

塤叟 鄭萬陽(1664~1730)의 土地制度 改革論**

우인수*

|| 차례 ||

1. 머리말
 2. 역대 토지제도에 대한 인식
 3. 限田制의 구상과 그 내용
 4. 限田制의 성격과 의의
 5. 맺음말
- 참고문헌

【국문초록】

본고는 정만양이 제시한 토지제도 개혁안에 대해 살펴본 것이다. 그는 중국과 우리나라의 토지제도를 면밀히 검토한 위에서 자신의 토지제도 개혁안을 주장하였다. 그가 주장한 토지제도 개혁안은 토지 소유의 상한선을 제한하는 한전제였다. 그는 한대 동중서에 의해 제기된 한전제에서 그 이념을 가져왔으며, 중국의 여러 토지제도 개혁안을 참고하여 조선후기의 실정에 맞게 변용하였다. 이는 국가 차원의 토지 지급이 불가능한 현실을 고려한 방안이었다. 그만큼 가능성이 희박한 이상에 치우친 주장이 아니라 현실을 충분히 감안한 상태에서 실현 가능성을 높인 주장인 것이다.

그의 토지 개혁 구상의 핵심 내용은 개인의 소유권을 극도로 축소시키고, 국가의 토지에 대한 관리 권한을 대폭 강화하는 것이었다. 그가 한전제를 통해 실현하고자 한 것은 분배를 감안한 평준화된 서민들의 생활, 사족의 특권이 인정되는 사회, 토지에 대한 통제력이 강한 국가 등이었다.

* 울산과학대학 교수(한국사전공)

** 이 논문은 2004년도 울산과학대학의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

한전제는 토지개혁을 구상한 많은 당시의 학자들이 제기한 것이었는데, 그의 주장은 다른 학자들에 비해 상당히 빠른 시기에 나온 것이어서 선구적인 의미가 있었다. 그리고 그의 개혁안은 어느 다른 학자의 한전제보다도 자세하고 구체적이었던 점에 의의가 있었다. 그리고 현실에 적용할 수 있는 실현 가능성을 중시하면서 점진적이지만 확실한 방안을 제시한 점도 큰 특징으로 지적할 수 있다.

아울러 그가 영남 지역의 남인이었다는 점에서 그동안 별다른 주목을 받지 못하였던 영남 남인의 개혁성향을 살피는 데도 도움이 된다. 영남 남인 학자 가운데서 토지제도에 대한 개혁안을 지식인이 가져야할 관심사로 삼아 깊이 연구한 점은 높이 평가할 부분이라 하겠다.

주제어 정만양, 한전제, 토지제도 개혁, 영남 남인, 퇴계학과

1. 머리말

조선후기 지주들의 사유지 증대로 말미암은 농촌사회의 피폐는 국가의 안정을 생각하는 관료나 학자들로 하여금 여러 가지 대책이나 개혁안을 제기케 하였다. 토지제도 개혁안도 그러한 방안 중의 하나로서 당시 학자들에 따라 다양한 방안들이 모색된 바 있었다.

주지하듯이 근기지역의 남인 실학자인 유형원의 균전제, 이익의 한전제, 정약용의 여전제·정전제 등은 체계가 잡힌 대표적인 주장으로 많은 주목을 받은 바 있다.¹⁾ 한편으로는 그들과 지역이나 당색이 다른 학자들의 토

1) 그들의 토지제도 개혁론에 대해서는 일일이 열거하기 어려울 정도로 많은 연구가 집중되었다. 선도적 연구와 최근의 논고 몇 편을 적시하면 다음과 같다.

천관우, 「반계 유형원연구」, 『역사학보』2·3, 1952.

최운오, 「반계 유형원의 정전법과 공전제」, 『역사와 현실』42, 2001.

한우근, 『조선후기의 사회와 사상』, 을유문화사, 1976.

신용하, 「다산 정약용의 여전제 토지개혁사상」, 『규장각』7, 1983.

박찬승, 「정약용의 정전제론 고찰」, 『역사학보』110, 1986.

이영훈, 「다산의 정전제 개혁론과 왕토주의」, 『민족문화』19, 1996.

지 개혁안에 대해서도 연구가 모색되고 있다.²⁾ 여러 지역의 다양한 사람들의 사고와 주장에 대한 비교를 통해 역사적 실재에 좀 더 다가갈 수 있기 때문에 이러한 노력과 연구는 더욱 확장될 필요가 있다.

그러나 지금까지 영남지역 남인학자들의 토지제도 개혁안은 그동안 큰 주목을 받지 못하였다.³⁾ 근래 유형원과 영남 남인과의 관련성에 대한 실마리를 찾으려는 시도나 근기지역 남인 실학자들의 퇴계학과와의 관련성 등에 주목한 연구가⁴⁾ 시도된 것은 일단 고무적이라고 하겠다. 영남지역에도 방법론에는 차이가 있었고 정도의 차이는 있었겠지만 당시 사회의 변화를 추구하면서 개혁 지향적인 분위기는 형성되어 있었음을 의미한다고 하겠다. 영남 남인들은 숙종대 중반 이후로는 집권세력에서 완전히 밀려나 지방의 재야세력으로 존재하였다. 따라서 그들의 현실을 바라보는 인식은 집권당과는 차이가 있었을 것으로 짐작되는데, 더 원론적인 차원에서의 근본적인 개혁을 주장할 가능성도 있었다고 본다. 물론 서울 주변의 발달하고 있는 상

조성을, 「정약용의 토지제도 개혁론」, 『한국사상사학』10, 1998.

2) 김용섭, 「18세기 농촌지식인의 농업관 -정조말년의 응지진농서의 분석-」, 『조선후기 농업사연구(I)』, 일조각, 1970.

———, 「주자의 토지론과 조선후기 유학」, 『연세논총』21, 1985.

———, 「조선후기 토지개혁론의 추이」, 『동방학지』62, 1989.

이윤갑, 「18세기말의 균병작론 -홍천유생 이광한의 대전론을 중심으로-」, 『한국사론』9, 1983.

유봉학, 「서유구의 학문과 농업정책론」, 『규장각』9, 1985.

3) 다만 근래 정만양의 개혁안 전반에 대한 검토가 이루어지면서 그의 토지제도 개혁론이 간략하게 검토된 바 있다. 우인수, 「18세기초 영남 남인 정만양·규양 형제의 개혁론」, 『이수건교수정년기념논총』, 2000.

4) 이우성, 「초기실학과 성리학의 관계 -반계 유형원의 경우-」, 『동방학지』58, 1988.

이수건, 「조선후기 '嶺南'과 '京南'의 제휴」, 『민족사의 전개와 그 문화(상)』, 이우성 교수정년기념논총, 1990.

———, 「만학당 배상유연구」, 『교남사학』5, 1990.

임병훈, 「조선후기 성리학과 실학 -퇴계와 반계를 통해본 성리학과 실학의 연관문제를 중심으로-」, 『한국실학의 새로운 모색』, 한국사연구회, 경인문화사, 2001.

공업과 도시적 양상을 몸으로 체험하지 못하는 데서 오는 한계는 있었을 것이다.

훈수 정만양은 바로 그러한 영남지역 남인 중의 한 명이었다. 경상도 영천에 재지 기반을 둔 그는 인근의 우수한 집안과 친인척으로 연계되어 있었을 뿐만 아니라 퇴계학맥인 갈암 이현일의 문인으로 학통을 확고히 한 재야 학자였다.⁵⁾ 물론 정만양의 인식이 당시 영남 남인 전체의 경향을 대표할 수는 없겠지만 적어도 그러한 인식을 가진 학자가 영남 남인 중에 있었다는 사실은 의미하는 바가 적지 않다고 본다.

