에는 銀本位制度를 採擇한 「新式貨幣章程」을²²⁾ 議決公布하여 從前의 無秩序한 貨幣制度의 改革을 斷行하여 貨幣財政의 運營에 필요한 制度的 基盤을 마련하였다. 그리고 商品去來의 圓滑을 期하기 위해 度量衡을 改定統一하여 新制의 丈尺 斗斛 秤衡을 使用하게 하였다.

④ 會計審査局

同年 7月 14日에는 議政府內에 獨立機關으로 設置한 會計審査局의 職掌(全文 6條)을 議決하여 該局으로 하여금 議政府와 各府衙(中央官署)의 모든 會計審査를 專管케 하고²³⁾ 또 全文 64條에 이르는 「各府 各衙門 通行規則」을 議決하였는데 그 가운데 財政에 관한 것은 다음과 같다. 議政府 및 各衙門에 設置한 會計局으로 하여금 當該署官의 會計事務와 豫決算 및 土地 官衙 等事를 管掌케 하고 各官署의 會計局에 出納 檢査 用度の 3課를 두

20) 各司從前 應入錢數 令度支專管……(高宗實錄 卷 31, 31年 6月 28日)

21) 高宗實錄 卷 32, 31年 7月 10日

22) 新式貨幣章程에는 銀本位制를 採擇하여 5兩銀貨를 本位貨幣로 定하고 그 밖에 補助貨幣로서 1兩銀貨 2錢 5分白銅貨 5分赤銅貨 1分黃銅貨를 鑄造하기로 하였으나, 그후 本位貨幣는 發行하지 않고 主로 補助貨幣인 白銅貨를 發行하였다.

23) 高宗實錄 卷 32, 31年 7月 14日

어 金錢의 出納 財産管理 會計檢査 및 需用品의 調辦에 관한 事務를 分掌하도록 하였다.

各府衙會計司 掌各該府衙會計事務 與管所屬司之豫算豫決算 及所有地面館舍等事 局中置出納課 檢査課 用度課 分掌事務²⁴⁾

⑤ 外貢進上 및 各司外道 求請의 革罷

同年 8 月 18 日에는 本色貢納의 一種인 外貢進上을 모두 革罷하고 그 價額을 度支衙門에서 策定收納하여 宮內府로 移送하면 거기서 各殿官으로 購入納品토록 하였다.

外方進供之規 一切革罷 各其地方應供物價 使度支衙門妥籌收入 移送宮內府 以爲質辦進排事也²⁵⁾

大同法의 實施에 따라 貢物에 있어서는 本色貢納이 거의 大部分 撤廢되었으나, 進上의 경우 朔膳·名日·稱慶陳賀進上의 形式으로 海產物을 中心으로 하는 土產食料品과 軍器 등을 主體로 하는 本色貢納이 상당한 規模로 存續되고 있었던 것인데, 이러한 前近代의 外貢進上制을 撤廢하였다.

다음으로 9 月 3 日에는 各司의 外道求請制을 革罷하는 措置를 취하였다. 從前에 中央各司에서는 藥債 筆債 鋪陳債 求請錢 罰例錢 戶長債 및 其他 여러가지 名目을 붙여 이를 外方營·邑에 現物 또는 錢貨로 責徵하고 있었던 것인데 이를 革罷하고 그 가운데 꼭 必要한 것에 限하여 그 經費를 度支部에서 收納하여 移給하도록 했다²⁶⁾. 이밖에 結稅濫徵의 弊害를 緩和하기 위한 措置로서 沕稅(水利稅)와 雜稅를 革罷하고 또 民田地主들에 의한 賭租의 濫捧과 農廳管理人인 舍音과 下人들에 의한 中間收奪의 弊를 禁斷하였다²⁷⁾.

軍國機務處에서는 이같은 財政改革을 포함한 208件의 改革案을 短時日內에 議決하였으나 당시에 三南一帶는 農民軍이 跋扈하고 있었고, 北方은 淸日兩軍의 激戰地로 化하여 行政이 麻痺되고 있었기 때문에 實施된 것은 겨우 5件에 불과했다고 한다. 그런데 內政改革의 推進過程에서 大院君과 大鳥公使사이의 對立이 漸次로 深化露呈되고 또 政府內의 各派 사이에 不和가 겹쳐 改革이 停頓狀態에 빠지게 되자 日本은 大鳥公使를 召還하고 그 後任으로 井上馨을 派遣하여 改革을 強行케 하였다.

