

高麗時代 地方官廳附屬地에 대한 一考察

—公須田·紙田·長田을 중심으로—

李 淑 京

- | | |
|------------------------|------------------------------|
| I. 머리말 | 長田의 변화 |
| II. 高麗前期 公須田·紙田·長田의 경영 | IV. 科田法 제정과 公須田·鄉吏口分田·位田의 受容 |
| III. 祿科田의 설치와 公須田·紙田· | V. 맺음말 |

I. 머리말

高麗前期 地方官廳附屬地는¹⁾ 公須田·紙田·長田으로 이루어졌으며, 지방 행정의 재원이 되는 田地였다. 이에 대한 연구는 高麗時代 土地制度를 규명하기 위한 노력의 일환으로 전개되어 왔고,²⁾ 그 결과 각 地目の 용도와 지급 대상자가 밝혀졌다. 즉 公須田이 관아의 공공비용과 外官의 祿俸을 충당한 田地였고, 紙田이 관청의 종이를 조달하는 재원이었으며,³⁾ 長

- 1) 高麗前期 地方官廳附屬地는 公廩田이라고 불리기도 하였지만, 당시에 이와는 다른 의미의 公廩田이 존재하고 있었던 것으로 보이므로 (본고 본문 Ⅱ章 참조), 용어의 혼란을 피하기 위하여 본고에서는 地方官廳附屬地라고 하였다.
- 2) 高麗前期의 地方官廳附屬地에 대한 연구로는 다음과 같은 논문이 참고된다.
白南雲, 「地方公廩田柴」, 『朝鮮封建社會經濟史』(改造社, 東京, 1933)上.
旗田綱, 「高麗의 公田」, 『史學雜誌』 77-4, 1968; 『朝鮮中世社會史의 研究』(東京法政大學出版部, 1972)
姜晉哲, 「私田支配의 諸類型」, 「公田支配의 諸類型」, 『高麗土地制度史研究』(高麗大學校出版部, 1980)
이외에 地方官廳附屬地 가운데 한 地目인 長田에 대한 논문으로는
武田幸男, 「高麗·李朝時代の 邑吏田」 『朝鮮學報』 39·40 合輯, 1966
이 참고된다.
- 3) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 196~201 참조.

田이 戶長이나 長吏의 職田으로 지급된 것이었다는⁴⁾ 점이 그것이다.

그러나 지금까지 高麗時代 地方官廳附屬地만을 다룬 독립된 論稿는 거의 찾아 볼 수 없는 실정이다. 따라서 高麗前期에 公須田·紙田·長田이 각각 어떻게 경영되었으며, 田柴科 제도가 붕괴된 이후에 이 田地들이 어떻게 변화되었는가 하는 문제는 간과되어 왔다.

그리하여 본고에서는 이러한 문제들을 중점적으로 검토해보려고 한다. 우선 地方官廳附屬地가 公廩田으로 불리었던 점에 유의하여 公廩田의 용례를 검토해보고, 이어 公須田·紙田·長田의 경영 형태를 살펴보겠다. 다음으로 高麗後期에 이 田地들의 地目上·성격상의 변화와 그 변화요인을 알아보도록 하겠다. 끝으로 科田法下에서의 이들의 수용과, 그것이 갖는 의미를 살펴보고자 한다.

이것은 高麗前期 田柴科 체제 안에서 地方官廳附屬地였던 토지가 高麗末 科田法 체제에 수용되기까지의 변천 모습을 밝히는 작업이 될 것이다. 이러한 작업이 高麗時代 토지 제도의 변화와 그 성격을 이해하는데 조금이나마 도움이 될 수 있기를 기대한다.

II. 高麗前期 公須田·紙田·長田의 경영

高麗時代 州縣에는, 庄宅과 宮院 그리고 百司 및 館·驛과 마찬가지로 토지가 분급되었는데, 高麗史 撰者는 이것을 公廩田이라고 본 듯하다.

A. 有公廩田柴 給庄宅·宮院·百司·州·縣·館·驛 皆有差 (高麗史 78 食貨 1 田制 序文)

즉 위의 기록에 의하면 庄宅·宮院과 百司 및 州縣 그리고 館·驛에 公廩田柴가 지급되었다고 한다. 그런데 成宗 2년(983) 지방 관청에 분급되

4) 武田幸男, 앞의 논문, pp. 25~26, 및 姜晉哲, 앞의 책, p. 199 참조.

었던 토지는 公須田·紙田·長田 등이었다.⁵⁾ 적어도 公廩田이라는 地目으로 절급된 토지는 없었다. 그러면 州縣에 절급된 公廩田이란 公須田·紙田·長田을 통칭한 것이었다고 할 수 있다.⁶⁾

한편 明宗 8년(1178) 西京에 지급되었던 토지는 公廩田·紙位田·書籍位田·油番田 등이었다.⁷⁾ 즉 西京에는 公廩田이라는 地目の 토지가 지급되었음이 분명하다고 하겠다. 그러므로 公廩田이란 관청에 분급된 토지 모두를 일컫는 것일 수도 있고, 분급된 여러 地目 가운데 하나로써, 특정한 용도에의 충당을 위하여 주어졌던 것이라고도 할 수 있다.

그러면 公廩田은 당시 어느 의미로 쓰이는 경우가 더 많았을까. 이것은 公廩田의 용례를 검토해 봄으로써 알 수 있을 것이다.

B① (a) 更定西京公廩田有差 (b) 留守官公廩田五十結 紙位田二百七十二結三十七負七束 六曹公廩田二十結 紙位田十五結 法曹司公廩田十五結 諸學院公廩田十五結 書籍位田五十結 文宣王油番田十五結 先聖油香田五十結(先聖即箕子) 藥店公廩田七結 僧錄司公廩·紙位田各十五結 (高麗史 78 食貨 1 田制 公廩田柴 明宗 8년 4월)

② 式目都監議定 詹事府公廩田 給十五結 供紙一戶 (同上 顯宗 14년 6월)

③ 元正又奪中書省公廩田租 平章事文克謙·崔世輔·文章弼·杜景升·左常侍李知命·直門下金純·給事中文迪等 請治其罪 (同上 128 曹元正傳 明宗 17년 7월)

④ 時 行省官 多徵求州郡 宣使嚴淑 到永州·河陽 收公廩田稅 又歛綜布六百匹 驛輸京京 王 聞之 召鋪實曰 省吏出外 其禁已久 何玩法擾民 下淑巡軍獄 尋釋之 (同上 131 金鋪傳)

⑤ 整理都監狀……各衙門公廩田收取人等 非處橫行作弊者 收馬匹 各驛定屬 (同上 85 刑法 2 禁令 忠穆王 원년 5월)

⑥ 宣旨 轉米以下雜貢稅及諸宮院所同(司)公廩田科式未收 限庚戌年全放 (同上 80 食貨 3 賑恤 恩免之制 高宗 40년 6월)

⑦ 各道柴炭貢 諸院寺官司所屬公廩田 諸賣米等 往年未收 限丁酉年以上 除之 (同上 忠宣王 卽位下敕)

B①의 기록을 보면, (a) 부분은 西京公廩田을 차등있게 다시 정한다는

5) 高麗史 78 食貨 1 田制 公廩田柴 成宗 2년 6월 참조.

6) 姜晉哲, 앞의 책, p. 198 참조.

7) 高麗史 78 食貨 1 田制 公廩田柴 明宗 8년 4월 참조.

내용이고, (b) 부분은 西京의 여러 관아에 지급된 公廩田·紙位田·書籍位田·油香田 등의 결수를 밝힌 것이다. 여기에서 (a)에 보이는 公廩田은 (b)에 나타나는 地目들을 총칭하는 의미로 쓰였다고 하겠다. 반면에 (b)의 公廩田은 여러 地目 가운데 하나만을 의미하는 것으로 보여진다. 그리고 B②의 詹事府에 지급된 公廩田의 의미도 그러하다고 생각된다. 왜냐하면 그 지급액이 15 結에 불과했으므로 이것을 東宮에 관한 직무를 맡은 관청인 詹事府에⁸⁾ 지급된 모든 田地의 총액이라고 보기는 어렵기 때문이다. 또한 이 때 함께 지급된 紙戶는 紙位田의 발급 대신에 주어졌던 것이라고 생각되므로,⁹⁾ 詹事府公廩田은 紙位田을 포함한 것이 아니라는 점에서 더욱 그러하다. B③ 기록은 明宗 17년(1187)에 曹元正이 中書省의 公廩田租를 탈취하였다는 것으로, 租를 납부하는 公廩田이 있었음을 전해준다. 그리고 B④는 恭愍王代의 기록으로 行省官이 법을 어기고 公廩田稅를 거두어 처벌되었다는 이야기이고, B⑤는 忠穆王代에 각 衙門의 公廩田收取人이 作弊하고 있었음을 알려주는 것이며, B⑥·B⑦은 高宗과 忠宣王이 각각 宮院과 관사 소속의 公廩田에서 往年에 거두지 못한 租를 면제하라고 한 내용을 담고 있다. 즉 B③~B⑦기록은 모두 高麗時代 宮院이나 中央官司의 公廩田에서 租나 稅를 납부하고 있었다는 사실을 시사해주고 있다.

