

高麗末의 濟用財와 그 性格

朴 鍾 進*

- I. 머리말
- II. 濟用財 設置의 背景
- III. 濟用財의 設置와 運營
- IV. 濟用財의 性格
- V. 맺 음 말

I. 머리말

고려시기 사회경제사 연구에 있어서 收取體系 및 國家財政에 대한 것은 그것의 중요성에 비하여 비교적 덜 이루어 졌으며,¹⁾ 특히 지방의 재정구조에 대한 검토는 자료의 한계성으로 인하여 거의 이루어 지지 못하였다. 이러한 상황에서 이 글에서는 高麗末 南原府와 淸州牧에 설치·운영되었던 「濟用財」에 대하여 검토하고자 한다. 비록 자료의 성격상 제용재의 설치·운영이 당시 지방사회의 일반적인 상황이라고 할 수는 없지만, 고려말 위 두 지역에 파견된 守令들이 독자적으로 설치·운영하였던 「濟用財」라는 일종의 지방재단에 대한 구체적인 사례검토는 거의 연구되지 않은 고려시기 지방의 재정구조를 이해하는데 일정한 도움이 되리라 생각한다.

이 글에서는 李穡이 찬한 <南原府新置濟用財記>²⁾와 <淸州牧濟用財記>³⁾를 중심으로 하여서, 고려말 제용재가 설치되는 사회경제적 배경과 위 두 지역에 설치된 제용재의 운영에 대하여 구체적으로 검토하고 아울러 그 성격에 대하여 생각해 보고자 한다.

* 사학과 조교수

- 1) 고려시기의 수취체제 및 국가재정에 대한 연구성과는 朴鍾進의 <高麗前期 賦稅의 收取構造> (《蔚山史學》 1집, 1987)의 註 1~8까지를 참고할 것.
- 2) <南原府新置濟用財記>는 《東文選》 卷 72, 《牧隱文集》 卷 1에 수록되어 있으며, 《東國輿地勝覽》 卷 39, 南原 李實林條에 그 대략이 실려있다.
- 3) <淸州牧濟用財記>는 《東文選》 卷 76, 《牧隱文集》 卷 6에 수록되어 있다.

그러나 본 주제와 관련된 연구성과가 없고, 또 자료가 부족한데다가, 고려말의 전체적인 정치·경제적인 구조에 대한 파악이 부족한 필자로서는 처음 기대하였던 만큼의 성과를 거두지 못한 아쉬움이 많이 남는다. 그렇지만 고려시기 지방의 재정구조에 대한 관심의 계기가 되었으면 하는 바람에서 이 글을 초한다.

Ⅱ. 濟用財 設置의 背景

고려말 南原府와 淸州牧에 제용재를 설치한 목적은 피폐한 남원부와 청주목의 재정구조의 안정을 도모하기 위한 것이었다. 구체적으로는 중앙으로부터의 賦稅納付 독촉과 賓客접대비용을 합리적으로 대비하기 위한 것이라 하고 있다.⁴⁾

따라서 고려말 제용재가 설치·운영되는 배경을 이해하기 위해서는 당시 지방재정의 상황에 대한 체계적인 검토가 필요하다. 그러나 고려시기 지방의 재정구조나 재정상황에 대해서는 구체적인 자료가 없으며, 그에 따라 그것과 관련된 전문적인 연구성과가 없기 때문에,⁵⁾ 고려말의 지방재정의 구조나 그 상황에 대하여 직접적으로 검토할 수 없는 실정이다. 따라서 이 글에서는 당시 지방재정의 상황을 다음의 두 측면과 관련을 가지면서 분석·검토함으로써, 고려말 지방사회에 제용재가 설치·운영되었던 배경에 대한 이해를 갖고자 한다. 그 첫째는 당시 중앙국가의 재정상황에 대한 검토이다. 중앙국가의 재정상황이 지방군현의 재정상황과 밀접한 관련을 갖는다는 것은 주지의 사실이며, 특히 고려말의 경우에는 중앙국가

4) 위에 소개한 <南原府新置濟用財記>와 <淸州牧濟用財記>를 참고할 것. 구체적인 것은 본 논문 Ⅲ장에서 서술한다.

5) 고려시기의 지방재정구조에 대하여 간접적으로나마 언급하고 있는 것으로는 安秉佑의 <高麗의 屯田에 관한 一考察> (<韓國史論> 10, 1984)이 있다.

고려시기 지방관아의 재정구조에 대하여 구체적인 것은 알 수 없다. 대체로는 지방군현의 수입으로는 公廩田·公須田 등의 田租, 官屯田으로 부터의 수입, 義倉租 등이 그 주류를 형성하였고, 지출로는 外官祿俸의 지급, 賓客접대비, 救恤 등이었을 것이라 생각한다.

재정의 악화와 이에 따른 지방에의 부세납부 독촉이 지방사회의 재정악화의 중요한 요인으로 작용하였다. 따라서 당시 중앙재정의 상황에 대한 검토는 지방사회의 재정상태를 파악하는데 많은 도움이 되리라 생각한다.