二. 第2次改革

새로 赴任한 井上公使는 甲午年 10 月 23 日 高宗에게 ①租稅의 度支衙門에의 統一 ②定率課稅制의 實施과 規外雜稅의 廢止 ③王室과 政府經費에 대한 豫算制度의 實施 등의 財政에 관한 條目을 包含한 20여條目으로 된 內政改革案을 提示하여 改革의 基本方針을 밝혔다²⁸⁾. 그 후 11 月 21 日에는 開化派의 巨頭 朴泳孝를 入閣시켜 第2次 金弘集內閣을 構成하는 한편 軍國機務處를 廢止하여 中樞院會議을 이에 代置하고, 또 內閣 各部에 日本人顧問을 配置하는 등 侵略的 內政改革을 위한 諸般準備를 進行해 갔다. 그리하여 12 月 12 日에는 高宗으로 하여금 永寧殿으로 나아가 오늘날 憲法에 類似한 洪範 14條를 誓約케 하였는데 그 가운데 財政에 관한 條項은 ①租稅法定主義 ②度支衙門에 의한 모든 歲出入의 統轄 ③豫算制度의 確立 ④經費節約에 관한 것이다.

一人民出稅 總由法令定率 不可妄加名目 濫行徵收 一 租稅課稅 及經費支出 總由度支衙門管轄 一 王室費用 率先減節 以爲各衙門 及地方官模範 一 王室費 及各官府費用 豫

24) 高宗實錄 同上

25) 高宗實錄 卷 32, 31年 8 月 18 日

26) 軍國機務處進議案 一從前各司之誅求於外道者 其目不一 大爲民邑之弊……藥債 筆債 鋪陳債 求請錢 罰例錢 戶長債等名目 行之已久 今於革罷之後 必致中間消融 令各道監營 另行查櫛 其初無磨鍊而臨時區處者 永爲勿施 其入於原磨鍊者 收納於度支衙門事(高宗實錄 卷 32, 31年 9 月 3 日)

27) 一沕稅及雜稅 革罷事 一均田番濫捧 與舍音下隸之弊 禁斷事也(高宗實錄 卷 32, 31年 8 月 2 日)

定一年額算 確立財政基礎²⁸⁾

이 때 頒布한 「洪範」14條는 前日 井上公使가 國王에 提示한 改革意見에 따라 制定케 한 것이다.

이리하여 井上公使는 다음해 高宗 32年(己未年) 3月 25일부터 改革을 斷行하여 3月 30일까지 불과 6日 동안에 裁判所 構成法과 內閣 및 各部의 官制를 비롯하여 무려 34件에 달하는 改革을 法律 혹은 勅令으로 頒布케 하였다. 여기서 財政改革에 관한 部分을 살펴 보면 다음과 같다.

① 度支部에 의한 財政管掌

乙未年 3月 25일에 勅令 第54號로 頒布한 度支部官制 第1條에 「度支部大臣은 政府의 財務를 總轄하며 會計 出納 租稅 國債 貨幣 銀行 等에 관한 一切事務를 掌理하며 各地方의 財務를 監督한다」²⁹⁾고 規定한 바와 같이 度支部로 하여금 國家의 歲出入에 관한 財務를 總轄케 하고 貨幣와 銀行에 관한 一切의 事務를 管掌토록 하고 있다. 여기서 第1次改革과 다른 점은 王室財政을 度支部에서 分離하여 宮內部 會計院에서 管掌토록 한 것이다. 王室財政을 度支部에서 分離한 이유는 王室을 撫摩하여 改革에 대한 反對를 緩和하려는 데 있었다.

② 徵稅 및 稅務監督機構의 設立

同年 3月 26日には 勅令 第56號로서 管稅司 및 徵稅署官制를 頒布하여 租稅와 其他 歲入의 徵收에 관한 事務를 專擔하는 機構로서 管稅司와 徵稅署를 設置키로 하였다.