그런데 이렇게 租나 稅를 납부하였던 公廩田이, 宮院이나 中央官司에 지급된 토지를 통칭한 것인지, 아니면 그 가운데 한 地目만을 일컫는 것인지는 선뜻 판단이 서지 않는다. 이 문제의 해결을 위해 地方公廩田에서의 收租 방법을 알아보는 것도 유익할 것이다 아래의 기록을 살펴보자.

C. ① 外官吏邑祿 給公須租 (高麗史 80 食貨 3 祿俸 肅宗 6년 2월 判)

8) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 194~195 참조.

9) 姜晉哲은 「供紙一戶」를 紙物을 제조하여 바치는 戶로 보았다(姜晉哲, 앞의 책, pp. 194~195 참조). 이것은 紙戶가 종이를 조달했다는 것으로 이해되므로 紙位田 대신에 발급되었다고 볼 수 있겠다.

② 諸道館驛公須田租 大路一百石 中路五十石 小路三十石 儲峙以支廩給 餘租各輸州倉(同上 78 食貨 1 田制 租稅 文宗 2년 12월 判)

C①에서 肅宗은 6년(1101) 外官의 祿을 公須田租에서 지급하라고 하였다. 즉 C①은 州·縣의 公須田에서 租를 부담하였다는 것을 알려 준다. 그리고 C②에 의하면 館驛의 公須田에서도 租를 납부하고 있었음을 알 수 있다. 이것은 지방 관청 부속지에서 租를 징수할 때 절급된 田地를 일괄적으로 묶어서 처리하여 公廩田租의 명목으로 收租하지 않고, 公須田租와 같이 분급된 田地 각각에서 收租하였음을 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 지방 관청의 부속지에서 이러한 방법으로 租를 징수하였다면, 중앙의 관청 부속지에서 租를 거두는 방법도 마찬가지가 아니었을까 한다. 그렇다면 B③~B⑦에 보이는 租나 稅를 부담했던 公廩田은, 宮院이나 中央官司에 지급된 여러 地目的 田地 가운데 하나만을 뜻한다고 보아도 좋을 듯 싶다. 이제까지 살펴본 바에 의하면, 公廩田은 관청에 분급된 토지 모두를 지칭하는 경우보다는, 그 가운데 일정한 田地만을 나타내는 경우가 많았다. 그리고 후자에 해당되는 公廩田은 西京(B①)과 中央官司(B②~B⑦) 및 諸宮院(B⑥~B⑦)에 존재하고 있었다. 즉 地方官廳에는 없는 지목이었다.

한편 高麗史의 撰者가, 중앙 관청과 지방 관청에 각각 분급된 토지를 총칭하여 동일하게 公廩田으로 이해하였음에도 불구하고, 실제로 분급된 田地는 서로 달랐다. 中央官廳에는 公廩田과 紙位田을 비롯한 書籍位田·油香田 등의 位田이 주어졌던 것으로 보이며,¹⁰⁾ 地方官廳에는 公須田·紙田·長田이 주어졌던 것이다.¹¹⁾ 이와 같이 분급된 田地가 서로 달랐어야 했던 것은 왜일까. 이것은 中央官廳附屬地와 地方官廳附屬地에서 충당해야 하는 비용의 용도에 차이가 있었기 때문이 아닌가 생각된다. 왜

10) 사료 B① 참조.

11) 註 5) 참조.

12) 中央官廳 官吏들의 祿俸은 국고에서 지급되었다(崔貞煥, 「高麗 祿俸制의 運營實態와 그 性格」, 『慶北史學』 2, 1980 pp. 132~140 참조).

나하면 전자의 경우는 관청에서 필요한 경비와 물품만을 충당하면 되었지만,¹³⁾ 후자의 경우는 그것 뿐만 아니라 外官祿이나 戶長·長吏의 祿까지도 부담해야 되었기 때문이다.¹³⁾ 이러한 차이로 말미암아, 중앙 관청에는 公廩田이 지급되어 관청의 공공비용을 충당하였고, 지방 관청에는 公須田이 지급되어 관아의 공공비용과 外官祿을 담당하게 되었다고 믿어진다.¹⁴⁾ 그리고 戶長과 長吏의 職田에 충당하기 위하여 중앙 관청에 지급되지 않았던 長田이 지방 관청에는 절급되었던 것으로 헤아려진다.¹⁵⁾

이제 公須田·紙田·長田으로 이루어져 있는 地方官廳附屬地의 경영에 대하여 살펴보도록 하겠다. 그런데 地方官廳附屬地에서 收租가 세 地目的 田地 각각을 대상으로 하여 행해졌던 것으로 보이므로 그 경영도 각 地目別로 이루어졌다고 보아야 마땅할 듯 싶다. 그래서 먼저 公須田의 경영에 대해서 살펴보려고 한다. 이와 관련하여 다음의 기록에 눈을 돌려 보자.

D. 定州·府·郡·縣·館·驛田 千丁以上州縣 公須田三百結 五百丁以上 公須田一百五十結 紙田十五結 長田五結 二百丁以上 公須田七十結 紙田十結 一百丁以下 公須田六十結 長田四結 六十丁以上 公須田四十結 三十丁以上 公須田二十結 二十丁以下 公須田十結 紙田七結 長田三結 鄉·部曲 千丁以上 公須田二十結 一百丁以上 公須田十五結 五十丁以下 公須田十結 紙田三結 長田二結 大路驛 公須田六十結 紙田五結 長田二結 中路驛 公須田四十結 紙田·長田 各二結 小路驛 公須田二十結 紙田二結 大路館 田五結 中路四結 小路三結 (高麗史 78 食貨 1 田制 公廩田柴 成宗 2년 6월)

위의 기록에 의하면 州·縣의 公須田이 최고 300 結까지 지급되었음을

13) 崔貞煥, 앞의 논문, p. 138 및 姜晉哲, 앞의 책, pp. 198~199 참조.

14) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 195~199 참조.

15) 中央各司의 胥吏들은 그 祿을 국고에서 지급받았으므로 (崔貞煥, 앞의 논문, p. 119, pp. 140~142 참조), 長田이 설치될 필요가 없었다. 한편 중앙 관청에는 公廩田 이외에 紙田 書籍位田 油番田 등이 지급된 것으로 보이는데, 이것은 관청에서 필요한 물품을 충당하기 위한 田地였으며, 지방 관청에 지급된 紙田도 그 점에서는 같았다고 하겠다. 즉 전자와 후자가 地目이 많고 적은 차이는 있었지만 관청에서 필요한 물품을 조달한다는 면에서 본다면 용도가 같은 田地였다.

알 수 있다. 明宗 8년(1178)에 西京에 지급되었던 公廩田이 122 結이었음을¹⁶⁾ 염두에 놓고 볼 때, 이 結數는 결코 적은 것이었다고 할 수 없을 것이다. 물론 이 많은 結數의 田地가 하나의 관아에 소속되어 운영되었던 것일런지도 모른다. 그러나 여러 기관에 분급되어 경영되었던 西京公廩田의 結보다 그 수가 많았던 점으로 보아, 州·縣의 公廩田도 여러 대상에 나뉘어 운영되었다고 보는 것이 타당할 것으로 생각된다.

그러면 公須田이 분급되었던 대상은 어디였을까부터 알아보아야 할 것이다. 여기에서 西京公廩田의 예를 검토해 보는 것이 유익할 듯 싶다. 하지만 지금까지 西京公廩田의 분급은 中央公廩田의 그것과 비슷한 것으로만 이해되어 왔다.¹⁷⁾ 물론 西京公廩田의 소출에서 官員의 祿俸이 지급되지 않았다는 점은 中央公廩田의 경우와 같다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 그런데 明宗 8년(1178)에 西京의 官制가 바뀌면서 이전의 開京政府와 대등하였던 西京의 행정 기구가 土官職으로 변화되었다는 점에 유의한다면,¹⁹⁾ 明宗 8년(1178) 이후의 西京 행정 기구는 중앙의 그것보다는 지방의 그것에 보다 가까워졌다고 보아야 될 줄 안다.