본고는 위와 같은 시각에서 영남 남인의 한 학자였던 정만양이 제시한 토지제도 개혁안에 대해 살펴본 것이다. 그가 제시한 것은 토지 소유의 상한선을 제한하는 한전제였다. 한전제는 토지개혁을 구상한 많은 당시의 학자들이 제기한 것이었는데, 정만양의 개혁안은 어느 다른 학자의 한전제보다도 그 구상이 자세하고 구체적이었다. 본고에서는 먼저 한전제라는 개혁안이 나오게 된 배경으로서 역대 중국과 우리나라의 토지제도에 대한 그의 생각을 정리해보도록 하겠다. 이어 그가 구상한 한전제의 구체적 내용을 살펴보고, 그 한전제가 가지는 성격과 의미를 다른 학자들의 주장과 비교하면서 추출하도록 하겠다. 그 과정에서 그의 개혁안이 조선후기 사회에서 지니는 역사적 의미도 자연스럽게 드러나게 될 것이다.⁶⁾

5) 정씨 형제는 종조부인 鶴岩 時衍으로부터 어려서부터 20여세로 성장할 때까지 학문의 기초를 닦았다. 이들 형제들은 30대 초반에 갈암 이현일의 문하에 입문하였다. 이때 이현일은 광양의 유배지에 있을 때였는데, 그 사제간의 인연도 얼마 못가 이현일의 사망으로 끊어졌다. 이현일과의 인연은 그의 아들 密庵 李栽와의 교분으로 이어져 정씨 형제들은 계속 갈암의 영향권 내에 속해있었다고 보여진다. 이현일의 사후 “北의 密庵, 南의 墳叟”라는 말이 유행되었을 정도로 이재와 함께 한 시기 영남 유림을 영도하는 위치에 있었다. 우인수, 앞의 논문, 643~646면.

6) 墳叟 정만양과 동생 簾叟 鄭葵陽의 호에 들어간 墳과 簾는 악기 이름으로 각각 흙으로 만든 피리와 대나무로 만든 길다란 통소를 가리키는데, 『詩經』 小雅 何人斯에 나오는 “伯氏吹墳 仲氏吹簾”에서 따온 것이다. 그리하여 ‘墳簾雅奏’는 형제가 서로 화

2. 역대 토지제도에 대한 인식

정만양은 중국과 우리나라의 역대 토지제도에 대한 면밀한 검토와 이해의 토대 아래 개혁안을 구상하였다. 특히 그는 중국의 三皇五帝의 遺制로부터 明代의 토지제도에 이르기까지 중국의 역사에서 시행되었거나 주장된 바 있던 여러 가지 토지안들의 득실을 논하면서 비판적으로 검토하였다. 아울러 토지제도와 밀접한 관련을 가졌던 제반 사항들, 예컨대 조세제도를 위시하여 토지 면적의 단위, 토지의 등급, 호구의 총수 등의 시대별 특징과 그 변화상을 꼼꼼하게 파악하여 이해의 깊이를 더하였다.

전체적으로 볼 때 그는 여느 유학자와 마찬가지로 夏·殷·周 三代의 토지제도를 가장 이상적인 것으로 생각하고 있었다. 삼대의 토지제도인 井田制는 토지국유제에 입각하여 국가가 토지에 대한 소유권을 가지고 각 개인에게 일정한 토지를 나누어주던 형태였다. 그 이후 가끔 치세를 이룬 적도 일시적으로 있었지만 대체로 그 이상의 시대가 허물어져간 것으로 파악하였다. 이는 근본적으로 개인에 의한 토지 私占이 허용되면서 매매의 권한을 개인이 가지게 된 데서 비롯된 현상이었다고 인식하고 있었다.⁷⁾

그가 가장 많은 분량을 할애하면서 관심을 표명한 것도 역시 삼대의 정전제였다. 그는 정전제에 대해 다음과 같이 극찬하면서 깊은 관심을 나타내었다.

목함을 비유할 때 쓰인다. 이 두 형제는 호의 뜻에 걸맞게 평생을 함께 지내며 우애를 유지하였다. 두 사람이 남긴 글도 공동저술로 간주하여 문집도 『項簾集』이라 명명하였다. 정씨 형제는 1701년 30대 후반에 영천의 대전리에서 황계리로 거처를 옮겨 六有齋와 太古窩를 짓고 함께 은둔하였다. 따라서 대표성이라는 측면에서 형인 정만양을 본고의 제목으로 내세웠지만 개혁안에는 동생 규양의 생각도 많이 들어있었을 것은 물론임을 첨기하여 둔다.

7) 『項簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 훈지양선생문집중간소, 1987, 30면.

田政에서 井田보다 더 나은 것은 없다. 그래서 삼대가 서로 계승하여 貢, 助, 徹이라는 서로 다른 賦稅 제도를 채택하였으나 經界의 법은 능히 고치지 않은 것은 이를 버리고 다스림을 이야기하는 것은 모두 구차할 뿐이기 때문이었다.⁸⁾

정전제에 대해서는 당시 유학자들이 성인의 치세로 여겼던 중국의 고대에 시행된 것이라는 의미에서 가장 완벽한 제도라는 깊은 신뢰성을 가지고 있었던 것이다. 그리하여 그는 고전에 나오는 정전제의 토지 구획 방식을 그림으로 그려 완벽하게 그 원리를 이해하려 하였을 뿐 아니라 구체적인 운영 구조를 자세하게 살피기도 하였다. 아울러 같은 정전제의 원칙에 입각해 있었다고 하더라도 나라별로 조금씩 달랐던 부세 제도인 貢法, 助法, 徹法에 대한 분석도 빠지 않았는데, 결국 중요한 근본 정신은 수확의 10분의 1을 세금으로 거두는 것이었다고 이해하였다.⁹⁾

하지만 정전제가 이미 회복하기 어려운 제도라는 것을 그 자신 잘 알고 있었다. 그는 대개 다음의 4가지를 그 이유로 제시하였다. 즉 토지의 肥瘠을 두루 알고 있지 못한 점, 인구의 다과를 상세하게 알고 있지 못한 점, 백성들의 勤怠를 洞察하고 있지 못한 점, 백성의 長幼와 士·工·商을 명확히 分別하고 있지 못한 점등을 지적하였다.¹⁰⁾ 결국 불가능하다는 판단의 근본에는 토지에 대한 권한이 국왕이 아니라 이미 개인들에게 있다는 점이 었다. 토지 국유제의 붕괴로 인한 사유제의 만연에서 근본 원인을 찾았던 것이다.

어쨌든 사유제가 오래 전부터 시행되고 있는 현실을 감안할 때 토지의 지급을 전제로 하는 정전제의 시행은 이미 불가능한 것이었다. 이미 張載나

8) 위의 책, 29면.

9) 위의 책, 10면. 『孟子』5, 「藤文公章句」上. 『맹자』를 위시한 여러 사서에 나오는 정전에 대한 개략적 분석과 검토는 아래의 저서에 잘 정리되어 있어 참고가 된다. 趙岡·陳鍾毅(尹貞粉 譯), 『中國土地制度史』, 대광문화사, 1985, 11~27면.

10) 『墳簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 29~30면.

朱子도 정전제의 회복을 불가능한 것으로 여겼다는¹¹⁾ 점을 내세워 그 점을 뒷받침하였다.¹²⁾ 현실을 충분히 감안한 상태에서 합리적인 온건한 방법을 찾고자 한 그의 모습을 볼 수 있다.