管稅司 及 徵稅署官制 第一條, 管稅司 及 徵稅署는 度支部大臣의 管理에 屬하여 租稅 及其他歲入에 관한 事務를 掌掌³¹⁾

上項의 官制 第2·8·9條에 따르면 管稅司는 全國에 9개소, 徵稅署는 220개소를 設置하고 前者는 管內 徵稅署의 徵稅事務를 監督하며 또 各郡縣의 稅務를 監査하고, 徵稅署는 收入調達官이 發付하는 徵稅命令 또는 納額告知에 의거하여 租稅 및 其他歲入의 徵收를 擔當한다고 되어 있다. 이리하여 徵稅事務가 從前의 地方行政機關(郡縣)으로부터 分離되었다.

③ 會計法의 頒布

同年 3月 30日には 「會計法」을 制定頒布하여 이를 4月 1日로부터 施行하였다. 이 會計法은 總 11章 4條에 달하는 龐大한 것인데 그 가운데 重要한 事項만을 들어 說明한다.

7. 租稅法律主義

會計法 總則 第1條에, 「租稅의 新課와 稅率의 變更은 일체 法律로서 定함」³²⁾이라고 規定하고, 第14條에는 法律 또는 勅令 및 其他의 規程이 없는 租稅 賦金 上納物 情費 雜費의 課徵과 徭役 및 其他 努力의 徵徵을 못한다고 規定하고 있으며, 第16條 및 17條에는 正當한 徵稅命令 또는 納額告知를 發付하지 않는 租稅와 其他 歲入을 徵收할 수 없고, 또 納稅者는 徵稅命令 또는 納額告知를 받지 않으면 政府에 대하여 金錢物件의 納入을 拒否할 수 있다고 明示하고 있다. 大體로 이같은 租稅法定主義의 採擇은 從前에 封建官府에 의하여 任意로 課徵된 無定限한 規外雜稅를 革罷하는데 意義가 있는 것이다.

28) 高宗實錄 卷 32, 31年 10月 23日

29) 高宗實錄 卷 32, 31年 12月 12日

30) 高宗實錄 卷 33, 32年 3月 25日

31) 高宗實錄 卷 33, 32年 3月 26日

32) 高宗實錄 卷 33, 32年 3月 30日

ㄠ. 豫算制度

政府의 歲出入은 每年 豫算을 策定하여 執行하며 會計年度는 每年 1月 1日에 시작하여 12月 末日에 끝난다고 規定하였다. 그리고 國家의 모든 歲入 歲出은 豫算에 計上하며 豫算을 經常과 臨時的 2部로 區別하였다. 豫算編成에 있어서는 各部大臣은 9月末까지 度支部大臣에게 翌年度의 豫算要求書를 提出하며 度支部大臣은 10月末까지 政府總豫算案을 編成하여 閣議에 提出하여 議決을 거쳐 國王의 裁可를 받기로 되어있다³³⁾.

ㄡ. 出納官吏의 責任負擔

國庫現金 또는 物品의 出納을 管掌하는 官吏는 身保金を 納入하며 그에 대한 일체의 責任을 지게하고, 또 徵稅命令 및 出納命令의 職務를 담당하는 官吏가 現金出納의 職務를 兼하지 못하도록 職務限界를 規定하여 出納官吏의 責任負擔을 明確히 하고 있다³⁴⁾.