그렇다면 이러한 官制 개정에 뒤이어 다시 책정된 西京官廳의 토지 분급에서 지방적인 요소를 찾아 본다는 것이 크게 무리한 일은 아닐 것이다

E. 更定西京公廩田有差 留守官公廩田五十結 紙位田二百七十二結三十七負七束六曹公廩田二十結 紙位田十五結 法曹司公廩田十五結 諸學院公廩田十五結 書籍位田五十結 文宣王油香田十五結 先聖油香田五十結(先聖即箕子) 藥店公廩田七結 僧錄司公廩·紙位田 各十五結 (高麗史 78 食貨 1 田制 公廩田柴 明宗 8년 4월)

위의 기록에서 西京의 公廩田이 留守官·6曹·法曹司·諸學院·藥店·

16) 高麗史 78 食貨 1 田制 公廩田柴 明宗 8년 4월 참조.

17) 姜晉哲, 앞의 책, p. 195 참조.

18) 西京의 官吏들은 西京大倉에서 祿俸을 지급받았다(崔貞煥, 앞의 논문 p. 139 참조).

19) 河炫綱, 「高麗時代의 西京」 『高麗地方制度의 研究』(韓國研究院, 1977) p. 133 참조.

僧錄司 등에 분급되었음을 알 수 있다. 西京의 公廩田에 해당되는 州·縣의 公須田도, 西京公廩田의 분급 대상과 유사한 公共機關에 절급되었을 것으로 짐작된다. 이러한 官衙와 기능이 유사한 州·縣의 公共機關들을 살펴보면 우선 西京의 留守官에 해당되는 外官의 官衙가 있었을 것이며, 西京의 6曹에 해당되는 司倉·司兵이 있었다.²⁰⁾ 그리고 州縣에 法曹과 醫學이 있었던 것으로 보아,²¹⁾ 西京의 경우처럼 法曹司와 藥店이 존재하였을 가능성이 높다고 하겠다. 또한 文師가 보이고 있으므로²²⁾ 西京의 諸學院과 같은 성격의 敎育기관이 州縣에 설치되었을 것으로 여겨지는데, 州縣에 鄕校가 있었던 것을 염두에 떠올리면, 혹시 鄕校가 諸學院에 해당되는 역할을 하지 않았나 싶기도 하다.²³⁾ 다만 僧錄司는 그 존재 여부를 알 수 없는 형편이다. 이상에서 살펴본 바에 의하면, 州縣의 公共機關으로는 外官의 官衙, 司倉·司兵, 法曹司, 藥店, 鄕校 등을 들 수 있는데, 바로 이러한 기관에 州縣의 公須田이 분급되었을 것으로 헤아려진다.

한편 鄕·部曲과 驛·館에 분급되었던 公須田을 보면, 그 結數가 60 結에서 3 結에 이르고 있었다.²⁴⁾ 그리고 여기에는 州·縣과는 달리 대체로 外官이 파견되어 있지 않았으며,²⁵⁾ 혹 파견되어 있다고 할지라도 여러 官衙가 설치되어 있었다고 보기는 힘들 것이다. 이처럼 분급된 公須田의 結數가 그다지 많지 않았고, 설치된 官衙가 적었다면, 자세히 알 수는 없지만 이곳에 분급된 公須田은 한 官衙에 소속되어 운영되었던 것이 아닐까 추측된다.

그러면 公須田은 누구에 의해 어떻게 경작되었으며 그 租率은 얼마였는

20) 高麗史 75 選舉 3 銓注 鄕職 成宗 2년 참조.

21) 同上 31 百官 2 外職 참조.

22) 同上 28 選舉 2 學校 毅宗 22년 3월.

23) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 206~208 및 朴贊洙, 「高麗時代의 鄕校」, 『韓國史研究』 42, 1983, p. 63 참조.

24) 사료 D 참조.

25) 旗田綱, 「賤民制度 部曲에 대하여」, 『和田清博士遷歷記念東洋史論叢』 1951, pp. 59~60 참조.

가 하는 점 등을 알아보도록 하자. 이와 관련하여 앞에서 살펴보았던 C①·C② 기록의 내용을 상기할 필요가 있다. 이것은 外官의 邑祿을 公須租에서 지급하였다는 것과 館·驛公須田의 租額이 일정하게 정해져 있었음을 전해주는 내용이었다. 곧 公須田에게 지속적으로 租를 거두었다는 사실을 시사해준다고 하겠다. 그러므로 公須田이 直營되었을 가능성은 거의 희박해 보이며, 농민에 의해 佃戶制로 경영되었을 것으로 믿어진다.²⁶⁾ 그리고 租率은 公須田이 國有地였던 점으로 보아 $\frac{1}{2}$ 租였다고 보는 것이 타당할 것 같다.²⁷⁾

이렇게 거두어들이는 公須田의 소출은, 일부는 官衙의 경상비와 사신 접대비 등에 사용되었고, 또 일부는 外官의 祿俸으로 지급되었다.²⁸⁾ 그리고 나머지는 地方官衙에서 役을 담당했던 戶長이나 長吏이외의 鄉吏들에게 職役의 댓가로 주어졌던 것이 아닌가 헤아려진다. 다음의 기록을 살펴보자.

F. 典法判書趙仁沃等 亦上疏曰……祖宗分田之制 躬耕籍田 所以奉天 地宗廟之社也 三百六十庄處之田 所以奉供之也 田柴口分之田 所以優士大夫 襪廉恥也 州·府·郡·縣·鄉·所·部曲·津·驛之吏 以至凡供國役者 莫不受田 所以厚民生 而殖邦本也 四十二者府 四萬二千之兵 皆授以田 所以重武備也 (高麗史 78 食貨 1 田制 祿科田 禡王 14년 7월)

F는 高麗末의 기록이지만 당시의 상태를 말하는 것이 아니라 祖宗의 田制를 말하는 것이므로 高麗前期 상황을 이해하는데 참고가 될 것이다. F에서 趙仁沃 등은 祖宗의 田制가 州·府·郡·縣吏, 鄉·所·部曲吏, 津·驛吏 등과 모든 國役을 진 사람들에게 田地를 지급하지 않음이 없었다고

26) 姜晉哲은 公驛田이 처음에는 주로 直營制 경영의 형태를 취하였다가 점차적으로 佃戶制 경영이 채택되었으며, 이것이 확대되는 시기는 廢宗代 무렵일 것으로 보았다(姜晉哲, 앞의 책, p. 240 참조). 그러나 廢宗代 이전인 文宗 2년(1048)과 肅宗 6년(1101)에 公須田租가 거두어지고 있었던 것으로 보아 公須田은 처음부터 佃戶制로 경영되었다고 생각된다(사료 C①·C② 참조).

27) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 236~240 참조.

28) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 198~199 참조.

하였다. 이 가운데 州·縣의 戶長과 鄉·部曲 및 驛의 長吏에게는 長田이 지급되었으며, 紙匠에게는 紙田이 지급되었음이 이미 밝혀졌다. 그런데 戶長이나 長吏 이외의 鄉吏들에게는 어떠한 田地가 지급되었는지는 알 수 없는 실정이다.²⁹⁾ 이에 대한 기록을 찾아볼 수 없으므로 확실한 것은 알 수 없지만, 戶長이나 長吏 그리고 紙匠이 받은 田地가 地方官廳附屬地 가운데 하나였음을 염두에 떠올린다면, 이들도 地方官廳附屬地 가운데서 田地를 받았던 것은 아닐까라는 추측이 크게 무리한 것만은 아닐 것이다.

그런데 알다시피 地方官廳附屬地는 公須田·紙田·長田으로 되어있었으므로, 鄉吏들이 이외에 별도의 地目으로 田地를 지급받았다고 보기는 어렵다고 하겠다. 따라서 外官이 公須田의 소출에서 祿을 받았던 것과 마찬가지로, 鄉吏들도 그 소출에서 職役의 댓가를 받았던 것은 아니었을까 생각된다.