한편 그는 우리나라의 경주와 평양에 정전의 흔적이 있다는 사실도 인지하고 있었다. 그가 어떤 경로를 통해 그 사실을 인지하고 있었는지는 구체적으로 잘 나타나있지 않다. 그는 그 유적이 箕子에 의해 시행된 정전제의 유제일 가능성이 있다는 점은 인정하였으나 그렇다고 하더라도 정전제가 나라 전체에 시행되었는지의 여부는 알 수 없는 일이라고 그 의미 부여에 조심스런 자세를 보였다.¹³⁾

그가 중국의 토지제도 중에서 우리나라에 접목시켜 실현할 수 있는 것으로 주목한 것은 限田制였다. 정전법이 폐지된 후 중국의 토지제도는 개인의 사유가 만연하게 되었고, 개인의 토지 매매를 국가가 막지 못하게 되었다. 이에 따라 강한 자가 토지를 겸병하는 길이 열리게 되면서 나라의 근본이 흔들리게 되었다는 것이다.¹⁴⁾

대지주의 토지 겸병을 근본적인 병통으로 보았을 때 이를 막을 수 있는 방법으로 前漢의 武帝 때 董仲舒에 의해 제기된 것이 바로 한전제였다. 즉 토지 소유에 상한선을 정하여 부자들로 하여금 그 이상을 소유하지 못하게 함으로써 겸병의 통로를 막지는 것이었다.¹⁵⁾ 지주제라는 현실을 인정하는

11) 『朱子大全』68, 井田類說(中華書局 영인본, 1989).

12) 『塹叟續集』3, 「治道擬說」, 田政, 30면.

13) 위의 책, 29면.

14) 위의 책, 30면.

15) 『漢書』24上, 「食貨志」上, 1137면(경인문화사 영인본, 1977). “古井田法雖難卒行宜少近古 限民名田 以贍不足 塞兼併之路” 이 때 名田은 개인의 이름으로 되어있는 토지를 가리켰는데, 占田이라고도 하였다. 명전 또는 점전의 소유자는 매매·증여·상속 등 배타적인 사유권을 가지고 있었다. 김택민, 『중국토지경제사연구』, 고려대학교출판부, 1998, 34~35면.

위에서 몰락하는 농민들을 구제하기 위한 목적에서 제기된 것이었다. 그러나 시행되지 못하였다가 哀帝 때에 승상 孔光의 청으로 관리와 백성의 토지 소유의 규모가 30頃을 넘지 못하도록 상한선을 설정하기에 이르렀다. 이 때 3년이라는 시간을 기한으로 정해주되, 3년의 기한이 지나 이를 위반한 경우에는 관에 몰수하도록 하였다.¹⁶⁾ 그러나 이 역시 전한이 곧 망함에 따라 흐지부지되고 말았다.¹⁷⁾

정만양은 한전제야말로 조선후기의 당시 토지제도의 모순을 치유할 수 있는 가장 효율적이고 실행 가능한 현실적인 방안이라고 생각하였다. 그는 정전제에 근사하면서도 족히 백성의 곤궁함을 소생시키는 것으로 한전만한 것이 없다고 평가한 宋代 蘇洵의 말을 소개하면서¹⁸⁾ 상당한 자신감을 가지고 있었다.

그는 이어 중국의 北魏와 唐에서 실시한 均田制에 대해서도 검토하였다. 北魏 孝文帝 시에 남자 15세 이상에 露田 40畝, 부인에게 20畝, 노비에게 30畝를 나누어주었다는 사실을¹⁹⁾ 인지하고 있었다.²⁰⁾ 그리고 唐 高祖 때 균전법을 시행하면서 장정에게 1頃의 토지를 지급하였는데, 그 중 10분의 2인 20畝는 世業田으로, 10분의 8인 80畝는 口分田으로 삼았다는 사실도²¹⁾ 알고 있었다.²²⁾

균전제에 대해서는 정만양은 직접적으로 자신의 주장을 펴지는 않았다.

16) 『한서』24상, 「식화지」상, 1142~1143면.

17) 김택민, 앞의 책, 43면.

18) 『墳簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 31면. 소순의 한전제에 대해서는 『嘉祐集』5, 田制(中華書局 영인본, 1989) 참조.

19) 노비에게는 양인에 준하여 지급한 것으로 되어 있어 정만양이 30畝를 지급하였다는 것은 착오인 듯하다. 당시 丁牛가 한 마리당 30畝를 지급받은 것으로 되어 있다. 『魏書』110, 「식화지」, 2853면. 김성한, 『중국토지제도사연구』, 신서원, 1998, 83면.

20) 『墳簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 18면.

21) 『舊唐書』48, 「식화지」상, 2088면.

22) 『墳簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 18면.

다만 그 제도의 뜻은 좋으나 卞世에 행할 수 있는 법제가 아니라는 주자의 말을 인용해 둔 것으로²³⁾ 미루어 볼 때 그 시행 가능성을 낮게 보았음을 짐작할 수 있다. 이는 혁명적인 시기가 아니고서는 이미 사유화된 토지를 국유로 환수하는 것이 거의 불가능함을 인지하고 있었기 때문일 것이다.

아울러 ‘법령이 있더라도 문구에 불과할 뿐이라면 치세에 어떤 보탬이 되겠는가’라는 范仲淹의 견해와 ‘후세에 用人이 신중하지 못하여 그 升黜이 무상한 상태에서 그 제도의 시행이 무의미할 것’이라는 胡安國의 견해를 인용한 데서²⁴⁾ 균전제 시행상의 문제점에 대한 정만양의 생각을 읽을 수 있다.

다음으로 明代에 나타난 토지개혁안인 配丁田法에 대해서는 상당히 공감하는 방향에서 검토되었다. 배정전법은 장정 1인에 토지 1경을 배정토록 하는 것을 근본 목표로 한 데서 나온 것이었다. 이를 달성하기 위해 한 시기를 정해 그 시기 이전까지는 아무리 많은 토지를 소유하고 있었다더라도 불문에 부치고, 그 시기 이후에는 한 사람의 장정이 1경의 토지까지 소유할 수 있도록 만드는 것이었다. 1경의 한도액을 가지지 못한 자는 토지를 사는 것을 허락하고, 그 반대의 경우는 허락하지 않음으로써 대토지 겸병을 막아 농민을 보호하자는 것이었다.²⁵⁾

이 배정전법은 사유제를 크게 훼손하지 않았기 때문에 부자들도 자식의 수가 적음만을 걱정할 따름이어서 장정을 고의로 은닉하는 일도 없어질 뿐만 아니라 백성들이 常産을 가지게 되어 아주 가난한 자도 없고 아주 부자인 자도 없게 될 것으로 전망하였다.²⁶⁾ 결국 이 법은 비록 정전제를 즐지

23) 위의 책, 19면.

24) 위의 책, 19면.

25) 위의 책, 21~22면. 한편 관직자에 대해서는 달리 취급하여 京官 3품이상은 4경까지, 5품이상은 3경, 7품이상은 2경, 9품이상은 1경까지 소유할 수 있도록 하였다.

26) 위의 책, 22면.

에 회복시키는 방안은 아니지만, 한전제의 뜻을 계승한 것으로 토지 겸병의 폐단을 점진적으로 해소할 수 있는 방안이라는 점에서 매우 고무적인 제도로 평가하였다.²⁷⁾

한편 그는 우리나라의 역대 토지제도도 검토하였다. 정전제를 검토하는 과정에서 평양의 箕子井田의 경우를 논급한 바 있다. 그리고 경국대전의 규정을 중심으로 하여 조선왕조 토지제도 전반에 관하여 소개하고 있었는데, 전분 6등법, 양전 사업, 토지를 재는 단위 척도, 科田의 규정, 家垆地의 규정 등을 중심으로 이해하고 있었다.²⁸⁾ 특히 숙종 46년(1720)에 이루어진 庚子量田의 節目을 자세하게 소개하고 있어,²⁹⁾ 정만양이 자신의 대에 가장 가까운 시기에 이루어진 양전사업에 대해 충분한 이해와 관심을 가지고 있었음을 알 수 있다.