3. 結稅改革

東學農民亂이 가져온 이른바 甲午更張의 諸般改革가운데 重要的 것은 結稅의 改革이다. 麗末에 公田制를 標榜한 科田法을 創設한 以後 封建의 分解過程에서 進展된 土地兼併으로 公田의 內部에 民田地主와 耕作者간에 새로운 地主·小作關係가 發展해갔다. 元來封建國家의 佃戶(農奴의 隸農)였던 農民은 또 하나의 土地所有者(下級所有者)로서의 民田地主가 등장함에 따라 二重的 支配와 收奪을 당하게 되었다. 重層의 所有構造가 發展해감에 따라 李朝末葉에는 全農土의 約 60%가 民田地主의 保有地로 化하고 農民의 半數以上이 民田保有權을 喪失하여 二重的 收奪을 당하게 되었다. 그러나 적어도 甲午農民亂以前의 段階에 있어서 民田保有權의 發展은 李朝國家의 封建的 土地支配를 排除하는 것이 아니었다. 왜냐하면 李朝는 적어도 甲午更張에 이르기까지 傳統的 王土思想에 立脚하여 土地에 대한 管理·收租·處分權(收租權의 掌握, 開墾의 立案 量田 其他)을 行使하여 全國의 土地를 支配所有하고, 한편으로는 直接生産者인 農民을 封建的 身分制와 村落共同體의 規制 및 其他 諸般의 封建的 隸屬裝置를 包含하는 一連의 經濟外的 強制를 通하여 農奴의 地位에 隸屬시켜 그들의 剩餘部分을 封建地代(生産物·勞動·貨幣形態)로 吸收하는 上級所有者의 地位를 確保하고 있었기 때문이다.

위와 같은 重層의 土地所有關係下에 民田地主(下級所有者)에 대한 折半의 高率地代와 또 上級所有者인 封建國家에 收穫高의 1/3내지 1/4(10石內外)에 달하는 地代를 負擔해야 하는 苛酷한 條件下에서는 庶民層에 의한 利潤蓄積을 위한 資本制의 經營의 發展을 期待할 수 없는 일이다. 이같은 條件下에 實現된 結稅改革은 改革의 推進主體를 論外로 할 때 비록 土地의 上級所有者인 封建官府가 收取하는 地代(租稅)에 限定된 것이라 할지라도 地代率의 引下와 金納化가 이루어 졌다는데에 그 前進的 意義가 있는 것이다.

結稅(結價)改革은 第2次改革期인 乙未年(高宗 32年) 2월에 이루어졌다.

〈表-5〉에서 보는 바와 같이 當時에 土地에 賦課한 定規稅인 田稅 大同稅 三手米 結作砲糧稅의 本稅를 平均한 結當稅額이 米 1石4斗6升2合인데, 이를 米 1石當 2兩5錢으로 折價換算하면 29兩4錢이 된다. 이 平均稅額을 標準으로 하여 〈表-5〉와 같은 道別結價를 策定하였다. 그런데 〈表-5〉에 記載된 것은 各種定規稅의 本稅이며 이밖에 附加稅로서 解上 加升 倉役價·貢人役價 二價 倉作紙·戶曹作紙價의 5種이 있었고 또 雜費로서 船價 負石價 人情 差使員支供費 등이 있었다. 結稅策定에 있어서 이같은 附加稅와 雜費 그리고 既述한 바와 같은 地方官府에서 任意로 土地에 賦課하던 許多한 名目の 規外雜稅

33) 同上

34) 同上

<表-5> 改革當時의 結當稅額

道 名	田 稅	大 同	三手米	結 作	砲 糧	計	折錢金額
京 畿	4斗	12斗	—	—	1斗5斗	1石2斗5升	22兩2錢5分
忠 清	4斗	12斗	1斗2升	1斗2升	1斗5升	1石4斗9升	29兩8錢5分
全 羅	4斗	12斗	1斗2升	9升	1斗5升	1石4斗6升	29兩4錢
慶 尙	4斗	12斗	1斗2升	1斗2升	1斗5升	1石4斗9升	29兩8錢5分
黃 海	4斗	12斗	2斗2升	—	3斗(別手米)	1石6斗2升	31兩8錢
平 均	4斗	12斗	1斗1升6合	6升6合	1斗8升	1石4斗6斗2合	29兩4錢

資料：麻生武龜，朝鮮財政史 p.108「朝鮮總督府刊行 分類史」所收

를 모두 除外하였다. 그리하여 上項 定規稅(本稅)를 統合하여 策定한 結稅를 地稅라고 불렀다.