G. 外官·吏邑祿 給公須租 (高麗史 80 食貨 3 祿俸 肅宗 6년 2월 判)

G는 外官의 祿을 公須租에서 지급하였다는 사실을 전해주는 기록으로 알려져있지만, 이것을 外官과 吏의 邑祿을 公須租에서 지급하였다는 것으로 해석해도 무방하지 않을까 본다. 그렇다면 公須田의 소출에서 鄉吏들의 役의 댓가도 지급되었다고 볼 수 있을 것이다.³⁰⁾

다음은 紙田에 대해서 살펴보기로 하겠다. 紙田은 종이 생산을 위해 紙匠에게 지급되었던 田地였다.³¹⁾ 州·縣의 경우 紙田이 15結에서 7結까지 지급되었다.³²⁾ 西京에는 明宗 8년(1178)에 紙位田의 地目으로 최고 272結 37石 7束부터 최저 15結까지의 田地가 지급되었다.³³⁾ 여기에서 地目

29) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 104~108 참조.

30) 鄉吏들이 公須田租에서 役의 댓가로 祿을 얼마나 받았는지 알 수 없지만, 그것은 그들의 長들이 받았던 長田의 소출보다는 적었을 것이다. 즉 5結이나 3結 정도의 田地에서 얻을 수 있는 소득보다는 적은 것이었다고 생각된다.

31) 姜晉哲, 앞의 책, p. 199 참조.

32) 사료 D 참조.

이 紙田·紙位田으로 약간의 차이를 나타내고 있기는 하지만 이것이 둘 다 종이를 만드는 재원이 되는 토지였음에는 의심이 여지가 없다고 하겠다. 그러므로 西京의 紙位田이 留守官과 6曹 및 僧錄司에 분급되었던 것을 볼 때(E사료 참조), 州·縣의 紙田은 外官의 官衙와 司倉·司兵 등에 나누어 지급되었던 것으로 볼 수 있다.³⁴⁾ 하지만 州·縣의 경우 紙田의 結數가 비교적 적었고, 따라서 종이의 생산도 적었을 것이므로 한 기관에 紙田을 소속시켜 운영했을 가능성도 배제할 수 없다. 한편 鄉·部曲 및 驛의 紙田은 3結 혹은 2結로 그 結數가 州·縣의 경우보다도 더 적었던 것으로 볼 때, 아마도 한 관아에 소속되어 경영되었을 것으로 생각된다.

西京에는 紙位田 이외에 書籍位田과 油香田이 지급되었는데 이것은 각각 諸學院 및 文宣王과 先聖에 주어졌던 것이다.³⁵⁾ 그런데 高麗末 趙浚의 田制改革案에 의하면 高麗에는 紙匠位田 뿐만이 아니라 여러 位田이 존재하였음을 알 수 있다. 아래의 기록이 그것이다.

H. 大司憲趙浚等上書曰……位田 城隍·鄉校·紙匠·墨尺·水汲·刀尺等位田 前例折給(高麗史 78 食貨 1 田制 祿科田 禡王 14년 7월)

즉 趙浚은 城隍位田을 비롯하여 鄉校位田, 그리고 紙匠位田·墨尺位田·水汲位田·刀尺位田 등을 前例대로 절급하자고 하였는데, 이것은 이 位田들이 高麗末 이전에 존재하였음을 시사해 준다고 하겠다. 그렇다면 西京의 諸學院이나 文宣王·先聖과 기능이 유사하였던 州·縣의 鄉校나 城隍에 位田이 지급되었던 것은 아닐까 생각된다. 아울러 墨尺位田이나 水汲位田 혹은 刀尺位田 등은 필요에 따라 州·縣의 관내에 두었을 것으로 추측된다.

그러면 紙田을 비롯한 位田들은 어떻게 경영되었던 것일까. 이를 직접

33) 사료 E 참조.

34) 州·縣의 外官의 官衙와 司倉·司兵이 西京의 留守官과 6曹에 해당된다.

35) 사료 D 참조.

알려주는 기록은 보이지 않고 있다. 다만 이러한 토지를 지급받았던 紙匠이나 墨尺·刀尺 등의 신분은, 평민보다 낮았던 점으로 미루어 보아,³⁶⁾ 이들이 田地의 收租權을 분급받기는 어려웠을 것으로 짐작되므로, 그 경작권을 위임받았던 것이 아닌가 한다.

紙田을 포함한 位田의 소출은 관아에서 필요한 물품, 즉 종이·책·쥬 등을 만드는 비용으로 쓰였을 것이다. 또한 이 田地를 경작하고 각종役に 종사했던 사람들의 생계 유지에도 사용되었을 것으로 보인다. 紙田을 비롯한 位田이 國有地였으므로,³⁷⁾ 國役者들은 田地를 경작하여 그 소출의 $\frac{1}{2}$ 을 먹을 수 있었을 것이다. 그리고 남은 $\frac{1}{2}$ 은租를 내는 대신에 役의 수행에 필요한 생산 비용으로 대체되었을 것으로 여겨진다. 즉 紙田을 비롯한 諸位田은 각 役을 담당한 사람들이 直營하여, 그 소출의 $\frac{1}{2}$ 은 이들의 생계 유지비로 충당되었고 나머지 $\frac{1}{2}$ 은 각 役의 수행에 필요한 재원이 되었다고 해아려진다.

끝으로 長田의 경영에 대하여 알아보겠다. 長田은 州縣의 戶長과 鄉·部曲의 長吏 및 驛의 長吏에게 지급된 田地였다.³⁸⁾ 그러나 그 경영에 대한 구체적인 기록은 전하지 않는다. 다만 高麗後期の 기록에서 高麗前期의 長田에 대한 경영을 유추해 보는데 그칠 따름이다. 앞에서 언급하였듯이 祖宗의 田制에 의하면 州·縣吏, 鄉·所·部曲吏, 津·驛吏 등이 田地를 지급받았다고 하였는데, 이 가운데에는 戶長이나 長吏들도 포함되어 있다고 보아야 할 것이다. 그런데 高麗後期에 이들이 지급받은 田地는 長田이 아니라 口分田이었던 것으로 보인다.³⁹⁾ 그리고 이 鄉吏口分田은 國有地 위에 설치되었던 것으로 해아려진다. 왜냐하면 鄉吏口分田은 長田과 地目の 명칭은 달랐지만, 田地를 지급받는 대상자의 신분 및 役의 댓가로

36) 洪承基, 「賤民」, 『韓國史』(탐구당, 1975) pp. 308~309 참조.

37) 姜晉哲, 앞의 책, pp. 236~237 참조.

38) 姜晉哲, 앞의 책, p. 199 참조.

39) 본고 본론 Ⅲ章 참조.

절급된다는 田地의 지급 목적 등은 長田의 그것과 동일했으므로, 이 때 절급된 田地의 성격도 國有地인 長田의 그것과 같았을 것으로 생각되기 때문이다.

한편 高麗後期の 鄉吏口分田은 免稅地였다고 여겨진다.⁴⁰⁾ 이처럼 鄉吏口分田이 無稅地였던 것은 長田이 口分田으로 바뀐 후의 일일런지도 모른다. 그러나 有稅地였던 田地가 갑자기 無稅地로 변화되었을 가능성보다는 이전 그대로 계승되었을 가능성이 높다고 생각된다. 이러한 추정이 가능하다면, 高麗前期의 長田은 無稅地였다고 보아도 무방할 것이다.

長田이 鄉吏 가운데 長인 戶長·長吏에게 지급된 田地였으므로, 收租權이 위임된 田地일 수도 있었을 것이다. 그러나 지급된 토지 結數가 5結에서 3結 정도로, 中央官廳의 胥吏에게 지급된 田地의 그것보다도 적었다는 점을⁴¹⁾ 상기하면, 이를 선뜻 수궁하기가 어렵다. 長田이 國有地였으므로, 戶長이나 長吏들이 田地 소출의 $\frac{1}{2}$ 를 먹을 수 있었다고 하더라도 그 형편이 나이지는 것은 아니었다. 그렇다면 이들은 長田의 경작권을 위임받아 그 전부를 먹었던 것은 아니었을까고 추측된다. 이 경우라면, 20結에서 12結 정도의 田地의 收租權을 위임받은 것과 비슷한 소득을 얻을 수 있었을 것이다.⁴²⁾ 그리고 이것은 中央의 雜類들이 17結의 田地를 받았던 것과 견줄 수 있는 정도이기도 하였다. 따라서 長田은 아마도 지급 대상자에게 경작권이 위임된 無稅地였다고 보는 것이 온당하지 않을까 싶다.

40) 同上.

41) 姜晉哲, 앞의 책, p.106 참조.