3. 限田制의 구상과 그 내용

조선사회는 17세기 이후 지주제의 확대에 의해 농촌사회의 위기가 초래되었다. 大農이나 富農으로 불리던 대토지소유자들이 토지를 더욱 확장해 감에 따라 자영농민이나 작인농민의 경우 토지를 확보하지 못하고 몰락해 가면서 심각한 사회문제를 야기하고 있었던 것이다. 이 몰락의 위기는 양반층에서도 정도의 차이는 있었지만 마찬가지로 있었다.

1720년(숙종 46) 대구지역의 양안과 호적대장을 결합하여 분석함으로써

27) 위의 책, 22면. 그러나 근본을 보지 못하여 토지의 매매를 민에게 있게 하고, 규정을 엄하게 적용하지 아니하여 겸병의 폐가 여전하게 되었다고 애석해하였다. 앞의 책, 32면.

28) 위의 책, 22~24면.

29) 위의 책, 24~27면.

그 신뢰성을 한층 더한 최근의 연구는 당시인들의 토지소유상황을 잘 보여주고 있다. 시기적으로도 정만양이 한전제를 구상하던 때와 거의 비슷한 시기이고, 지역적으로도 정만양의 근거지인 영천과 가까운 지역이어서 어느 분석보다도 정만양이 느꼈을 당시의 상황을 잘 짐작케 해준다. 이 연구에 따르면 25부 이하의 토지를 소유한 빈농층이 무려 전체의 38.4%를 차지하고 있었다. 여기에 토지를 아예 소유하지 않아 양안에 오르지 않았던 층까지를 감안하면 빈농층의 규모는 더 커질 것이다. 이 빈농층에는 천민 起主의 85.7%, 평민 기주의 39.7%가 속해있어 역시 천민·평민층 기주의 토지소유 정도가 열악하였음을 보여주고 있으며, 양반 기주 중에서도 27.3%가 빈농층에 속해있어 양반층도 결코 몰락에서 자유로울 수가 없었던 당시 농촌의 상황을 잘 보여주고 있다.³⁰⁾

따라서 이 시기 농촌에 거주하는 사람들의 토지소유상황을 정확하게 파악하고 있던 농촌의 지식인이라면 토지 소유에 제한을 가하여 몰락하는 농촌 구성원들을 구제하여야 한다는 생각을 하게 되는 것은 어쩌면 자연스런 현상이었다고 하겠다. 정만양은 중요한 것은 천하에 빈민을 없게 하는 것인데, 천하에 빈민만 없게 된다면 정전이든 정전이 아니든 그것은 문제가 되지 않는다고 하면서³¹⁾ 몰락한 빈농층의 구제를 토지제도 개혁의 주된 목표로 내세웠다. 이는 그가 당시 사회에 만연하고 있던 빈농층 구제에 주목적을 두고 개혁안을 구상하였음을 알려준다. 그 빈농층 속에는 양반·평민·천민을 막론하고 몰락한 농촌 구성원이 모두 포괄되었음은 물론이었을 것이다.

정만양은 당시 농촌의 현실을 충분히 감안하여 한전제를 농촌문제의 해결책으로 제시하였다. 한전제는 토지 소유의 상한선을 설정하여, 점진적으로 토지의 균분을 유도하는 개혁안이었다. 한전제는 당시의 지주제 자체를

30) 김용섭, 『증보판 조선후기 농업사연구』, 지식산업사, 1995, 171~173면.

31) 『塹簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 32면.

당장에 부정하는 것은 아니지만 대토지 소유제를 개혁하려는 것이어서 궁극적으로는 농촌사회의 안정과 국가 경제의 안정을 도모하고자 한 것이었다.

그는 한전제의 편리함을 네 가지로 정리 제시하였다.³²⁾

첫째는 토지를 획정하기 위해 백성을 이동시키는 번거로움이 없이 그 토지를 균등하게 할 수 있다는 점을 들었다. 이는 토지를 국가에서 지급하는 정전제의 경우에 반드시 발생할 수밖에 없는 문제점을 고려한 것으로 한전제의 장점이라고 하겠다.

둘째는 스스로 자기에게 나누어지는 토지를 기다리지 않고도 각자 그 업을 얻을 수 있다는 점을 지적하였다. 이 역시 정전제의 번거로움을 고려한 것으로 이미 사유제가 광범하게 시행되고 있는 현실을 심분 고려한 점이라고 하겠다.

셋째는 토지에 대한 관할권이 관에 있게 된다는 점을 지적하였다. 비록 소유권은 이미 개인에게 있지만 상한선을 설정하여 소유의 한도를 통제할 수 있으며, 특히 도망자나 대가 끊어진 집의 토지에 대한 처분이 관청에 일임된 점을 지적한 것이다.

넷째는 백성들이 서로 다투지 않게 된다는 점을 제시하였다. 한전법의 규정을 엄하게 시행함으로써 토지 가격의 하락을 유도할 수가 있고, 이에 따라 토지를 원하는 사람들은 적절한 가격에 토지를 가질 수 있게 되는 것이다. 이는 불만의 요인이 되는 빈부의 격차를 줄임으로써 갈등을 최소한으로 줄일 수 있다는 뜻일 것이다.

그는 한대 董仲舒에 의해 한전법이 제시된 이후 역대 중국의 토지제도들이 각론에 있어서는 약간씩의 차이가 있지만 전체적으로 볼 때 한전제의 취지에서 크게 벗어나지 않았다고 평가하면서 한전제의 타당성에 대해 강한 자신감을 가졌었다.³³⁾ 비록 중국의 한전제에서 그 개념을 가져왔지만 중국

32) 위의 책, 32면.

의 한전제를 무조건 따른 것은 아니었고, 이를 우리나라 실정에 맞게 다듬었다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지적할 수 있는 것은 우리나라 관료제와 신분 관념을 고려하여 토지 소유의 상한선을 차등적으로 설정한 것이다. 그는 관료의 경우 품계에 따라 크게 4등급으로 나누어 차등을 두었다. 즉 토지 소유의 상한선을 1·2품의 경우 40결, 3·4품의 경우 15결, 5·6품의 경우 10결, 7·8·9품의 경우 6결을 제시하였다.³⁴⁾

각 관품에 따른 상한선의 수치가 나온 근거가 무엇인지는 구체적으로 밝혀두지 않아 잘 알 수는 없다. 다만 최고 관료인 1품·2품관에게 토지 소유의 상한을 40결로 제한한 것은 존귀함에 대한 의리로는 부족한 것 같이 느껴질 수도 있으나 산이 많고 땅이 좁은 우리나라의 형편을 고려한 것이라고 하였다.³⁵⁾ 3·4품의 상한선은 1·2품의 약 38%, 5·6품의 상한선은 3·4품의 67%, 7·8·9품은 5·6품의 60%에 각각 해당되었다. 이러한 차감율을 통해 볼 때 그래도 1·2품은 상대적으로 특별히 높은 대접을 받게 하였음을 알 수 있다.

둘째, 사족에 대한 배려를 지적할 수 있다. 士의 경우 토지 소유의 상한선이 7~9품 관료와 같은 액수인 6결로 잡은 것이다. 관료후보군인 士를 하급 관료와 동일시한 것이다. 이는 사족의 입장을 대단히 옹호한 면이 강한 것으로 이해할 수 있겠다. 이는 아마 그 자신이 속한 사족에 대한 자부심의 표현일 수도 있을 것이다. 士를 중시한 면은 후술하듯이 일반 평민들과 비교할 때 더욱 잘 드러나는 점이었다.

庶人 남자의 경우 25負, 庶人 여자의 경우 10負를 상한선으로 제시하였

33) 위의 책, 32면.

34) 위의 책, 27~28면.

35) 위의 책, 34면.

다. 적용 대상이 되는 연령은 16세에서 20세 사이로 규정하고 있다.³⁶⁾ 서민을 남녀로 나누어 상한선을 설정한 것이나 구체적인 그 액수, 그리고 지급 대상이 되는 연령 등은 모두 明代의 配丁田法을 참고로 하여³⁷⁾ 거기에서 따온 것이었다고 생각된다.