둘째는 위의 문제와 밀접한 관련을 갖는 것으로 賦稅納付, 특히 貢物納付와 관련된 先納·代納의 폐단에 대한 검토가 필요하다. 당시 賦稅의 先納·代納의 문제는 중앙 및 지방재정의 상황, 부세납부 제도상의 문제, 高利貸 등 당시의 사회경제적 구조와 밀접한 관련을 가지면서, 당시 지방사회의 피폐에 큰 영향을 끼치고 있었다. 따라서 이에 대한 검토 역시 위의 첫번째 문제와 함께 당시의 지방재정상황에 대한 이해를 갖는데 도움을 주리라 생각한다. 차례로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 첫번째의 문제에 대하여는 恭愍王代를 중심으로 하여 중앙국가의 재정수입상황과 그에 대한 국가의 재정확보책, 그리고 그것들과 밀접한 관련을 갖는 당시 지방재정의 실태에 대한 간단한 정리를 하고자 한다.

고려말 국가의 재정상황은 몽고간섭기의 국가재정상황과 밀접한 관련을 갖고 있다. 몽고간섭기 국가재정의 실태는⁶⁾ 몽고와의 오랜 전쟁과 관련된 土地와 戶口의 유실에 따른 생산의 감소, 지배세력의 변천에 따른 附元세력들의 토지점령의 심화로 인한 수입의 감소, 일본원정비용의 부담, 왕실의 盤纏비용 등 대몽관계와 관련된 지출의 증대로 말미암아 지극히 열악한 상태였으며, 몽고에 의한 2차 일본정벌의 준비가 한창이던 忠烈王 6년 당시의 재정수입은 개경으로 遷都하기 전보다 오히려 감소된 상황이라고 할 정도였다.⁷⁾

고려국가는 당시의 이러한 국가재정의 문제를 해결하기 위하여 나름대로의 많은 노력을 하였다. 즉, 忠宣王代의 戶口와 土地조사를 바탕으로 한 稅額의 조정, 榷鹽制의 실시를 비롯하여, 常徭·雜貢 등 부가세의 정

6) 몽고간섭기의 국가재정의 실태에 대하여는 朴鍾進의 〈忠宣王代의 財政改革策과 그 性格〉(《韓國史論》9, 1983)을 참고할 것.

7) 《高麗史》卷 29, 忠烈王 6년 3월 壬子 「監察司言 頃在江都 貢賦粗足 今左右倉之入 頓減(後略)」

수, 빈번한 科歛 등을 통하여 국가의 재정확보를 추구하였다. 그러나 그러한 것들은 당시의 재정문제의 근본적인 해결책은 되지 못하였다. 몽고 간섭기의 사회모순은 몽고의 침략에 따른 몽고로부터의 정치적인 직접·간접적인 간섭과 이와 관련된 몽고의 직접·간접적인 경제적 수탈로 야기된 것이라 할 수 있기 때문에, 몽고간섭기의 사회모순의 해결은 몽고세력의 척결, 즉 反元을 전제로 하지 않으면 안되었다. 그런데 몽고간섭기의 여러 개혁책이나 재정확보책들은 근본적인 反元을 전제로 한 것이 아니었고,⁸⁾ 오히려 몽고간섭을 전제로 한 대책이었기 때문에 당시 사회문제를 근본적으로 해결할 수 없었다.

위와 같은 몽고간섭기의 정치·경제적인 상황은 恭愍王代의 「反元政治」 이후에도 크게 호전되지 않았다. 물론 元의 직접적인 영향력은 거의 없어졌지만, 몽고간섭기에 몽고세력과 관련을 가지면서 정치·경제적인 힘을 축적한 세력들이 아직 온존하였으며,⁹⁾ 이들에 의한 토지점병은 계속 심화되는 추세였으며, 여기에 紅巾賊의 침입, 왜구의 발호 등 다른 요인이 겹치면서, 고려국가의 재정상황은 더욱 악화되었다. 당시 국가의 재정상황에 대한 체계적인 이해는 어렵지만, 단편적인 기록을 통하여 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 恭愍王 2년 李齊賢의 策問에 의하면, 당시에는 功臣祿卷, 賜牌田, 寺院施納田, 征東行省理問所·巡軍·忽赤·內乘·鷹坊 등의 受賜田과 권세가들의 토지점병으로 인하여 국가의 수입이 江華島에서 대몽항쟁을 할 때보다 훨씬 감소되어 그 20~30%에 불과할 정도에 이르고 있었다 한다.¹⁰⁾ 그 이후에도 토지점병이 더욱 심해지고, 그에 따라 국가수입이 적

8) 몽고간섭기의 대표적인 개혁이었던 1298년 忠宣王의 1차 개혁, 1308년경의 忠宣王의 2차 개혁, 忠穆王代의 개혁 등은 그 내용과 성격상 어느 정도의 차이는 인정되지만, 근본적으로 그러한 개혁들이 몽고간섭을 전제로 하여 추진되었다는 것은 마찬가지였다고 생각한다.

9) 몽고간섭기에 대원관계를 통하여 성장한 세력 중, 공민왕 초에 제거된 것은 趙日新, 奇轍 등 일부에 불과하였고, 나머지는 대부분 기존의 기득권을 유지하였다고 생각한다.

10) 《益齋亂葉》卷 9 下, 策問「問孟子曰(中略) 近世來 功臣祿卷賜牌之田 佛寺判

어지는 것은 高麗末 私田改革論者들의 上疏文을 통하여 쉽게 알 수 있다.