<表-6>과 같이 改定結價는 土地를 田과 畓을 莫論하고 道別로 肥沃度와 地目에 따라 全南의 1階段을 除外하고는 모두 3階段에서 7階段에 이르기까지 分等하여 差等策定한 것이다. 그리고 平安 咸鏡道를 除外한 餘地各道에 대해서는 沿海 山郡의 두 地域으로 大別하여 沿海地域의 田畓에는 30兩, 山郡地域에는 25兩 또는 20兩, 17兩 5錢으로 定額하고 있으나, 全南은 一律의으로 30兩으로 定額하고 있다. 土質이 瘠薄한 平安 咸鏡道에 대해서는 慣例에 따라 相對的으로 낮은 稅率을 適用하고 있으며, 各道의 火田 蘆田 등에는 最高 15兩 5錢에서 1兩에 이르도록 差等課稅하고 있다.

<表-6> 道別改定結價表

道 名	結 價					
京 畿	30兩	25兩	20兩	17兩5錢(火田)	12兩(火田)	10兩(草坪)
忠 南	30兩	25兩				
忠 北	30兩	20兩	10兩(火田)	8兩3錢3分(火田)	5兩(火田)	
全 南	30兩					
全 北	30兩	25兩	10兩(火田)			
慶 南	30兩	25兩	20兩	12兩(火田)	5兩(蘆田)	
慶 北	30兩	25兩	20兩	17兩5錢	15兩	12兩5錢(火田) 10兩(火田)
江 原	25兩	20兩	15兩(火田)	12兩(火田)	5兩(蘆田)	
黃 海	30兩	25兩	6兩(火田)	3兩5錢(蘆田)	2兩5錢(蘆田)	
平 南	15兩	12兩				
平 北	15兩	14兩	12兩	8兩(火田)	5兩(火田)	
咸 南	16兩	5兩	2兩(火田)	1兩(火田)		
咸北	12兩	10兩	5兩	4兩(火田)	2兩5錢(蘆田)	

資料：麻生武龜，前掲書 p.110

標準地稅(結價)가 結當 30兩 내지 25兩이므로 이를 米로 換算하면 約 1石 5斗(15斗=1石) 내지 1石 2斗가 되므로 從前의 米 5石 내지 7石에 比하면 大幅 輕減되었다. 이러한 論理는 更張後 田結에 責徵하는 規外雜稅가 完全히 拂拭된다는 것을 前提로 할 때 成立되는 것이다. 그러나 更張後 規外雜稅의 負擔이 크게 減縮된 것만은 사실이나 完全히 拂拭되지는 않았음으로 結稅의 引下幅은 上記의 數値보다는 다소 縮小될 것이다.

위와 같은 改定地稅法이 約 5年동안 施行되어 오다가 高宗 39年 11월에 結稅를 1結에

最高 50兩에 이르기까지 2/3를 增額策定하였다³⁵⁾. 이 때 稅率을 引上하게 된 主因은 經費 膨脹에 의한 財政難과 米價昂騰에 있었다. 당시의 中樞院議長 金嘉鎮은 結價增額이 不可 避한 實情을 다음과 같이 說明하고 있다. 更張以後 米價(物價)가 2,3倍로 昂騰한 結果 ① 政府의 實質歲入이 크게 減縮되어 財政難에 逢着하게 되었고, ② 結價의 負擔이 皮穀 1,2 石, 平年作 最少收穫量(2,30石)의 2,30分之1에 불과할 程度로 低率課稅되고 있는 事實을 들고 있다.

自更張以後 代捧以錢 不論年形 不計駄費 只以一結三十兩 或二十五兩 爲沿海近峽之 差等苟使米價常 若有年經費 無加前日 則遵而行之 未爲不可也 今也米貴錢賤 昔之 一斗 一兩者 乃是二三兩之多 前之一年所用者 纔爲半年之費 且一結之所收 準以平年 少不下 二三十石租 而所納之錢 多不過一二石 租價比諸古之三十稅一 猶爲太輕也 雖有加斂 實 非取之無節 則其不爲民之病明矣³⁶⁾

이로부터 불과 2년의 지난 高宗 39年(1902年) 10월에 結價를 다시 3/5 增率하여 20餘 階段으로 區分하고 最高 80兩까지 增額하였다³⁷⁾. 이 때 稅率을 引上하는 이유를 밝히지 않고 있으나 改革의 推進이 停頓狀態에 빠지고 있었는데 起因하는 것으로 믿는다.