42) 田地의 收租權을 위임받으면 그 田地 소출의 $\frac{1}{4}$ 을 먹게 되므로, 똑같은 田地를 경작하여 그 소출의 전부를 먹게 된다면, 수조권이 위임된 경우보다 4배 정도 많은 소출을 먹을 수 있을 것이다. 그러므로 5結에서 3結 정도의 田地를 경작하여 그 소출의 전부를 먹는다면, 20結에서 12結 정도의 田地의 수조권을 위임받은 것과 소득이 같다고 보아야 하겠다.

Ⅲ. 祿科田의 설치와 公須田·紙田·長田의 변화

널리 알려진 바와 같이, 高麗前期의 토지 제도가 무너진 이후 이를 극복하기 위한 일환으로 祿科田이 설치되었다. 祿科田은 文武官吏를 대상으로 하여 지급된 것이며, 그래서 田柴科를 계승한 것으로 이해되었다.⁴³⁾

한편 高麗前期에는 田柴科와는 별도로 公廩田柴가 존재하고 있었다. 田柴科가 변화된 高麗後期에 公廩田柴, 그 가운데에도 각별히 지방 관청에 분급되었던 田地는, 高麗前期와 다름없이 그대로 유지되고 있었던 것일까 아니면 변화되었던 것일까. 만약 변화되었다면 어떻게 달라졌을까 하는 점 등이 자못 궁금해진다.

이러한 의문과 관련하여, 長田이 口分田으로 그 地目이 변화되었음은 주목할 만한 것이다. 이미 앞에서 보았듯이, 高麗時代에 州·縣吏, 鄉·所·部曲吏, 津·驛吏 등이 田地를 지급받고 있었는데, 이들 가운데 戶長과 長吏도 포함되어 있었다고 보아야 마땅할 것이다. 그런데 이들은 高麗後期에 長田이 아닌 口分田을 지급받고 있었다. 다음의 기록들에 유의해 보자.

I. ① 大司憲趙浚等上書曰……一 外役田 留守·州·府·郡·縣吏 津·鄉·所·部曲·庄·處吏 院·館直口分田 前例折給 皆終其身 一位田 城隍·鄉校·紙匠·墨尺·水汲·刀尺等位田 前例折給 一 驛田 其馬位·口分田 前例折給 皆終其身 (高麗史 78 食貨 1 田制 祿科田 禑王 14년 7월)

② 都評議使司言……乞 依先王制定京畿八縣土田 更行經理 御分·宮司田 鄉吏·津尺·驛子·雜口分 位田 考覈元籍量給 兩班·軍·閑人口分田 元宗十二年以上公文考覈折給 其余諸賜給田 並皆收奪 均給職田 余田公收租稅 以充國用 (同上 78 食貨 1 田制 祿科田 忠穆王 원년 8월)

I①은 高麗末 이전에 留守·州·府·郡·縣吏와 津·鄉·所·部曲·庄·處吏 및 院·館直 등에게 口分田이 지급되었으며, 驛吏에게도 口分田이 절

43) 閔賢九, 「高麗의 祿科田」, 『歷史學報』 53·54 合輯, 1972; 『韓國史論文選集』 (一潮閣, 1976) Ⅲ pp. 328~329 참조.

급되었다는 것을 전해준다. 그리고 I②는 忠穆王 원년(1345) 이전에 鄉吏·津尺·驛子 등에게 口分田이 지급되었음을 시사해준다. 여기에서 高麗前期에 長田을 받았던 戶長이나 長吏들이 高麗後期에 口分田을 절급받았다는 것을 알 수 있다.

그러면 高麗後期에 절급되었던 口分田은 어떻게 경영되었던 것일까. 이 문제와 관련하여 다음 기록을 살펴보자.

J. 又下旨于典農司……— 京畿八縣祿科·口分田外 其余田租 疾旱收畜(高麗史 33 世家 忠宣王 즉위년 11월 辛未)

丁에서 忠宣王 즉위년(1308)에 京畿八縣에 있는 祿科田과 口分田의 田租가 면제되었음을 알 수 있다. 그런데 앞서 인용한 I② 기록을 보면 京畿八縣 토지 가운데에는 兩班·軍·閑人口分田 뿐만 아니라, 鄉吏·津尺·驛子口分田도 존재하고 있었다. 그렇다면 丁에 보이는 口分田은 兩班口分田과 鄉吏口分田 모두를 말하는 것이라고 보아야 하겠다. 즉 鄉吏口分田은 免稅地였다고 볼 수 있다.

이때 田租가 면제되었던 田地 가운데 祿科田과 兩班口分田은 私有地 위에 설치되어 收租權이 위임된 田地였지만,⁴⁴⁾ 鄉吏口分田은 앞에서 보았듯이 國有地 위에 설치된 田地였다. 그리고 鄉吏口分田이 향리들에게 지급된 점으로 보아, 戶長이나 長吏에게만 주어졌던 長田에 비해 그 지급 대상이 확대되었던 것으로 보인다. 하지만 지급 대상의 신분이나 지급 목적 등은 長田의 그것과 같았던 것으로 보아, 田地의 경영 방법은 동일했을 것으로 생각된다. 즉 鄉吏口分田은 경작권이 위임된 田地였다고 하겠다. 요컨대 鄉吏口分田은 國有地 위에 설치되어 경작권이 위임된 田地로, 경작자가 田地의 소출을 모두 먹는 無稅地였다고 믿어진다.

한편 高麗前期에 長田이 지방 관청 부속지의 하나로 분급되었던 것에 비하여, 高麗後期에 鄉吏口分田은 지방 관아하고는 관계없이 鄉吏들에게

44) 閔賢九, 앞의 논문, pp. 310~311 참조.

직접 절급되었던 것으로 보인다. 高麗後期에 鄉吏口分田의 지급이 公須田의 지급과는 별도로 언급되고 있는 점으로⁴⁵⁾ 볼 때 그러하다. 즉 田地의 지급 방식이 달라졌다고 보아야 하겠다.

다음으로 紙田을 비롯한 位田의 경우를 보면, 앞의 사료 H에서 보았듯이 高麗後期에 城隍位口과 鄉校位田 그리고 紙匠·墨尺·水汲·刀尺位田 등의 地目으로 분급되어 있었다. 그러므로 이들 田地의 地目は 변화되지 않았다고 하겠다. 즉 紙田을 비롯한 位田은 그 地目과 지급 대상, 지급 목적 등이 高麗前期와 같았던 것으로 믿어진다. 따라서 田地를 지급 받은 有役人이 이를 직접 경작하여 그 소출의 $\frac{1}{2}$ 은 먹고, $\frac{1}{2}$ 은 役의 생산 비용으로 충당했던, 田地의 경영도 高麗前期와 같았을 것이다. 하지만 田地의 지급 방식만은 高麗前期와 달랐던 것으로 보인다. 鄉吏口分田과 마찬가지로 지방 관아와 무관하게 有役人에게 토지가 직접 지급되었던 것으로 여겨지기 때문이다.⁴⁶⁾

高麗後期の 언제부터 長田의 地目이 달라지고 長田과 紙田의 지급 방식이 변화되었던 것일까. 이와 관련하여서는 後期口分田이 13세기 중엽에 확립되었으며, 이것은 祿科田의 설치와 밀접한 관련이 있다는 武田幸男의 의견이 주목된다.⁴⁷⁾ 즉 鄉吏 등이 절급받았던 口分田은 바로 後期口分田의 한 유형이므로,⁴⁸⁾ 鄉吏口分田은 祿科田이 설치된 것과 같은 시기에 확립되었다고 볼 수 있다. 그러므로 祿科田의 설치를 기점으로 해서 長田의 地目이 달라지고 長田과 紙田의 지급방식이 변화되었다고 보아도 큰 무리는 없을 것이다.

그러면 祿科田의 설치와 함께 長田과 紙田의 지급 방식이 변화되었던 까닭이 무엇인지 알아 보자. 다음 기록이 이를 짐작하게 해준다.

45) 사료 I①·I② 참조.

46) 同上.

47) 武田幸男, 「高麗時代の口分田と永業田」, 『社會經濟史學』 33-5, 1967, p. 70 참조.

48) 武田幸男, 앞의 논문, pp. 71~72 참조.

K① — 先王制定 內外田丁 各隨職役 平均分給 以資民生 又支國用 邇來 豪猾之徒 稱藉遠陳 標以山川 昌受賜牌 爲己之有 不納公租 田野雖闢 國貢歲減 (高麗史 78 食貨 1 田制 經理 忠烈王 24 年 정월 忠宣王 即位下敎)

② 中贊洪子藩上書……三曰 田無役主 亡丁多矣 民無恒心 逃戶家矣 凡有貢賦 仍令遺民 當之 此所以日益影弊也 宜令賜給田 隨其多少 納其貢賦 (同上 78 食貨 1 田制 貢賦 忠烈王 22 年 6 월)

K①에서 忠宣王은 先王이 職役에 따라 田丁을 분급하였는데, 이것이 근래에 豪猾之徒에 의해 탈점되었다고 하였다. 또한 K②에 의하면 田地에 役主가 없고 亡丁이 많으며 도망한 戶가 많다는 것이다. 이처럼 職役에 따라 분급한 田地가 탈점되고 戶가 유리되는 상황에서 職役이 제대로 행해질 수가 없었을 것이다.