구체적으로 당시에는 국가의 재정이 고갈되어 국가의 주요 용도인 國用·祿俸·軍糧 등이 모두 모자라는 실태였다. 즉 恭愍王 2년 8월에는 元使 山童·金波豆 등의 접대비를 충당하지 못하여 永福都監의 布 2600匹을 빌렸으며, 그것도 모자라 富人으로부터도 물자를 빌리고 있다.¹¹⁾ 또 《高麗史》食貨志 祿俸條에는 당시 국고가 비어 녹봉지급이 제대로 안되고 있음을 보여주고 있다. 그리하여, 減俸·停俸 등과 아울러 녹봉제원의 확충 등이 恭愍王·禡王代를 거쳐서 계속하여 거론되고 있다.¹²⁾ 또 兵志 屯田條에는 당시 만연하고 있는 軍糧부족을 논의하면서, 군량확보책으로서, 다양한 屯田의 설치가 논의되고 있다.¹³⁾

이와같이 당시에는 국가재정의 가장 기본적인 용도인 國用·祿俸·軍需의 운영이 제대로 안되는 상황을 극복하기 위해서, 고려국가는 다양한 재정 확충책을 펴고 있었다. 이 중에는 農書를 발간하거나,¹⁴⁾ 새로운 農業技術을 도입하여¹⁵⁾ 農桑을 독려함으로써 근본적인 생산확대를 꾀하기도 하였지만, 대개는 일시의 재정확보를 위한 미봉책 들이었다. 즉, 恭愍王 2년 8월에는 전술한 것과 같이 元使를 접대하기 위하여 永福都監 등의 布를 빌리기도 하였으며, 恭愍王 5년 6월에는 국가에서 收租하지 않고 그 지역의 防戍費로 위임하였던 西北面 지방의 土田에서의 徵稅를 거론하였으며,¹⁶⁾ 같은왕 6년 9월에는 많은 宰臣들의 반대에도 불구하고 각 道에 鹽鐵別監을 파견하였다.¹⁷⁾ 또 禡王 2년 閏 9월에는 功臣田·寺社田租의 일

定施納之田 行省理問所·巡軍·忽赤·內乘·鷹坊受賜之田 權豪之兼并 姦猾之匿挾 所以毒於民而病於國者 紛然而作 倉廩之入 比之江都攻守危急之時 什不能二三焉(後略)】

11) 《高麗史》卷 38, 恭愍王 2년 7월, 8월條 참고.

12) 같은책 卷 80, 食貨 3, 祿俸

13) 같은책 卷 82, 兵 2, 屯田

14) 1372년(恭愍 21)에 李岳에 의하여 元의 農書 《農桑輯要》가 간행되었다.

15) 1362년(恭愍 11)에 密直提學 白文實가 水車와 插秧法의 도입을 주장하였는데, 이러한 것이 그 대표적인 예라 하겠다. 《高麗史》卷 79, 食貨 2, 農桑》아울러 高麗末의 農業技術의 도입문제에 대하여는 李泰鎮의 <14, 15세기 農業技術의 발달과 新興士族> 《東洋學》9, 1979)을 참고할 것.

16) 《高麗史》卷 78, 食貨 1, 租稅.

부를 임시로 거두어 軍須에 충당하기도 하였으며,¹⁸⁾ 禡王 14년 3월의 경우, 3년의 貢物을 미리 징수하기까지 하였으며¹⁹⁾ 거기에서 科歛을 수시로 하여 부족한 제정을 채웠다.²⁰⁾

그리고 그 부담의 대부분은 당연히 지방에 전가되어 지방재정을 악화시켰다. 당시 지방재정의 상황을 구체적으로는 알 수 없지만, 앞으로 거론할 濟用財가 설치되었던 淸州牧과 南原府의 경우 부세납부와 빈객절대가 원활하지 못하였다고 하였으며, 시기상의 차이는 조금 있지만, 忠惠王 後 4년 7월에는 各道의 往年 貢賦를 追徵하자 餘美縣吏는 그 고통을 이기지 못하여 자살까지 하였다.²¹⁾ 물론 위와같은 예는 극단적인 것이지만, 당시 지방의 재정적인 압박은 충분히 이해할 수 있으리라 생각한다.

다음으로 당시의 賦稅의 先納, 代納의 문제에 대하여 검토하기로 한다.

고려시기 賦稅의 先納, 代納의 문제는 고려말에 와서 비롯된 것은 아니었다. 고려시기 貢物의 代納과 관련된 자료가 처음 보이는 것은 毅宗 元년으로, 毅宗 元년의 御史臺의 奏에 의하면 “兩界에 軍資를 운반할 때를 당하여 宮院權勢들이 품질이 나쁜 匹布貨와 絲銀을 가지고 兩界에 나아가서 當道의 別常에 依付하여 높은 값으로 처(나쁜 품질의 물품을 兩界의 軍資로) 납부하고 그 값을 西南지역에서 거두게 됨으로써 西南지역과 兩界지역의 民들이 모두 그 폐단을 입고 있다”²²⁾고 하여 軍資 輸運과 관련된 宮院權勢들의 貢物代納의 폐단을 지적하고 있다. 물론 고려 중기의 경우에는 더 이상의 기록이 없기 때문에 그 성격을 규정할 수는 없지만, 제한된 범위에서나마 부세의 代納을 상정할 수 있겠다. 즉, 위의 예는 당시의 賦稅代納이 兩界로의 軍資 운반이라는 제한적인 때에 국한하여 宮院權勢라는