甲午更張을 契機로 結稅의 全面的 金納化가 實現된後 비록 物價上昇이 있었다고 하더라도 結價가 다시 增加趨勢를 보이고 있는데 이것은 絕對主制下的 歐羅巴諸國에 있어서 物價上昇過程(價格革命)에서 定額貨幣地代의 實質的 負擔率이 低減한 사실과는 對照를 이루는 것이다. 그런데 日帝가 露日戰爭後 韓半島를 事實上 支配하고 植民地 支配의 基礎工作을 本格的으로 推進하고 있던 統監府時代 純宗 2年(1908年) 6월에 葉錢 1兩을 新貨 10 錢(10兩=1圓)으로 法定比價를 定하고 地稅인 結價를 新貨幣(圓)로 換算低減하는 措置를 취하였다³⁸⁾.

〈表一7〉에서 보듯이 結價를 最下 20錢으로부터 最高 8圓에 이르기까지 13階段으로 區分하여 舊結價의 半額으로 策定하였다. 이 때에 最高 8圓의 結價는 米 約 1石에 相當하는 것으로 믿는다. 日帝가 이 때에 地稅率을 低減한 動機는 地主가 負擔하는 地稅를 輕減 하므로써 日本人의 土地投資者의 收益率을 높이고 親日韓人地主의 利益을 보장하는데 있었던 것으로 생각된다.

以上 論究한 甲午更張의 結稅改革이 지닌 社會經濟史的 意義는 이 改革을 契機로 하여 李朝封建國家가 從前에 土地의 上級所有者로서 지니고 있던 地主의 屬性을 脫皮해 간데 있는 것이다. 부면하면 東學農民戰爭의 產物인 甲午更張은 結稅를 包含한 財政改革 뿐 아니라 封建의 身分制의 打破와 刑罰法定主義를 비롯한 諸般의 社會改革을 推進하여 李朝國家가 지니고 있던 封建地主의 屬性의 하나인 經濟外的 強制體系가 崩壞되어 갔기 때문이다. 이같은 變革過程을 통하여 重層的 土地所有關係가 무너지가고 民田에 라아마法的 單一의 近代所有權이 確立되어 갔으며 이 近代의 所有權아래 地主 小作關係를 基軸으로 하는 封建의 農業生產關係가 再生産되어 갔던 것이다.

이제까지 살펴본 甲午財政改革의 主要部分을 要約하면 ① 法定機構의 整備: 亂麻狀態에 있던 財政機構를 整備하여 國家의 모든 歲出入과 貨幣 金融에 관한 事項을 度支部에서 總

35) 高宗實錄 卷 40, 37年 11月 3日

36) 高宗實錄 卷 40, 37年 10月 1日

37) 議政府因度支部請 議各道各府那 原結價五十兩外 以三十兩加排之例……(高宗實錄 卷 42, 高宗 39年 10月 20日)

38) 承政院日記, 純宗 2年 6月 25日

<表-7> 改正地稅

舊 結 價 圓	新 結 價 圓
16.000	8.000
13.334	6.600
11.724}	5.300
10.662}	
9.066}	
8.990}	4.200
8.534}	
8.000	4.000
7.466	3.700
7.110}	
6.400}	3.200
5.334	2.600
4.266	2.100
3.932}	
3.734}	1.300
3.200}	
2.666}	
2.134}	1.000
2.080}	
1.866}	
1.334}	500
1.066}	
534	200