위의 규정만으로는 사족과 일반 서민의 차이를 쉽게 대비시켜 이해하기가 어렵다. 왜냐면 서민의 경우는 여자가 소유 대상에 들어있는 데 비해 사족의 경우는 여자가 제외되어 있기 때문이다. 그런데 庶人의 경우 한 가구당 1결을 초과하지 못하도록 한 또 다른 규정이 있기 때문에 이 기준을 도입하여 가구당 상한선을 비교해볼 수는 있다. 사족의 경우 6결이 한 가구당 토지소유 상한선이라는 명확한 논급은 없으나 대개 가정을 이루고 사는 사족 한 가구의 상한선으로 이해해도 큰 무리가 없을 것이라는 판단이다. 그렇게 이해했을 경우 토지 소유의 상한선을 비교하면 사족 가구는 6결, 庶人 가구는 1결로 나타나는 셈이어서 사족의 경우가 서민의 그것보다 최소 6배 이상이 되는 것으로 된다.³⁸⁾

이는 그의 토지제도 개혁안이 사족을 중시하고 있었다는 점을 보여준다. 사실 그는 사족을 庶人과 달리 취급할 것을 주장함으로써 사를 중시하는 입장을 분명히 하였다. 土는 옛부터 국가의 원기였으며, 국가에서 뽑아 등용한 楨榦이었기 때문에 오로지 독서에 전념케하여 세상의 쓰임에 응할 수 있도록 해야 하는 존재이기 때문이라는 것이 그 이유였다.³⁹⁾

셋째, 남자를 중시하는 사고가 그들 한전법의 저변에 깔려 있다는 점을

36) 위의 책, 28면.

37) 위의 책, 33~34면.

38) 사족들의 경우 작인들을 활용한 병작반수제에 의존하였음을 감안한다면 실제 수입은 병작반수를 한만큼 줄어들이기 때문에 서인과 비교한 경제규모의 배수도 그 만큼 줄어든다고 볼 수 있다.

39) 『墳簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 34~35면.

특징으로 지적할 수 있다. 조정에서 남자를 귀하게 여겨 여자보다 더 많은 토지를 보유할 수 있는 자격을 줌으로써 그들로 하여금 군역과 요역의 번거로움을 기꺼이 감수하게끔 만들자는 것이었다.⁴⁰⁾ 이는 일반 서민들이 군역과 요역을 피할 목적으로 장정을 호적에서 탈루시키는 현상을 미연에 방지하기 위한 방안이었다. 이로써 국가는 충분한 남자 장정을 확보하는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 생각하였다.

넷째, 토지를 재는 단위로 結負法을 그대로 사용하자고 한 점을 들 수 있다. 우리나라의 경우 신라 이래로 결부법을 사용한 현실을 감안할 때 곧 이 頃畝法으로 바꾸어 대혼란을 자초할 필요가 없다는 것이 그 이유였다.⁴¹⁾ 결부법의 결이 경무법의 경과 맞먹는 것으로 간주하여 추진한다면 여기에서 비롯되는 커다란 혼란과 거부감을 해결할 수 있다고 하였다.⁴²⁾ 이는 우리나라의 현실을 심분 감안하는 융통성을 발휘하여 실현 가능성을 높인 부분인 것이다.

다섯째, 성균관·향교·서원 등 교육기관의 토지 소유 상한선도 州府郡縣에 따라 차등있게 설정되었다는 점이다. 成均館 500결, 州府의 鄉校 10결, 賜額書院 7결, 鄉賢祠 5결, 郡의 향교 7결, 사액서원 5결, 향현사 3결, 縣의 향교 5결, 사액서원 3결, 향현사 2결 등이었다.⁴³⁾ 서원에 대해서는 근세이래 비록 분쟁의 폐단이 있으나 선비들이 모여 쉬는 장소요 인재의 성취한 바가 모두 여기에 있었다고 하며 상당한 애정을 가지고 있었다.⁴⁴⁾

여섯째, 사찰에도 소유의 상한선이 설정되어 있었다는 점이다. 大刹 1결 50부, 中刹 1결, 小刹 50부였다. 사찰에 토지의 소유를 허용한 것은 부처

40) 위의 책, 34면.

41) 위의 책, 33면.

42) 위의 책, 33면.

43) 위의 책, 28면.

44) 위의 책, 34~35면.

를 공양하기 위한 것이 아니라 사찰이 종이를 생산하는 紙役을 담당하고 있기 때문이라고 하였다.⁴⁵⁾

일곱째, 국가의 토지에 대한 관할과 통제권을 강화한 것이다. 규정된 상한선 이상의 토지를 소유한 자는 시행일 이후 더 이상 토지를 매입할 수 없으며, 상한선 이하의 토지를 가진 자에 한해 토지의 매입을 허용한다고 하였다.⁴⁶⁾ 그리고 개인의 사사로운 토지 매매를 금할 것과 부득이한 경우에는 관청의 허락을 얻어야 할 것을 규정하였고, 流亡하여 絶戶한 자의 토지는 몰수하여 관청에서 주관하여 窮殘한 백성에게 나누어줄 것을 규정함으로써⁴⁷⁾ 관청의 토지에 대한 통제력을 강화시켰다.

여덟째, 경과조치를 마련하여 점진적으로 그러나 확실하고 엄정하게 일이 추진될 수 있도록 세심하게 배려하였다는 점이다. 즉 상한선 이상의 토지를 가진 자가 상한선 이하로 토지를 감소시키는 유예 기간을 3년으로 하였다.⁴⁸⁾ 그러나 만약 3년 이내에 감소시키지 않은 자가 있으면 마땅히 벌을 주고, 6년이 지나도 규정된 한도 내로 감소시키지 않으면 그 토지를 몰수케 하였다.⁴⁹⁾ 결국 그가 구상한 한전제의 효과는 시행일로부터 3~6년 후부터 확실히 나타날 수 있도록 하였던 것이다. 이와 같이 목표 달성 연한을 6년으로 한 것과 국가 권력으로 강제한 것은 당시 토지제도를 둘러싼 모순의 해결이 시급함을 반영한 것이라고 하겠다.

유예 기간을 3년으로 잡은 것은 前漢 哀帝時에 孔光의 주장에서⁵⁰⁾ 따온 것으로 짐작된다. 3년 동안 시간을 두고 자신의 토지를 처분할 수 있도

45) 위의 책, 35면.

46) 위의 책, 37면.

47) 위의 책, 36면.

48) 위의 책, 37면.

49) 위의 책, 37면.

50) 『한서』24상, 「식화지」상, 1142~1143면.

록 충분한 시간을 줌으로써 부자들 스스로의 동참을 유도하기 위함이었다. 의욕이 너무 앞서서 부자들을 협박하고 재촉하다보면 발생할 수도 있는 불필요한 분란을 미연에 방지하려는 의도에서였다고 하겠다. 이처럼 그는 점진적이지만 확실한 방법을 택하였던 것이다.

이와 같이 유예 기간은 넉넉하게 잡되 법령은 엄히 적용한다면 점차 부자들이 토지를 팔려고 내어놓아 토지 가격이 하락하게 될 것이고, 그러면 가난한 이들은 낮은 가격에 자신의 토지를 구입할 수 있게 될 것으로 예상하였다.⁵¹⁾ 그 결과 몇 년 안에 거의 모든 가구가 자신의 토지를 가지고 생업을 영위할 수 있게 될 것으로 전망하였다.