17) 《高麗史》, 卷 79, 食貨 2, 鹽法

18) 같은책, 卷 82, 兵 2, 屯田

19) 같은책, 卷 78, 食貨 1, 貢賦

20) 같은책, 卷 79, 食貨 2, 科歛

21) 같은책, 卷 78, 食貨 1, 貢賦

22) 같은책, 卷 85, 刑法 2, 禁令 毅宗元年「御史臺奏 當兩界軍資輸運時 諸宮院權勢 賣品惡匹段布貨及絲銀 就兩界 依付當道別常 高價納之 收價於西南 西南·兩界之民 俱受其弊(後略)」

특정인들에 의해서 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

위와같은 제한된 측면에서의 貢物代納은 몽고간섭기에 접어들면서 더욱 일반화되어 가고 있었다. 忠烈王 22년 洪子藩의 上疏에는 “近來에 의망에 사고가 많아 貢物을 제 때에 납입하지 못하자 諸司官吏와 謀利之人들이 먼저 貢物을 들이고 그 문서를 받아 鄉村에 내려가 그 값을 더하여 취하기 때문에 백성들이 그것을 감당하지 못한다”²³⁾고 하여 그것의 금지를 건의하고 있다. 이에 의하면, 고려 중기에 비하여 貢物 전체가 代納의 대상이 되고 있으며, 代納을 주도하는 층도, 貢物을 거두어 들이는 諸司의 官吏와 謀利之人이라는 면에서, 貢物의 先納이나 代納이 더 일반화되고 있음을 보여 주고 있다. 또, 忠肅王 후 8년 5월의 監察司의 榜에도 “兩倉의 祿轉과 各司의 貢物이 최근 輸納時期를 놓쳐(국가의) 용도가 부족하게 되어, 貨食之徒가 그 때를 타고 이익을 노려 그 本을 먼저 내고 곧 그 鄉村에 내려가 이식을 배로 취하게 하고 있다”²⁴⁾고 하여 賦稅 代納의 원인을 納貢시기와 관련시키면서, 各道의 存撫·按廉·守令 등 부세납부의 책임자들에게 부세납부의 기한엄수를 강조하고 있다.²⁵⁾ 이 경우에는各司의 貢物뿐아니라, 兩倉의 祿轉도 代納의 대상이 되고 있으며, 그것을 통하여 이익을 취하는 사람들을 貨食之徒라 표현하고 있다. 그런데 《高麗史》卷 84, 刑法 1, 職制條에는 위와 같은 시기인 忠肅王 후 8년 5월 監察司의 榜을 소개하고 있어 주목된다. 그에 의하면, “諸倉庫寺署의 官吏가 外方에서 貢物을 바칠때마다 곧 받아들이지 않고 일부러 시간을 연장하여 뇌물을 강요하고 있다”²⁶⁾고 하고 있는데, 이것은 부세납부를 담당

23) 《高麗史》卷 84, 刑法 1, 職制 忠烈王 22년 5월 「中贊洪子藩 條上便民事(中略) 近來外方多故 納貢失時 諸司官吏及謀利之人 先納已物 受其文憑 下鄉 剩取其直 民實不堪 誠宜禁之」

24) 같은책 卷 78, 食貨 1, 貢賦 忠肅王 後 8년 5월 「監察司 榜示禁令 兩倉祿轉·各司貢物 近因輸納失期 用度不足 致使貨殖之徒 乘時射利 先納其本 即往其鄉 倍收利息 民何以堪 其各道存撫·按廉·守令等官 輸納後期者 嚴加糾劾」

25) 위의 註 24)를 참고할 것.

26) 《高麗史》卷 84, 刑法 1, 職制 忠肅王 後 8년 5월 「監察司 榜云 諸倉庫寺署官吏 每外方納貢 不即收納 故延日月 勒要苞直 今後一禁」

하고 있는 판리들이 대납의 폐단을 이용한 것으로, 防納의 형태로까지 발전할 가능성을 보이고 있다. 위와 같은 賦稅代納의 폐단은 더욱 확대되어, 恭愍王 元年 2월에 내린 宥旨에 의하면, “諸宮司에서는 外郡의 貢賦가 운반되지 않으면, 먼저 서울에 거주하는 郡人(郡人住京者:京住人)에게서 (부세를) 징수하고, 住京者는 빚을 내어 충당한 후, 民에게서 배로 거둔다”²⁷⁾는 것과 더우기 2·3년, 혹은 4·5년의 貢賦를 미리 징수하는 폐단까지 있다고 지적하면서, 守令·按廉들에게 부세를 제 때에 送納토록 강조하고 있다.²⁸⁾ 그후에도 貢物의 代納이 계속되었음은 昌王의 即位敎에서도 확인된다.²⁹⁾

지금까지 고려키기 賦稅의 先納이나 代納의 상황에 대하여 고려후기를 중심으로 하여 간단히 살펴 보았다. 고려키기 부세의 선납, 대납에 대하여는 본격적으로는 아니지만, 고려후기의 부세수납 체제와 관련하여 일찍부터 주목되었다. 그리하여 그것의 원인이나 배경으로서, 국가재정의 궁핍,³⁰⁾ 貢賦上納의 연체,³¹⁾ 권세가의 토지점령과 농장의 확대로 富의 축적이 다소 가능했던 사회경제적 배경,³²⁾ 상당한 정도의 빈간생산·잉여의 비축과 그것과 관련된 민간의 교환·유통과정의 발달³³⁾ 등을 거론하였다.