資料：麻生武龜，前掲書 pp.111—112

轄管掌케 하는 동시에 王室財政과 國家財政을 分離하였다. ②貨幣財政：前近代的인 現物稅를 撤廢하고 地稅를 비롯한 公稅의 金納化를 通하여 貨幣를 唯一한 財政收支段으로 삼았다. ③豫算制度：統一性和 計劃性없는 收入과 支出의 執行을 止揚하는 量出制入을 原則으로 하는 近代的 豫算制度를 採擇하였다. ④租稅法律主義：所定の 法律에 의한 租稅에 한해서만 納稅의 義務를 지니게하는 租稅法律主義를 採擇하고 從前에 各級官府에서 任意로 課徵하던 일체의 公課負擔(雜稅)을 革罷하는 조치를 취하였다. ⑤會計檢査別度：獨立的인 會計檢査機構를 設置하여 會計檢査制度를 마련하였다. ⑥結稅改革：結稅의 脫地代化를 指向하는 結稅改革이 實現되었다. 이처럼 甲午財政改革은 封建財政의 崩壞과 近代財政의 端初의 始發에의 契機가 된 歷史的 改革이 있음은 否認할 수 없는 것이다. 그러나 한편으로 甲午改革은 그 主體性和 限界性에 있어서 重大한 問題點을 內包하고 있다. 부연하면 첫째로 改革이 비록 우리에게 功實히 必要한 것이라고 하더라도 侵略의 底意를 품은 日帝에 의하여 强要된 他律的 改革이었다는 점과 둘째로 近代財政의 中核을 이룩하는 國民에 의한 財政協贊權과 監督權이 排除되어 있는 점이다. 비록 財務行政面과 會計面에 있어서 近代의 外貌를 가추고 있다고 하더라도 國民에 財政主權이 없는 財政은 近代財政과는 거리가 먼 것이다.

結 言

土地公有制에 基盤을 둔 李朝國家의 財政은 租稅와 結合된 地代收入에 依存하고 現物財政, 統一的 豫算制度의 欠如, 財政機構의 亂立, 王室財政과 國家財政의 混合, 支配者에 의한 財政主權의 掌握 등 封建財政의 모든 屬性을 지니고 있었다. 李朝後期에 이르러 17世紀末期로부터 封建의 危機가 進展되어감에 따라 財政危機가 深化擴大되는 過程에서 無定限의 專擅의 收取가 敢行되어 國家地代(租稅)가 高騰해 갔다.

國家地代의 高騰은 農民의 土地所有의 實現을 制約하여 轉換期의 西歐各國에서 보는 바와 같은 產業資本形成의 母胎로 알려진 獨立自營農民層의 分出을 制約할 뿐 아니라, 企業農을 指向하여 剩餘를 蓄積하는 小借地農(中產의 生産者), 또는 이른바 經營型富農이 成長할 수 있는 基盤을 弱化시켰다. 그리하여 土地의 大部分이 不在地主나 在地地主型富農層으로 集中되어가는 反面에 少數의 特殊農民層을 除外한 多數의 一般農民이 保有地를 상실한 零細小作農으로 轉落해 갔으며 終局에는 封建官府를 겨냥한 壬戌·甲午農民亂을 誘發하였다.

衛正斥邪의 理念을 基調로 한 大院君의 內外政策은 復古主義를 志向하는 一時的 彌縫策에 불과했던 것이므로 挫折되고 말았다. 大院君이 펼 財政施策은 國庫窮乏을 다소는 緩和하였으나, 農民의 負擔을 오히려 加重시켰다.

開港以後 高宗親政하에 執政한 閔妃一派를 中心으로 하는 事大守舊派는 近代의 改革이나 富國強兵은 念頭에도 두지 않고, 開化派政客들을 彈壓하고 豪奢濫費로 國庫를 蕩盡하는 한편 苛斂誅求를 더욱 強化하고 實官實職까지 恣行하였다.

이와 같이 濫費와 無定限의 苛斂誅求是 드디어 甲午農民亂을 誘發하여 淸日兩軍의 進駐를 招來하였고, 이때에 다시 侵略의 口實을 찾은 日帝는 甲午更張이라 일컫는 內政改革을 強行하였다.

更張期의 財政改革過程에서 財政機構의 整理, 豫算制度의 確立, 貨幣財政의 實現, 王室財政과 國家財政의 分離, 會計檢查制度의 確立, 結稅改革 등 財務行政과 財務會計面에서 一連의 發展의 措置가 이루어지고 傳統的 封建財政이 崩壞하는 契機가 마련되었다. 그러나 이 改革이 近代財政과는 거리가 먼 것이며 또 內政干渉을 통한 利權의 獲得과 侵略의 野慾을 품은 日帝에 의하여 他律의으로 強行되었다는데에 問題點이 있는 것이다. 그리하여 眞正한 財政의 近代化는 餘他部門內에 있어서와 마찬가지로 八·一五解放以後의 課題로 남겨지게 되었던 것이다.