하지만 役의 수행은 국가의 운영을 위해서는 반드시 필요하다고 하겠다. 아울러 이를 관리하는 실무자인 鄉吏들에 대한 필요도 절실하였을 것이다. 이처럼 有役人의 확보가 급박해지자, 국가에서는 役을 매개로 이들에게 직접 田地를 절급함으로써 이들을 役에 긴박시키고자 했던 것으로 헤아려진다. 이와 같은 田地의 분급은 祿科田의 분급 대상에서 제외되었던 사람들, 즉 鄉吏나 紙匠등을 대상으로 시행된 것이었으므로 祿科田 제도의 시행과 함께 국가 체제의 정비에 일정한 역할을 담당하였을 것으로 생각된다.

이제 公須田의 경우는 어떠했는가 살펴보자. 이를 알려주는 구체적인 사료는 전하지 않는다. 다만 外官에게 外祿田에 해당되는 田地를 절급하도록 했던 趙浚의 田制改革案에서 公須田의 변화를 시사받을 수 있다. 다음의 기록을 검토해 보자.

L. 大司憲趙浚等上書曰……— 外祿田 自留守·牧·都護 至知官·監務 隨品定 從人口數 計口 給祿科田 — 公廩田 視各司品秩高下 吏員多少 給之 (高麗史 78 食貨 1 田制 祿科田 禡王 14 年 7 월)

L은 趙浚의 1차 상소문으로 이에 의하면, 外官은 留守부터 監務에 이르기까지 品과 人口數에 따라 外祿田을 지급받도록 되어 있었다. 그리고

各司는 品秩에 맞게 公廩田을 절수받게 하였다. 여기에서 公廩田의 대상이 된各司는 中央의各司를 말하는 것이므로⁴⁹⁾ 地方官衙는 田地의 분급 대상에서 제외되어 있었다. 즉 이 계획안에는 지방 관아의 公須田이 빠져 있으며, 반면에 外官의 外祿田이 새롭게 들어가 있다. 기왕에 公須田租에서 外官의 祿이 증당되었던 점을 염두에 놓고 볼 때, 이것은 公須田이 外祿田으로 변화되었음을 말해주는 것이라고 생각된다.

高麗後期 중앙의 文武官吏들은 祿俸대신에 祿科田을 절급받았으나,⁵⁰⁾ 外官들은 이를 받지 못했던 것으로 여겨진다.

M. 都兵馬使言 近因兵興 倉庫虛竭 百官祿俸不給 無以勸士 請於京畿八縣 隨品給祿科田 (高麗史 78 食貨 1 田制 祿科田 元宗 12년 2월)

위의 기록을 보면 국가에서 倉庫가 비어 百官의 祿俸을 지급하지 못하였고 이로 인해 京畿縣에 祿科田이 지급되었음을 알 수 있다. 이것은 곧 祿科田을 지급받았던 사람들이 국가 창고에서 祿을 받았던 사람들이라는 이야기가 된다. 그런데 外官들은 祿을 국가 창고에서 받았던 것이 아니라 公須租에서 받고 있었으므로,⁵¹⁾ 祿科田의 지급대상에 포함되지 않았을 것으로 해아려진다. 더우기 外官의 경우, 국가에서 가까이에 州·縣의 公須田을 두고서, 굳이 멀리 있는 京畿 8縣에 祿科田을 설치해 주었을 것으로 보기도 어렵기 때문이다.

그렇다면 外官들은 高麗前期와 마찬가지로 여전히 公須田租에서 祿俸을 받았다고 보아야 할 것이다. 그런데 당시에 관리들은 祿俸만으로 생활을 영위해 나가야 하는 형편이었으므로,⁵²⁾ 公須田租에서 外官의 祿俸이 무엇보다도 우선적으로 지급되었을 것으로 추측된다. 또한 公須田에서 祿을 받았던 鄉吏들도 앞서 보았듯이 高麗後期에 口分田을 지급받고 있었으며

49) 金泰永, 『朝鮮前期土地制度史研究』(知識產業社, 1983) pp. 49~50 참조.

50) 閔賢九, 앞의 논문, pp. 304~305 참조.

51) 崔貞煥, 앞의 논문, pp. 138~139 참조.

52) 閔賢九, 앞의 논문, p. 295 참조.

로,⁵³⁾ 公須田은 점차로 外祿田化되었을 가능성이 높다고 하겠다. 바로 이러한 高麗末의 실정이 趙浚의 田制改革案에 반영되어 公須田이 外祿田으로 대치되었던 것이 아닌가 한다.

그러면 지방 官衙에서 필요한 공공비용은 어떻게 마련했던 것일까. 이와 관련하여 다음의 기록이 주목된다.

N. 吾府雖三山中 賓客絡繹 歛以委積 民甚苦之 吾侯知其然則 又曰虛民後尙此哉 又以置財意啓按廉使得布籍幸若干 舊有屯田 悠吏爲奸 吾侯窮親墾之田 司收七十二石者以供委積至於什用理具既備 既完合而之曰濟用財 於是編氓無橫斂 支縣守常賦 利興害祛 民樂其生 (東文選 72 南原府新置濟用財記 李寶林)

N은 官에 賓客이 많아 백성에게 비용을 거두니 백성이 이를 괴롭게 여겼는데, 옛 屯田을 개간하여 그 소출로 縣의 경상비를 삼으니 백성이 이를 즐거워하였다는 내용이다. 여기에서 지방 官衙의 공공비용이 屯田의 소출로 충당되었음을 알 수 있다.

지금까지 살펴본 바에 의하면 公須田은 高麗後期에 그 地目은 달라지지 않았지만, 그 성격은 변화되었던 것으로 보인다. 高麗前期에 公須田은 官衙의 공공비용 및 外官祿 그리고 鄉吏의 직역의 댓가 등을 충당하는 田地였지만, 高麗後期의 그것은 外官의 祿俸을 충당하는데 가장 큰 비중이 있었던 田地였다고 하겠다.

IV. 科田法 제정과 公須田·鄉吏口分田·位田의 受容

高麗後期 토지 제도는 趙浚 등의 田制改革案을 기초로 하여 科田法으로 정리되었다. 이 때 祿科田은 兩班口分田과 함께 科田으로 수용되었다.⁵⁴⁾ 이외에 地方官衙에 주어졌던 公須田과 鄉吏·驛吏 등에게 주어졌던 口分田 및 紙匠에게 주어졌던 位田 등은 科田法에서 어떻게 수용되었는지 궁

53) 사료 I①·I② 참조.

54) 閔賢九, 앞의 논문, pp. 325~326 참조.

금하다. 다음의 기록에 눈을 돌려보자.

O. 都評議使司上書 請 定給科田法 從之……拘收公私往年田籍 盡行檢覆其眞爲 因舊損益 以定陵寢倉庫 宮司軍資寺及寺院外官職田廩給田 鄉津驛史軍匠雜色之田 (高麗史 78 食貨 1 田制 祿科田 恭讓王 3년 5월)

O에 의하면 科田法에서 外官職田과 廩給田 그리고 鄉吏田·津吏田·驛吏田 및 雜色田 등이 지급되었음을 알 수 있다. 外官職田이 外官의 職田으로 주어진 토지였고, 廩給田이 관아의 공공비용을 충당하기 위한 토지였으므로,⁵⁵⁾ 이 두 地目的 토지용도는 高麗前期 公須田의 용도와 같은 것이라고 하겠다. 즉 高麗前期 公須田이 科田法下에서 外官職田과 廩給田으로 수용되었던 것이다. 이러한 外官職田과 廩給田은 朝鮮時代に 각각 衙祿田과 公須田이라는 지목으로 존속되었다.⁵⁶⁾

鄉吏田·津吏田·驛吏田 등은 鄉吏·津吏·驛吏 등이 役의 댓가로 질수 받은 田地이므로, 高驛後期の 鄉吏·津吏·驛吏口分田을 이어 받은 것이라고 하겠다. 또한 雜色田은 學校·神祠 및 紙匠 등에게 주어진 토지로,⁵⁷⁾

55) 金泰永, 앞의 책, p.66 참조.