그러나 당시 부세의 先納, 代納의 문제는 위에 거론된 여러 요인 중 어느 하나에 의해서 이루어 졌다고 보기는 어려우며, 오히려 그러한 요인들이 모두 복합적으로 작용하였다고 생각한다. 이제 당시의 부세의 선납, 대납의 성격에 대하여 앞에서 살펴본 고려키기 이후의 상황과 선학들의

27) 《高麗史》卷 78, 食貨 1, 貢賦 恭愍王 元年 2월 「下宥旨 諸宮司外郡貢賦未輸者 先徵郡人住京者 住京者 稱貸而倍收於民 又 先二三年或四五年 徵其貢賦 弊莫甚焉 今後凡貢賦 守令·按廉 及期送納 監察嚴加體察 以除民害」

28) 위의 詔 27)을 참고할 것.

29) 《高麗史》卷 80, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 禡王 14년 6월 昌王 即位「敎曰 貢賦之制 自有定制 近因多故 徵歛無藝 民受其害 (中略) 其有先納私錢 下鄉倍徵者 止償其本(後略)」

30) 白南雲, 〈封建의 收取樣式의 諸形態〉《朝鮮封建社會經濟史上》1937.

31) 田川孝三, 〈李朝初期의 貢納諸負〉《李朝貢納制의 研究》, 1964.

32) 鄭亨愚, 〈高麗貢物制度에 대하여〉《史學會誌》卷 5, 1964.

33) 金東哲, 〈고려말의 流通構造와 상인〉《釜大史學》9집, 1985.

연구성과들을 종합하여 다음의 몇 가지로 나누어 정리하고자 한다.

첫째, 고려 후기 부세의 先納·代納은 당시 국가의 재정상황 및 지방의 재정상황과 밀접한 관련을 갖고 있다. 고려 후기 이래 중앙의 재정상황이 악화됨에 따라, 그 부담이 지방에 전가되어, 지방의 재정상황 역시 악화될 수 밖에 없었음을 앞에서 이야기한 것 같다. 따라서 그 당시 지방 군현이 중앙으로부터 할당된 부세를 제 때에 정해진 중앙 官司에 輸納하기 위해서는 각 군현의 民戶로부터의 징수가 원활히 이루어져야 할 것이다. 그러나 토지점병의 진전등으로 인하여 사회경제적 지위가 더욱 열악해진 貧民들은 당시 만연되고 있던 高利貸의 폐단으로 “轉賣男女” 하고 “賣妻鬻子” 하는 형편이었다.³⁴⁾ 이러한 상황에서 각 郡縣은 중앙에서 할당된 부세를 제때에 정해진 중앙 官司에 수납하지 못하게 되고, 그런 부세 送納기한의 지연은 중앙 재정상황과 관련하여, 謀利輩나 貨食之徒들로 하여금 부세의 代納을 행할 빌미를 부여하였다. 이런 과정을 통하여 부세의 대납이 이루어지면, 그 부담은 결국 군현의 民戶에게 전가됨으로써, 民戶들은 점점 더 몰락하게 될 수 밖에 없었다. 그런데 이러한 구조적인 모순은 간과한 채, 중앙에서는 중앙의 재정상황과 관련하여 부세의 수납기한의 엄수만을 강조함으로써, 위와같은 악순환을 부채질 하였다고 생각한다.

둘째, 당시 賦稅의 代納이 일반화 될 수 있었던 것은 당시의 부세의 수납과정과도 관련이 있다고 생각한다. 당시 貢物을 비롯한 부세의 수납과정에 대해서는 분명하게 밝혀진 것은 없는 실정이지만, 당시의 단편적인 기록들을 고려전기의 부세 수취구조나 조선초 貢物의 수납과정에 비추어 보면, 그 대략은 상정할 수 있다. 즉, 각 군현에 할당된 부세 수납의 책임은 각 군현의 守令과 道の 按察使가 졌으며,³⁵⁾ 그 수납의 실무는 각 군현의 外吏·貢吏 등이 京住人(郡人 住京人)의 주선으로 정해진 중앙의 各司

34) 《高麗史》卷 79, 食貨 2, 借貸條 참고.

35) 부세납부의 책임이 郡縣의 守令 뿐아니라 道の 按察使에게도 부과되는 것이 고려 후기 이후의 변화라고 할 수 있다. 註) 24, 27의 기록을 참고할 것.

에 납부함으로써 수행하였다고 생각한다.³⁶⁾ 이 경우, 수납기일은 엄수되어야 했기 때문에 守令 등 수납책임자들은 그들대로, 또 실무를 담당하던 貢吏와 京住人은 그들대로, 그들의 책임을 회피하기 위하여서도, 賦稅수납이 원활하지 않을 경우, 謀利輩 등 代納業者나 中央各司의 관리들과 결탁하여 貢物의 代納을 자행하고, 그 책임을 소속 군현의 民에게 전가하는 형편이었으며, 이런 경우 이들에 의한 중간수탈은 정해진 과정이었다. 또 貢物의 경우, 한 군현에 다양한 物品이 할당됨으로써, 제 때에 원활한 조달은 어려울 수 밖에 없었고, 그것 또한 代納이 일반화되는데 일정한 역할을 하였다고 생각한다.