이상을 종합해볼 때 그의 토지 개혁 구상의 핵심 내용은 개인의 소유권을 극도로 축소시키고, 국가의 토지에 대한 관리 권한을 대폭 강화하는 것이었다. 소유의 상한선을 설정하여 개인의 무제한적인 소유의 욕구를 억제하고 통제하였을 뿐 아니라 이를 통해 균산을 도모함으로써 건강한 자영농에 공간을 두고자 한 것이었다. 그리고 개인의 소유권은 매매에서도 제한을 받도록 하여 사사로운 매매를 일체 금하고 부득이 매매해야 할 경우에는 관청의 사전 허가를 받도록 하였다. 또한 개인의 거주 지역 외 토지 소유의 제한, 유망이나 절호한 자의 토지 환수 등을 구체적 내용으로 하고 있었다. 이러한 제반 조치를 통해 그는 토지에 대한 국가의 통제권을 강화시키고자 하였던 것이다. 그리고 그가 제시한 한전제는 매우 자세하여 한전제를 주장한 여러 학자들 누구보다도 체계적인 안을 구체적으로 제시하였다는 데 의미가 있었다.

그의 개혁안은 영조 초년 당시 소론 집권당의 핵심이었던 경상감사 趙顯命이 정규양을 방문한 것을 계기로 그를 통해 관계 요로에 알려졌던 것이기도 하였는데, 조현명은 발문에서 '옛 것에 거슬리지 않으면서 오늘날에 가히

51) 『塹麓續集』3, 「治道擬說」, 田政, 37면.

실행할 수 있는 것으로 그 구체성과 현실성을 높이 평가한 바 있다.⁵²⁾

4. 限田制의 성격과 의의

조선후기에 제시된 토지제도 개혁안들은 대개 정전제, 균전제, 한전제의 큰 틀 속에서 제기되었다. 이들 개혁안의 가장 근본적인 입론의 차이는 토지를 국가에서 지급할 것을 전제로 하고 있는가의 여부라고 할 수 있다. 정전제와 균전제는 국가에서 지급한다는 전제 아래 마련되었고, 이에 비해 한전제는 국가에서 지급하지는 못한다는 전제 아래 마련된 개혁안이었다.

한전제는 입론의 출발점부터가 정전제나 균전제와는 다른 것이었다. 그것은 국가에서 토지를 지급하는 것이 현실적으로 어느 정도 가능할 것인가에 대한 인식의 차이에서 비롯된 것인데, 한전제를 주장하는 사람들은 토지의 사유화가 이미 수천년 이어져온 만큼 그것을 불가능한 것으로 전제하고 있는 것이다. 따라서 한전제는 좀 더 점진적이고 온건한 개혁안이라고 할 수 있다.

같은 한전제라는 명칭을 사용하였더라도 그 구체적인 방안에 있어서는 학자에 따라 차이가 있었다. 이는 현실에 대한 진단과 자신의 처지, 사고의 깊이 등에서 차이가 있었기 때문이다. 구체적으로는 토지 소유 상한선의 액수, 신분에 따른 제한선의 차이 정도, 시행 세칙의 정밀성 정도 등에 따라 그 논의의 수준을 짐작할 수 있다.

아래에서는 정만양(1664~1730)이 주장한 한전제가 다른 여러 학자들의 한전제와 차이점이 무엇인지를 살펴봄으로써 그 특징과 의의를 드러내자 한다. 비교 대상이 된 학자들은 조선후기에 한전제를 주장한 바 있던 저

52) 『墳簾續集』6, 「治道擬說」, 跋文(趙顯命 撰), 45~46면.

명한 학자들로 霞谷 鄭齊斗(1649~1736)·星湖 李瀼(1681~1763)·南塘 韓元震(1682~1751)·燕岩 朴趾源(1737~1805) 등이다.⁵³⁾ 한전제의 주요 특징을 내용별로 비교 검토하면 다음과 같다.

첫째, 제한의 성격과 관련한 것이다. 한전제는 토지소유액에 제한을 가하여 국가 경제의 안정을 추구하려는 제도였다. 정제두·한원진·박지원 등과 같이 소유액의 상한선을 설정한 경우도 있었고, 이익과 같이 하한선을 설정한 경우도 있었다. 전자는 토지 소유의 상한선의 설정으로 대토지 겸병을 억제하여 토지제도의 이상을 실현코자 한 것으로 대부분의 논자들이 추구한 방향이었다. 반면 후자는 토지 소유의 하한선을 설정하여 최소한의 생계 유지가 가능하게 함으로써 농민의 몰락 방지를 우선 과제로 삼은 독특한 것이었다. 정만양의 경우는 대부분의 개혁론자들과 마찬가지로 토지보유액의 상한선을 설정하는 방향에서 한전제를 제안하였다.

둘째, 토지 소유 상한선의 구체적 액수와 관련한 것이다. 토지보유의 상한선을 설정하였다면 구체적으로 그 액수를 어느 정도로 상정하였는가가 그 개혁안의 성격을 규명할 수 있는 중요한 부분이다. 한전제를 주장한 이들 중에도 상한선을 구체적으로 제시한 이는 많지 않았다. 이는 원론적인 주장의 차원에서 한 단계 더 진전된 논의로 발전시킨 경우가 드물었기 때문이다. 제시된 기준의 방식도 약간씩 차이가 있었기 때문에 상호 비교할 때는 세심한 주의를 요함은 물론이다.

정만양은 양반 사족의 경우 상한선을 6결로 잡았고, 일반 농민은 남자와 여자로 구분하여 남자의 경우 25부, 여자의 경우 10부로 정하였다. 이는 사족의 입장을 많이 감안한 주장으로 사족과 평민의 상한선 액수의 차이가 상당히 많이 남을 알 수 있다. 정제두는 민전의 경우 1호당 3결을 상한선으로

53) 이들 학자들의 한전제에 대해서는 김용섭이 간략하게 검토한 바 있다. 김용섭, 앞의 「조선후기 토지개혁론의 추이」, 1989.

설정하였으며, 이미 3결 넘는 경우 감할 것을 요구하지 않고, 미달인 호는 이후 상한선을 초과하지 못하도록 규제하는 방식을 주장하였다.⁵⁴⁾ 한원진은 상한선의 액수로 양반사대부의 경우 10결, 서민의 경우 5결을 제시하였다.⁵⁵⁾ 양반과 평민을 구별하여 상한선을 설정한 점, 양반에게 평민의 배 정도의 상한선을 설정한 점이 특징이라고 하겠는데, 중소지주층의 이익을 대변하는 상태에서의 개혁안이었다고 하겠다.⁵⁶⁾ 박지원은 균전을 목표로 하여 그 수단으로서의 한전제를 주장하였는데, 상한선의 구체적인 액수는 제시하지 않았다.⁵⁷⁾ 다만 사대부는 일반농민보다 후하게 지급할 것을 주장하였는데, 이는 정만양과 비슷한 논리였다고 하겠다.

셋째, 신분의 차이가 토지 소유액의 설정에 영향을 미치고 있는가의 문제이다. 보유의 상한선 설정에 대한 설명에서 이미 짐작되었겠지만 상한선 액수의 설정에 있어 신분의 차이가 인정되고 있는가의 여부를 살펴보는 것도 개혁안의 성격을 파악하는 데 도움이 될 것이다.

정만양의 경우는 신분의 차이에 따른 상한선 액수의 차별을 인정하고 있으며, 그 정도는 약 6배정도 되었다. 차별을 인정하는 것은 대부분 학자들도 마찬가지였다. 한원진의 경우도 사족을 우대해야 된다는 논리를 펴고,⁵⁸⁾ 이익의 경우도 토지의 상한선을 설정하지 않고 무제한적으로 소유할 수 있는 길을 열어 놓아 실질적인 측면에서는 신분의 차이를 용인하고 있다고 할 수 있다.⁵⁹⁾ 그리고 박지원도 사대부는 평민들보다 후하게 대하여야 한다고 하여⁶⁰⁾ 구체적인 액수를 제시하지는 않았지만 신분에 따른 차별을

54) 『霞谷集』22, 筭錄, 限民田, 554면. (한국문집총간 제 160권, 1995).