56) 金泰永은 公須田이 衙祿田과 함께 廩給田으로 통칭되었다고 본 듯 하다(金泰永, 앞의 책, p.106 참조). 그러나 기록에 衙祿田과 廩給田이 병칭되어 나타나고 있으므로, 이것은 다시 검토해 볼 필요가 있다고 여겨진다. 아래의 기록을 살펴보자.

(7) 司諫院上疏 略曰……我國之田 不過八十萬餘結 畿外則除倉庫·衙祿·公廩·廩給·寺社之田外 曰軍役 曰外役 曰津·驛·院·館·紙匠之田 (太宗實錄 3 太宗 2년 2월 戊午)

(L) 傳旨戶曹 守令 衙祿及公須田收租之數 一年所支不足 當以國庫所儲支給 (世宗實錄 32 世宗 8년 4월 辛卯)

(7)·(L)에서 衙祿田과 廩給田 그리고 衙祿田과 公須田이 나란히 나타나 있음을 볼 수 있다((7) 사료에 보이는 公廩田은 中央各司에 지급된 田地이다(金泰永, 앞의 책, p.103 참조)). 이것은 衙祿田과 廩給田 그리고 衙祿田과 公須田이 각각 다른 地目的 田地였음을 시사해주는 것이다. 그러므로 廩給田이 衙祿田과 公須田을 통칭한 것이었다고 보기는 힘들 것이다. 한편 (7)에서 廩給田이 衙祿田이 아님은 분명히 알 수 있으므로, 廩給田은 公須田을 일컫는 것이었다고 보는 것이 좋을 듯 싶다. 따라서 外官職田은 衙祿田으로 廩給田은 公須田으로 존속되었다고 해야리겠다.

57) 太祖實錄 8 太祖 4년 4월 丁卯 참조.

紙匠位田을 비롯한 位田에 해당된다고 믿어진다. 그런데 이 토지들은 科田法下에서 口分田·位田의 구분없이 모두 位田으로 불리워졌다.⁵⁸⁾ 즉 人吏位田, 紙匠位田 등이 그것이다.

이제 公須田과 衙祿田 및 位田이 어떻게 경영되었는지 살펴보아야 할 것이다. 이 가운데 公須田과 衙祿田의 경우는 收租權이 위임된 田地로 私有地위에 설치되었다는 것이 이미 밝혀졌다.⁵⁹⁾ 그러면 位田의 경우는 어떠한가. 鄉吏·津吏·驛吏位田 그리고 鄉校 및 紙匠에게 주어졌던 位田은 경작권이 위임된 田地로 1結에 30斗의 租를 부담하였던 것으로 여겨진다. 이와 관련하여 아래의 사료를 검토해보자.

P. 立功臣及寺社田收稅法 司諫院上疏 略曰……畿外則除倉庫·衙祿·公廩·廩給寺社之田外 曰軍役 曰外役 曰津·驛·院·館·紙匠之田 皆有其稅 以補祿轉 (太宗實錄 3 太宗 2년 2월 戊午)

위 기록은 外役田과 驛田, 紙匠田 등의 田地가 稅를 부담하였다는 사실을 전해준다. P에 보이는 外役田은 鄉吏들이 供給받은 田地를 말하는 것이었다고 생각된다.⁶⁰⁾ 그런데 外役田의 하나인 人吏位田이, 京畿 이외의 지역에서는 水田인 경우에 1結에 30斗의 稅를 부담했다는⁶¹⁾ 점으로 미루어 볼 때, 外役田이나 驛田·紙匠田 등이, 人吏位田과 마찬가지로 田地 1結에 30斗의 稅를 부담하였다고 보는 것이 좋을 듯 싶다.

이렇다면 田地 1結에 30斗를 내는 토지는 收租權이 위임된 토지였다고 볼 수는 없으며, 경작권이 위임된 토지였다고 보아야 온당할 것이다. 그리고 이와 같이 국가에서 田地의 경작권을 위임하고 그 소출에서 1結에 30斗의 田稅를 거두었다는 것은 그 토지가 곧 國有地였음을 말해주는 것이라고 하겠다. 즉 位田은 國有地 위에 설치되어 경작권이 위임되었던

58) 世宗實錄 109 世宗 27년 7월 乙酉 참조.

59) 金泰永, 앞의 책, p. 121 참조.

60) 史料 I① 참조.

61) 洪英基, 「朝鮮初期 口分田에 대한 一考察」, 『高麗末·朝鮮初 土地制度史의 諸問題』(西江大學校人文科學研究所, 1987) pp. 46~50 참조.

田地로, 1結에 30斗의 田稅를 부담하였다고 믿어진다. 이 때 지급된 位田의 크기를 보면 驛位田의 경우는 100結이 지급되었으며, 水夫位田의 경우는 2結이 지급되기도 하였다.⁶²⁾ 즉 科田法下의 位田은 그 지급 대상에 따라 結數의 많고 적음이 다양했다고 할 수 있다.

鄉吏인 경우는 무관하겠지만, 紙匠처럼 役을 수행하는데 비용이 필요했던 사람들은 그 비용을 어떻게 마련했던 것일까 하는 의문이 생긴다. 다음 기록이 이문제를 해결하는데 실마리가 될 수 있을 것이다.

Q. 議政府上疏 請令各司 將公廩田之出 月報司平府 從之 疏略曰 各司之田 蓋以備坐起日點心及紙地筆墨等事也 (太宗實錄 6 太宗 3년 윤11월 壬申)

위의 기록에 의하면 公廩田은各司의 坐起日 점심과 紙·筆·墨을 준비하는 재원이었음을 알 수 있다. 이 때 紙·筆·墨을 준비하는데 드는 비용이란 그 생산 비용을 의미하는 것이라고 생각된다. 왜냐하면 紙匠이 役에 대한 댓가로 位田을 지급받았으므로,⁶³⁾ 종이의 준비를 위해 公廩田에서 지급된 비용은 곧 종이의 재료를 구입하는데 쓰여졌을 것이고, 이 경우로 미루어 보아 그 외의 경우도 마찬가지일 것으로 여겨지기 때문이다. 그러므로 중앙 관청의 경우 紙匠을 비롯하여 생산비를 필요로 하는 役에 종사했던 유역인에게 그 비용을 官에서 조달해 주었다고 보아야 하겠다. 그리고 이것은 지방 관청의 경우도 같았을 것으로 헤아려진다. 요컨대 이들은 位田을 경작하여 그 소출로 생계를 유지하였으며, 役에 필요한 비용은 官에서 지급받았고, 다만 노동력을 제공하는 것으로 役을 수행하였다고 믿어진다.

한편 朝鮮初期의 기록에서 앞에서 살펴보았던 位田과는 다른 軍資位田, 衙祿位田, 公須位田 등을 찾아 볼 수 있다.⁶⁴⁾ 이러한 位田은 軍資田, 衙

62) 世宗實錄 109, 世宗 27년 7월 乙酉 참조.

63) 同上.

64) 金泰永, 앞의 책, pp.94~120 참조.

祿田, 公須田 등으로 칭해지기도 하였다.⁶⁵⁾ 이것은 모두 私有地 위에 설치되었으며 $\frac{1}{10}$ 租의 收租權이 허용되었던 田地이다.⁶⁶⁾ 이와 같은 位田은 高麗時代에는 없었던 田地로 科田法 제정 이후에 새롭게 설치되었다고 해아려진다.

요컨대 朝鮮初期에는 두가지 유형의 位田이 존재하였는데, 그 하나는 人吏位田·紙匠位田들과 같이 鄉吏나 紙匠과 같은 有役人에게 질수된 토지로, 高麗後期の 鄉吏口分田과 位田을 계승한 것이었고, 다른 하나는 軍資位田·各司位田 등으로 科田法 제정 이후에 생긴 것이었다. 전자는 國有地 위에 설치되어 경작권이 위임된 田地였으며, 후자는 私有地 위에 설치되어 收租權이 허용된 토지였다.