세째로는, 고려말에 부세납부에 있어 代納이 일반화 될 수 있었던 당시의 사회경제적 조건이 형성되었을 것이라 생각한다. 즉, 당시에는 부세의 대납 등이 이루어질 수 있는 일정한 정도의 手工業과 商業이 발달하였고, 또 그것들과 관련하여 부세의 대납을 주도하던 富人·貨食之徒·謀利之輩 등의 계층이 형성되었다고 생각된다. 현재의 연구수준으로는 고려말의 수공업과 상업발달의 정도나 부세대납계층의 성격에 대한 규정을 단정지을 수는 없지만,³⁷⁾ 그러한 것들이 당시 사회의 발전적인 측면이었음은 두말할 필요가 없겠다.

결국, 賦稅代納의 문제는 기본적으로는 부세의 수납과정에서 야기된 것이지만, 거기에는 당시의 중앙 및 지방의 재정상황, 부세 수납구조상의

36) 고려시기 중앙과 지방의 업무를 증가하던 京住人이 고려전기부터 존재하였으며, 그들은 貢物을 비롯한 賦稅의 수납에 밀접하게 연결되어 있었다는 것에 대하여는 앞에 든 金東晳의 <고려말의 流通構造와 상인> 및 岡藤吉之의 <高麗朝의 京邸·京住人과 그의 諸關係—唐宋·五代·宋의 進奏院·邸史 및 銀臺司와의 관련을 중심으로> (《朝鮮學報》 111집, 1984)을 참고할 것.

37) 당시의 수공업·상업발달의 정도나, 부세대납계층의 성격과 관련하여, 부세대납의 정도나 단계에 대한 검토는 조선초기의 貢物代納과의 비교를 위해서도 필요한 일이라 생각하며, 그것과 관련하여 貢物代納의 형태에 대한 검토가 필요하다고 생각한다. 즉 당시 代納의 형태는 貢物의 物品을 유통구조를 통하여 미리 구입하여 대납하는 경우도 있지만, 高利貸와 관련을 가지면서 화폐의 형태로 代納을 행하고 이식을 취하는 경우도 나타나기 때문이다. 물론, 위 두 경우 모두 일정한 정도의 상업발달을 전제로 하는 것이지만, 두 형태는 일정한 차이가 있다고 생각하며, 이 문제는 조선초의 貢物 대납, 방납과 연관시켜 검토해야 할 것이다.

문제점, 그리고, 그러한 것이 이루어 질 수 있는 사회경제적 조건으로 상업·수공업의 일정한 발달 및 상인층의 성장과 밀접한 관련을 갖고 있었던 것이었는데, 그것의 폐단은 중앙 및 지방의 재정상황을 악화시켰으며, 그와 아울러 부세의 代納후에, 代納者들은 실제 부세 부담자인 일반 民戶에게 그 댓가를 구하기 때문에, 그것은 결국 民戶의 몰락을 촉진하였다. 따라서 이에 대한 대책은 중앙정부의 입장에서나 지방군현의 경우에도, 중요한 의미를 가졌다고 생각되지만, 후술하듯이 당시에는 여기에 대한 본질적인 대책은 세우지 못했다고 생각한다.

지금까지 고려말 南原府와 淸州牧에 설치·운영되었던 일종의 지방관아의 재단이었던 濟用財가 설치되는 배경을 이해하기 위하여, 당시 지방재정의 상황을 중앙재정의 상황 및 부세의 대납문제와 관련하여 살펴 보았다. 이를 통하여 당시의 지방재정상황은 고려후기 이래의 중앙재정의 악화에 따른 압박과 그와 관련된 부세의 대납 등의 폐단으로 말미암아, 상당히 심각하였음을 대체로나마 살필 수 있었다.

Ⅲ. 濟用財의 設置와 運營

이장에서는 南原府와 淸州牧에 설치된 濟用財의 설치 시기, 제용재 설치를 주도한 사람과 설치 계기, 또 제용재 설치를 위한 자원확보 및 운영 등에 대하여 李穡이 撰한 두개의 濟用財記를 중심으로 구체적으로 살펴 보고자 한다.

먼저, 南原府의 濟用財는 1359년(恭愍王 8) 당시 南原府使였던 李寶林이 주도하여 설치되었다. 李寶林은 益齋 李齊賢의 孫으로 1355년(공민왕 4)에 及第하였으며,³⁸⁾ 1357년에는 右司諫으로서, 右諫議 李穡, 起居舍人 全錄生 등과 함께 鹽鐵別監 파견의 폐단에 대하여 上書를 하였다.³⁹⁾ 그 후

38) 앞의 李穡의 <南原府新置濟用財記>에는 “李侯名寶林 乙未及第”라 기록되어 있다.

39) <高麗史> 卷 78, 食貨 2, 鹽法 恭愍王 6년 9월조 참고.

1359년 南原府使가 되어 濟用財를 설치하고 있다.⁴⁰⁾ 李寶林은 이제현의 孫이라는 家門의 성향이나, 及第를 통하여 관직에 나선 점이나, 〈南原府新置濟用財記〉를 쓴 이색과의 관계에서나, 또한 그 후의 행적을 통하여 볼 때,⁴¹⁾ 당시의 儒學的인 성향을 가진 인물에 속한다고 할 수 있다.