55) 『南塘集』37, 雜識, 外篇上, 9면. (한국문집총간 제 202권, 1998).

56) 김용섭, 앞의 「조선후기 토지개혁론의 추이」, 1989, 48면.

57) 『(국역) 課農小抄』, 限民名田議(서울아세아문화사, 1987).

58) 『南塘集』37, 雜識, 外篇上, 9면.

59) 『星湖全集』45, 雜著, 論田制, 論均田(한국문집총간 제 199권, 1997).

60) 『(국역) 課農小抄』, 限民名田議.

용인하고 있다. 다만 정제두는 신분제 개혁을 전제로 하여 토지제도개혁을 주장한 것으로 보아⁶¹⁾ 신분제에 따른 차별을 인정하지 않은 듯이 보인다.

넷째, 본격적인 시행에 앞서 경과조치로서 유예기간을 어떻게 처리하였는가에 관한 것이다. 가시적인 효과가 나타나기에 소요되는 기간을 어느 정도로 예상하고 있었는가 하는 점이다. 박지원의 경우는 자신의 안에 따르면 몇십년이 흐른 뒤에는 토지의 균등을 이룬다고 보았으며,⁶²⁾ 정제두는 백년 정도를 기한으로 잡아 좀더 느긋한 주장을 하였다.⁶³⁾

이에 비해 정만양은 한전제의 실시이후 3년의 유예기간을 두었고, 6년 이후에는 제한 이상의 토지를 몰수한다고 하여 늦어도 실시 6년 후에는 효과가 확실하게 나타나도록 구상하고 있었다.⁶⁴⁾ 이는 그가 한전제를 주장하는 다른 사람보다 구체적이고도 정교하게 논의를 구상하였으며, 한전제 개혁안 중에서는 좀 더 빠른 시간에 효과가 나타날 수 있는 안을 제시하는 적극성을 가지고 있었다고 하겠다.

이상의 비교 내용을 토대로 하여 여러 학자들 상호간의 공통점과 차이점을 간략히 살펴보면 다음 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.⁶⁵⁾

61) 김용섭, 앞의 「조선후기 토지개혁론의 추이」, 1989, 49면.

62) 『(국역)課農小抄』, 限民名田議.

63) 『霞谷集』22, 筭錄, 限田終歸自均, 564면.

64) 『塤簾續集』3, 「治道擬說」, 田政, 37면.

65) 이 표의 작성에 이용된 사료의 전거는 다음과 같다.

『塤簾續集』3, 「治道擬說」, 田政.

『霞谷集』22, 筭錄, 限民田, 限田終歸自均(한국문집총간 제 160권, 1995).

『星湖全集』45, 雜著, 論田制, 論均田, 論括田(한국문집총간 제 199권, 1997).

『南塘集』37, 雜識, 外篇上(한국문집총간 제 202권, 1998).

『(국역) 課農小抄』, 限民名田議(서울아세아문화사, 1987).

〈표 1〉 한전제 주장 학자들의 견해 비교

학자 항목	정만양 (1664~1730)	정제두 (1649~1736)	이익 (1681~1763)	한원진 (1682~1751)	박지원 (1737~1805)
지주제 존속여부	유지	유지	유지	유지	유지
토지분급여부	분급 없음	분급 없음	분급 없음	분급 없음	분급
상한선 설정	설정	설정	설정 없음	설정	설정
사족 상한선	6결	구분없이 1호당 3결	설정 없음	10결	농민보다 우대
농민(庶人) 상한선	丁男 25부, 丁女 10부, 1호당 1결	구분없이 1호당 3결	설정 없음	5결	구체적 액수 제 시 없음
하한선 설정	설정 없음	설정 없음	1호당 1결	설정 없음	설정 없음
목표달성 연한	6년	100년	수세대	설정 없음	몇십년
토지단위	결부	결부	경무	결부	결부

이상에서 살펴본 바와 같이 정만양이 주장한 한전제는 실현 가능성을 높이는 데 큰 주안점을 두고 있었다. 그리고 다른 사람의 그것에 비해 체계적이고 구체적으로 완성시켰다는 점에 큰 특징이 있었다. 현실 사회의 모순에 대한 해결 방안을 모색하기 위해 고뇌하던 지식인으로서의 성실함이 돋보이는 부분인 것이다. 그가 한전제를 통해 강조한 것은 분배를 감안한 평준화된 서민들의 생활, 사의 특권이 인정되는 사회, 토지에 대한 통제력이 강한 국가 등으로 요약될 수 있을 것이다.

한계로 지적될 수 있는 것은 士人을 庶人과 달리 취급해야 한다는 점을 강조하면서 제시한 토지 소유의 상한선의 차이가 좀 크게 느껴진다는 점이다. 이는 그가 일반 농민들의 생활 안정을 위한 방안에 소홀한 것은 아니었지만 지배 신분층의 입장에 상대적으로 좀 더 경도되어 있었음을 보여주는 것이다. 아울러 타인의 명의로 상한선 이상의 토지를 소유하는 데 대한 적절한 방비책이 없다는 점도 한계로 지적할 수 있다.

5. 맺음말

퇴계학파에서 경제론과 관련된 관심은 갈암 이현일 형제에게서 두드러졌던 점이었는데, 정만양 형제가 이를 계승 발전시켰다고 할 수 있다. 영남 남인 학자 가운데서 토지제도에 대한 개혁안을 지식인이 가져야할 관심사로 삼아 깊이 연구한 점은 높이 평가할 부분이라 하겠다.

정만양은 중국과 우리나라의 토지제도를 면밀히 검토한 위에서 자신의 토지제도 개혁안을 주장하였다. 그가 주장한 토지제도 개혁안은 한전제였다. 그는 漢代 董仲舒에 의해 제기된 限田制에서 그 이념을 가져왔으며, 明代의 配丁田法 등을 위시한 중국의 토지제도 개혁안을 참고하여 조선후기의 실정에 맞게 변용하였다. 이는 국가 차원의 토지 지급이 불가능한 현실을 고려한 방안이었다. 그만큼 가능성이 희박한 이상에 치우친 주장이 아니라 현실을 충분히 감안한 상태에서 실현 가능성을 높인 주장이었다. 한전제는 당시의 토지소유관계를 그대로 인정한 가운데 제기된 것이어서 소극적인 느낌을 줄 수도 있지만 그만큼 현실적으로 실현성이 있는 주장이었던 것이다.

정만양의 한전제 주장은 다른 학자들에 비해 시기적으로 빠른 편에 속하여 선구적인 의미가 있었다. 또한 그의 한전제 개혁안은 다른 사람의 그것에 비해 매우 체계적이고 구체적으로 정교하게 짜여졌다는 점에 의의가 있다고 하겠다. 그는 대부분의 한전제 개혁론자들과 마찬가지로 토지보유액의 상한선을 설정하는 개혁안을 마련하였다. 또한 농사짓는 자에게만 토지를 소유케 한 것이 아니라 사대부, 관료들의 토지 소유를 허용하였다. 그리하여 그는 우리나라 관료제를 고려하여 토지 소유의 상한선을 차등적으로 설정하였다.

사족에 대한 배려도 특징으로 지적할 수 있었는데, 士의 토지 소유의 상

한선을 7~9품 관료와 같은 액수로 잡았다. 이는 관료후보군인 士를 하급 관료와 동일시한 것으로 사족의 입장을 대단히 옹호한 면이 강한 것이었다. 이는 庶人과의 비교에서도 잘 드러나는 부분이었다. 양반 사족의 경우 한 가구당 상한선이 6결인 데 비해 일반 庶人들은 1결로 약 6배의 차이가 났다. 이는 평민에 앞서 사족의 입장을 많이 감안한 주장으로 신분에 따른 차별을 인정하는 것은 다른 대부분 학자들과 마찬가지로 옳음을 알 수 있다. 士는 옛부터 국가의 원기였고 楨榦이었기 때문에 오로지 독서에 전념케 하여 세상의 쓰임에 응할 수 있도록 해야 한다는 것이 그 이유였다.