또한 앞에서 高麗後期の 鄉吏口分田이 科田法下에서 位田으로 변화되었다고 하였는데, 朝鮮初期 史料에 여전히 口分田이 보이고 있다.⁶⁷⁾ 이것은 앞의 이야기와 배치된다고 하겠다. 이 口分田은 어떻게 설명되어질 수 있는 것일까. 여기에는 朝鮮初期口分田에 대한 기왕의 연구가 참고된다. 朝鮮初의 口分田은 建國 직후 긴요한 外役을 담당하는 사람들의 생계 안정을 위하여 특별히 설정되었으나 국가 제도가 완비되어감에 따라 점차로 혁파되거나 그 地目이 바뀌어, 世宗 27년(1445)에 이르러 거의 없어지게 되었다.⁶⁸⁾ 그러므로 科田法下에서는 高麗後期の 鄉吏口分田을 없애고 이를 位田으로 바꾸어 지급하는 것을 원칙으로 하였으나, 예외적으로 국가제도 정비에 결실한 有役人에게 口分田을 지급하였던 것으로 이해된다. 이 口分田이 世宗 27년(1445)에 이르러 거의 혁파되었던 것은 私田法 제정의 본래 의도대로 토지 제도가 정비되는 것이라고 보아야 할 것이다.

그러면 이상에서 살펴본 바와 같이 高麗後期の 公須田과 鄉吏口分田 및 位田이 科田法下에서 그 地目과 경영이 변화되었던 이유는 무엇일까. 먼저

65) 同上.

66) 金泰永, 앞의 책, p.121 참조.

67) 洪英基, 앞의 논문, p.29 참조.

高麗後期の 公須田이 科田法下에서 衙祿田과 公須田으로 나뉘게 된 것은 高麗末에 公須田이 이미 外祿田化되었고 官의 公公비용은 官屯田의 소출에서 充당되었던 당시의 實情을 반영한 것이었다고 생각된다. 趙浚은 그의 田制改革案에서 高麗後期の 公須田을 外祿田으로 대체하였고 지방 官의 公公비용을 充當할 財源은 별도로 設치하지 않았다. 이것은 趙浚이 高麗末에 인정되고 있었던 官屯田의 經營을 그대로 인정했기 때문이라고 여겨진다. 그런데 朝鮮에서는 官屯田의 設치를 인정하지 않았다. 朝鮮初에 官屯田의 置廢가 거둬되었고 결국 世宗 8年(1426)에는 완전히 廢파되기에 이른다.⁶⁹⁾ 朝鮮初에 국가에서 官屯田을 인정하지 않았다는 것은 그 용도에 상응할 만한 田地를 지방 官아에 設정해 주었다는 것을 의미한다고 하겠다. 그것이 곧 科田法下의 公須田이었다고 믿어진다.

또한 高麗時代 公須田은 國有地 위에 設치되었으나 科田法下의 公須田과 衙祿田은 私有地 위에 設정되었다. 이러한 變化는 高麗末 田制의 문란으로 인해 國有地가 탈점되어 私有地化되었던 점에서 기인한 것으로 여겨진다. 科田法은 私田을 廢파하는 방향으로 추진된 것이었지만 그 전개과정에서 高麗後期 私田이 성취하였던 개별 소유권 중심의 토지 지배 關係를 公인하게 되었다. 그러므로, 科田法下에서는 결국 이를 인정하고 국가수조자로 편성하는데 그치게 되었기 때문이다.⁷⁰⁾

이제 鄉吏口分田이 科田法下에서 位田으로 바뀌게 되었던 까닭을 살펴보자. 이것은 그 토지가 私田化될 수 있는 가능성이 높은 토지였기 때문이 아닐까 한다.⁷¹⁾ 私田의 廢파가 科田法 제정의 밑바탕이 되었음을 상기한다면, 私田化될 수 있는 田地는 가능한 한 科田法下에 남겨두고자 하지 않았을 것으로 생각되기 때문이다. 그래서 無稅地였던 鄉吏口分田을 租를

68) 洪英基, 앞의 논문, pp. 61~63 참조.

69) 李景植, 「朝鮮初期 屯田의 設置와 經營」, 『韓國史研究』 21·22, 1978 pp. 68~87 참조.

70) 金泰永, 앞의 논문, pp. 85~87 참조.

71) 高麗後期 鄉吏口分田은 無稅地였기 때문에 私田化될 가능성이 높았다.

부담하는 田地로 바꾸어 놓게 된 것이라고 여겨진다.

끝으로 位田의 성격이 변화되었던 이유에 대해서 알아보겠다. 科田法下에서 位田을 받게 되는 有役人은 그 소출의 $\frac{9}{10}$ 를 먹을 수 있게 되었으므로 소출의 $\frac{1}{2}$ 을 먹었던 高麗時代に 비하여 그들에 대한 경제적 대우가 향상되었다고 볼 수 있다. 여기에서 국가가 진국 직후 그 운영에 필요한 役을 확보하기 위한 방편의 하나로 位田의 성격을 변화시켰던 것이 아닐까 해야려진다. 국가에서 중요한 役에는 科田法 규정에도 없는 口分田을 예외적으로 지급했던 점으로 보아,⁷²⁾ 役에 대한 국가의 관심이 상당한 것이었음을 알 수 있기 때문이다. 이러한 位田은 국가 제도 및 그 운영이 안정되어감에 따라 世宗 27년(1445) 國用田制를 통하여 축소되거나 없어지게 되었다.⁷³⁾ 즉 位田의 성격이 변화되었던 것은 진국초 국가의 원활한 운영과 안정을 도모하기 위한 국가의 배려 때문이었으나, 이것은 일시적인 것에 지나지 않았다.

V. 맺음 말

지금까지 高麗前期에 地方官廳附屬地였던 公須田·紙田·長田의 경영과 그 변화에 대해서 살펴보았다. 그 대강을 요약함으로써 맺음말에 대신하고자 한다.

첫째로, 高麗前期에 公須田·紙田·長田을 통칭하여 公廩田이라고 하기도 했으나 公廩田은 그 용례를 보면, 그것보다는 中央官廳이나 諸宮院에 분급된 여러 토지 가운데 일정한 하나의 田地를 가르키는 경우가 더 많았다.

둘째로, 高麗前期 地方官廳附屬地의 경영을 보면, 우선 公須田은 州縣의 경우, 여러 公共機關에 분속되어 佃戶制로 경영되었고, $\frac{1}{2}$ 租를 거두

72) 洪英基, 앞의 논문, pp. 61~63 참조.

73) 世宗實錄 109 世宗 27년 7월 乙酉 참조.

어 이를 官衙의 공공비용과 外官祿 및 鄉吏들의 役의 댓가로 충당하였다. 그리고 紙田은 國有地에 설치되어 경작권이 위임된 田地로, 有役인이 直營하여 소출의 $\frac{1}{2}$ 은 有役인이 먹었고 나머지 $\frac{1}{2}$ 은 役의 수행에 필요한 비용으로 썼다. 또한 長田은 國有地 위에 설치된 田地로 경작권이 위임된 無稅地였다. 즉 그 소출 모두를 戶長이나 長吏가 먹었던 것이다.

세제로, 高麗後期에 公須田은 같은 地目으로 존속되었으나, 前期와는 달리 外祿田化되었다. 그것은 外官이 祿俸으로 생활을 유지하게 되자, 公須田租에서 外官祿俸의 충당 비중이 커졌기 때문이다. 그리고 長田은 口分田으로 地目이 달라져 鄉吏·津吏·驛吏 등에게 절급되었고, 位田은 그 지목 그대로 유역인에게 지급되었다. 이 田地는 高麗前期에 국가에서 지방 관청을 통하여 지급 대상자에게 절급하였던 것인데, 高麗後期에는 국가에서 이들에게 직접 절급하였다. 이것은 해이해진 役을 확보하기 위해서 취해진 조치였다.

내재로, 高麗末 科田法이 제정되면서 公須田은 衙祿田과 公須田으로 나뉘어지게 되었다. 그것은 당시의 실정을 반영한 것이었다. 衙祿田과 公須田은 私有地 위에 설치되어 收租權이 허용된 田地였는데, 이러한 변화는 高麗末 田制의 문란으로 인해 탈점된 國有地가 科田法 제정 과정에서 私田으로 인정되었던 결과로 나타나게 된 것이다. 그리고 口分田은 位田으로 地目이 바뀌었는데 그 이유는 無稅地인 口分田이 私田化될 가능성이 높았으므로 이를 막기 위해 有稅地인 位田으로 만든 것이다. 또한 位田은 그 地目 그대로 國有地 위에 설치되었고, 경작권이 위임되었으며 1結에 30斗의 租를 부담하였다. 有役人들은 位田을 경작하여 그 소출의 $\frac{9}{10}$ 를 생계비로 먹었고 役에 필요한 비용은 官에서 지급받았다. 이것은 이들에 대한 대우의 향상으로 보여지기도 하지만, 役의 확보를 위한 일시적인 시행에 지나지 않았다.