淸州牧의 제용재는 당시 淸州牧使였던 李慕之에 의하여 설치·운영되었다. 李慕之는 1360년(공민왕 7) 李嶠가 관장한 國子監試에 李崇仁 등과 함께 합격 하였으며,⁴²⁾ 禮部試에는 합격하지 못한 채,⁴³⁾ 조정에 천거되어 관직에 나섰다고 한다. 비록 禮部試에는 及第하지 못하였지만, 李慕之 역시 유학적 성향을 가진 인물이었다고 생각한다. 그러한 측면은 이모지가 이색의 成均館 生徒로서 同列들이 그 학문을 칭찬하였다고 한 점이나,⁴⁴⁾ 李崇仁이 李慕之를 李嶠가 관장하였던 庚子監試의 同年門生으로서 거론하고 있는점⁴⁵⁾ 등을 통하여 엿볼 수 있다고 하겠다. 그런데 李慕之에 의해서 淸州牧에 제용재가 설치되는 정확한 시기에 대한 기록이 없기 때문에, 몇 개의 단서를 통하여, 그 대강의 시기를 추론할 수 밖에 없다. 李崇仁이 쓴 〈送李慕之赴淸州牧詩序〉에는 李慕之를 “吾淸州李奉順慕之氏”라고 표현하고 있는데, 이것은 李慕之가 淸州牧에 부임할 당시, 그의 官階가 奉順大夫였음을 알려 주고 있다. 고려후기의 文散階 중 正 3品下의 관제가 奉順大夫였던 시기는 忠烈王 34년에서 恭愍王 5년까지, 공민왕 11년에서 18

40) 《新增東國輿地勝覽》卷 37, 南原府 人物條에는 李寶林이 南原府使가 되어 濟用財를 설치한 때를 忠惠王代로 기록되어 있으나, 李嶠의 〈南原府新置濟用財記〉에는 “上之八年春” “至正己亥秋八月記”라 하여 분명히 그 연대를 1359년(공민왕 8)으로 밝히고 있다.

41) 이보림은 공민 8년 南原府使를 지낸 후, 京山府使·雞林府按廉使를 거쳐서 공민 21년에는 諫官으로서 金文鉉을 辛旽의 일당으로 탄핵하였으며, 禔王 6년에는 判安東府事에서 大司憲으로 발탁되었으며, 그후 密直副使 등을 지내다가 禔王 11년 7월에卒하였다. (《高麗史》卷 110, 李寶林傳 참고.)

42) 李慕之가 1360년 李崇仁 등과 함께 李嶠가 관장한 國子監試에 합격하였음을 李崇仁의 〈送李慕之赴淸州牧詩序〉(《東文選》卷 88)와 《高麗史》卷 74, 選舉 2, 國子試 恭愍王 9년 9월의 기록을 참고할 것.

43) 이점에 대하여, 〈淸州牧濟用財記〉에는 “近例又不許參官入場屋 故不得試”라 하였고, 〈送李慕之赴淸州牧詩序〉에는 “進進於禮部 不中”이라 하고 있다.

44) 〈淸州牧濟用財記〉 참고.

45) 〈送李慕之赴淸州牧詩序〉 참고.

년까지, 또 공민왕 21년 이후였다. 따라서 李慕之가 청주목사로 부임하였던 시기는 일단 공민왕 11년 이후의 어느 때로 상정할 수 있다. 그런데 李崇仁의 윗글과 李穡의 <淸州牧濟用財記>에는 李慕之가 淸州에 부임할 때를 청주가 왜구의 침입을 받은 직후라는 점을 밝히고 있어서,⁴⁶⁾ 그 시기를 좁힐 수 있다. 고려 후기 年代記에 나타나는 왜구의 청주 침입기록에는 禰王 4년 6월의 것과 昌王 즉위년 8월의 것이 있는데,⁴⁷⁾ 여기서는 전자가 더 타당한 듯 하며, 따라서 李慕之가 淸州牧에 부임하여 제용재를 설치한 때도 대체로 禰王 4년 전후였을 것이라 생각한다.

위에서 살핀대로 두 지역의 제용재는 공민왕 중기 이후 유학적 성향을 가진 지방수령에 의해 설치되었다고 할 수 있다.

당시 南原府와 淸州牧에 濟用財를 설치하게 되는 계기에 대하여, 李穡의 두 記에는 다음과 같이 기록하고 있다.

- ① (前略) 楊君之言曰 每使者索賦急 吾支縣不及辨 稱貸而益之 由是或破產 而侯知其然 則曰虐民有尚此哉(中略) 吾府雖在 山中 賓客絡繹 歛以委積 民甚苦之 吾侯知其然 則又曰虐民復尚此哉 (<南原府新置濟用財記>《東文選》卷 72)
- ② (前略) 出地毛奉公上 豐館待賓客 率無定法 或至厲民 民以是困 吏以是橫 弊成也久矣 (<淸州牧濟用財記> 卷 76)

위에 의하면, 李穡에게 李寶林의 일을 전하고 있는 楊以時는 李寶林이 남원부에 제용재를 설치하는 계기를 南原府 속현(支縣)의 급박한 부세를 충당하고, 남원부에 왕래하는 빈객·사신들의 접대비용을 충당할 때 생기는 폐단을 바로 잡기 위한 것이라 하고 있다.

위에 의하면 淸州牧의 경우에도, 李慕之가 청주목에 부임할 당시, 청주목의 재정운영에는 定法이 없어 많은 폐단이 있었음을 알 수 있으며, 아울러 당시 청주목의 주요한 재정용도 역시 부세납부와 빈객접대비용이

46) 李崇仁의 <送李慕之赴淸州牧詩序>에는 “矧今經海寇之亂”, 李穡의 <淸州牧濟用財記>에는 “淸爲倭所蹂躪 閭巷赤立不自持”라 하고 있다.