다음으로 남자를 중시하는 사고가 한전제의 저변에 깔려 있다는 점도 특징이었다. 庶人 남자와 여자의 토지 보유 상한선이 각각 25부와 10부로 차이가 있었던 것이다. 이는 남자를 귀하게 여김으로써 기꺼이 군역과 요역의 번거로움을 감수하게끔 만들려는 의도였다. 그 외 토지를 재는 단위로 結負法을 그대로 사용하자고 한 점을 들 수 있다. 畝이 頃畝法으로 바꾸어 대 혼란을 자초할 필요가 없다는 것이 그 이유였다. 이는 우리나라의 현실을 감안하는 융통성을 발휘하여 실현 가능성을 높인 부분인 것이다.

아울러 국가의 토지에 대한 관할과 통제권을 강화하였다. 규정된 상한선 이상의 토지를 소유한 자는 시행일 이후 더 이상 토지를 매입할 수 없도록 제한을 가하였다. 또한 개인의 사사로운 토지 매매를 금하였고, 부득이한 경우에는 관청의 허락을 얻어야 할 것을 규정하였다. 流亡하여 絶戶한 자의 토지는 몰수하여 관청에서 주관하여 窮殘한 백성에게 나누어줄 것을 규정함으로써 전반적으로 국가의 토지에 대한 통제력을 강화시켰다. 이를 통해 균산을 도모함으로써 건강한 자영농에 근간을 두고자 한 것이었다.

경과조치를 마련하여 점진적으로 그러나 확실하고 엄정하게 일이 추진될 수 있도록 세심하게 배려하였다. 즉 상한선 이하로 토지를 감소시키는 유예 기간으로 3년이라는 시간적 여유를 주었다. 3년 이후 감소시키지 않은 자는

마땅히 벌을 주고, 6년이 지나도 감소시키지 않으면 정해진 한도 외의 토지를 몰수케 하였다. 늦어도 실시 6년 뒤에는 효과가 확실하게 나타나도록 구상하고 있었던 것이다. 이는 다른 한전제를 주장한 학자보다 구체적이고 정교한 것이었을 뿐 아니라 비교적 빠른 시간에 효과를 볼 수 있는 안을 마련하였다는 특징이 있다. 점진적이지만 확실한 방법을 택하였던 것이다.

결국 그의 토지 개혁 구상의 핵심 내용은 개인의 소유권을 극도로 축소시키고, 국가의 토지에 대한 관리 권한을 대폭 강화하는 것이었다. 그가 한전제를 통해 강조한 것은 분배를 감안한 평준화된 서민들의 생활, 사의 특권이 인정되는 사회, 토지에 대한 통제력이 강한 국가 등이었다.

한계도 당연히 있었다. 士人을 庶人과 달리 취급해야 한다는 점을 강조하면서 제시한 토지 소유의 상한선의 차이가 좀 크다는 점이다. 이는 그가 지배 신분층의 입장에 좀 더 경도되어 있었음을 보여주는 것이다. 아울러 타인의 명의로 상한선 이상의 토지를 소유하는 데 대한 적절한 방비책이 없다는 점도 한계로 지적할 수 있다.

【참고문헌】

■ 자료

- 『孟子』(세창서관, 1980)
『漢書』(경인문화사 영인본, 1977)
『魏書』(경인문화사 영인본, 1977)
『舊唐書』(경인문화사 영인본, 1977)
『墳簞集』(훈지양선생문집중간소, 1987)
『霞谷集』(한국문집총간 제 160권, 1995)
『星湖全集』(한국문집총간 제 199권, 1997)
『南塘集』(한국문집총간 제 202권, 1998)
『(국역) 課農小抄』(서울아세아문화사, 1987)
『朱子大全』(中華書局 영인본, 1989)
『嘉祐集』(中華書局 영인본, 1989)

■ 저서 및 논문

- 김용섭, 『조선후기 농업사연구(I)』, 일조각, 1970.
_____, 『증보판 조선후기 농업사연구(I)』, 지식산업사, 1995.
한우근, 『조선후기의 사회와 사상』, 을유문화사, 1976.
김성한, 『중국토지제도사연구』, 신서원, 1998.
김택민, 『중국토지경제사연구』, 고려대학교출판부, 1998.
김용섭, 「주자의 토지론과 조선후기 유학」, 『연세논총』21, 1985.
_____, 「조선후기 토지개혁론의 추이」, 『동방학지』62, 1989.
박찬승, 「정약용의 정전제론 고찰」, 『역사학보』110, 1986.
신용하, 「다산 정약용의 여전제 토지개혁사상」, 『규장각』7, 1983.
우인수, 「18세기초 영남 남인 정만양·규양 형제의 개혁론」, 『이수건교수정년 기념논총』, 2000.

- 유봉학, 「서유구의 학문과 농업정책론」, 『규장각』9, 1985.
- 이수건, 「조선후기 '嶺南'과 '京南'의 제휴」, 『민족사의 전개와 그 문화(상)』, 이우성교수정년기념논총, 1990.
- _____, 「만학당 배상유연구」, 『교남사학』5, 1990.
- 이영훈, 「다산의 정전제 개혁론과 왕토주의」, 『민족문화』19, 1996.
- 이우성, 「초기실학과 성리학의 관계 -반계 유형원의 경우-」, 『동방학지』58, 1988.
- 이윤갑, 「18세기말의 균병작론 -홍천유생 이광한의 대전론을 중심으로-」, 『한국사론』9, 1983.
- 임병훈, 「조선후기 성리학과 실학 -퇴계와 반계를 통해본 성리학과 실학의 연관 문제를 중심으로-」, 『한국실학의 새로운 모색』, 한국사연구회, 경인문화사, 2001.
- 조성을, 「정약용의 토지제도 개혁론」, 『한국사상사학』10, 1998.
- 천관우, 「반계 유형원연구」, 『역사학보』2·3, 1952.
- 최윤오, 「반계 유형원의 정전법과 공전제」, 『역사와 현실』42, 2001.

Abstract

Jeong Mahn-yang(1664~1730)'s Argument of Reformation
about the Land System

Woo, In-Soo

This thesis studied on Jeong Mahn-yang(鄭萬陽)'s land reform bill. He asserted his reform bill after he made comparative studies between China's land system and Korea's. His reform bill was called 'Hanjeonjae'(限田制) which limited the maximum of land possessions. His theory was based on Han dynasty's reform bill, Hanjeonjae introduced by Dong Jung-seo. He readjusted the theory into late Joseon dynasty's realistic situation. His reform bill was not ideal but realistic.

The heart of his reform bill was to minimize one's land possessions and to maximize the right of the country on land. He wanted to make common people's equalized life, a society which authorized the privilege of the literati and a country which has a strong management about land.

There were many scholars who insisted *Hanjeonjae* at that time. But it is meaningful that he was the man who insisted *Hanjeonjae* earlier than any other person and that his reform bill was more concrete and detailed than that of other scholars.

He was one of scholars of the Youngnam Namin(嶺南 南人) scholastic mantle which could not noticed at that time. So we can understand the point of the inclination for reform bill of the Youngnam Namin scholastic mantle through his reform bill. Also his reform bill and study on the land system deserved to be praised in some ways which he studied and concerned about the land system as one of the intellectuals at that time.

Key Word

Jeong Mahn-yang(鄭萬陽), Hanjeonjae(限田制), Land reform bill, Namin party in Youngnam province, Lee Hwang(李滉)'s school