47) <高麗史節要> 卷 30과 卷 33 참고.

있음을 알 수 있다.

결국 위 두 지역에 제용재가 설치되는 주요한 계기는, 각 지방관아의 가장 대표적인 재정용도인 부세충당과 빈객접대를 위한 재원을 효과적으로 확보하기 위한 것이었다고 하겠다.

제용재의 재원과 그 운영에 대하여는 이색의 두 記에 다음과 같이 기록되어 있다.

① (가) 每使者索賦急 吾支縣不及辨 稱貸而益之 由是或破產 (中略) a) 會徵逋稅 得布若干 啓按廉使 使嘉之出布以助 爭奴婢訟于官 受直者入布口一匹 吾侯善決斷 手入尤多 總得布六百五十四 b) 擇鄉校三班各一人 使典之 支縣之急 四人者白府官 出予之 不取息 戒府吏無敢他用 著爲永式

(나) 吾府雖在山中 賔客絡繹 歛以委積民甚苦之 (中略) a) 又以置財意 啓按廉使 得布糶米若干 舊有屯田 恣吏爲奸 吾侯躬親其勞 吏不敢罔 總得米爲石二百 豆菽爲石百五十 b) 立法散歛 存本用息 a) 度新墾之田 可收七十二石者 以供委積 至於什用理具既備

(다) 既完全而名之曰濟用財 (下略) (〈南原府辨置濟用財記〉)

② a) 慕之搏節之久 得米白者二十石 糙米七十石 小米八十石 麩麥三十石 布一千匹 b) 布米用之則竭 不若立本取息可繼也 (〈清州牧濟用財記〉)

먼저 남원부의 제용재는 서로 다른 목적을 가진 두개의 재단으로 구성되었으며, 그에 따라 그 재원과 운영이 다르게 되어 있다. 즉 남원부의 支縣에 할당된 부세를 원활하게 충당하기 위한 것(자료 ①의 (가)부분)과 남원부에 오가는 빈객접대비용을 확보하기 위한 것(자료 ①의 (나)부분)이 그것인데, 남원부의 제용재는 위 두 재단을 합하여 이름한 것이다.⁴⁸⁾(자료 ①의 (다)부분). 전자의 재원은 逋稅의 징수, 按廉使의 出助, 奴婢訟과 관련된 수입 등에 의해서 확보한 布 650匹이었다. 이 중 按廉使의 보조는 빈객접대비용을 확보하기 위한 재단을 설치할 때도 이루어 지고 있는데, 이

48) 南原府使였던 이보림이 남원속현의 부세납부에 관심을 가졌던 것은 당시 속현은 부세의 수취단위로 파악은 되었으나, 그 부세의 납부책임은 主縣의 守令에 있었던 고려시기의 부세 수취구조와 관련이 있는 것이라 하겠다. (朴鍾進 <高麗前期 賦稅의 收取構造> 《蔚山史學》 1집, 1987, 참고)

는 당시 안렴사의 지위를 이해하는데 도움을 준다 하겠다.⁴⁹⁾ 그런데 위에서 주목되는 것은 안렴사의 보조를 제외한 재원은 결국 民으로부터 징수한 것이라는 점이다. 물론 그것들은 가담없는 科歛이나 橫歛은 아니었지만, 民으로부터 징수하여 충당한 것은 분명하다 하겠다. 그리고 후자인 빈객접대 비용 마련을 위한 재단의 재원은 按廉使가 出助한 布·糶米 약간, 愆吏에게 방치되었던 屯田의 경영을 통해서 얻은 米 100石, 豆菽 150石, 신간전에서 거둔 70石으로 되어 있는데, 이 경우는 안렴사가 출조한 것을 제외하면 모두 토지 경작의 수확물이다. 여기에 보이는 屯田은 南原府 소속의 官屯田이었으며, 신간전도 남원부가 주도하여 형성한 것으로 비슷한 성격의 토지로 보인다. 고려시기 官屯田은 대체로 官의 소유지로서, 그 경영은 官이 직접 노동력을 역사하여 경작하였으며, 주된 노동력은 官奴婢들이었으나,⁵⁰⁾ 지역민의 노동력 동원 역시 무시할 수 없다고 하겠다.

淸州牧 濟用財의 재원조달 방법에 대하여는 위에서 보듯이 그 구체적인 언급을 하지 않은 채, “慕之가 오랫동안 절제하고 절약하여, 白米 20石, 糙米 70石, 小米 80石, 蕎麥 30石, 布 1000匹을 얻었다”고 간략하게 언급하고 있다. 그런데 그 규모는 오히려 남원부의 것보다 크다고 하겠다. 또 白米·糙米·小米·蕎麥 등 곡식 종류 등이 소개되고 있어, 농업기술사적인 측면에서도 의미있는 자료라 생각한다.

다음으로 제용재의 운영에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 南原府의 제용재는 그 용도에 따라서 재원이 나누어 졌듯이, 그 운영도 다른 방식을 취하고 있다. 支縣의 부세충당과 관련하여 설치된 재단의 운영에 대하여 위에 인용한 제용재기에는 “鄉校·三班⁵¹⁾에서 각 1인씩을 택하여 관리하

49) 고려시기 按廉使의 성격과 변화에 대하여는 邊太燮의 <高麗按察使考>(<高麗政治制度史研究> 1971)을 참고할 것.

50) 安秉佑의 <高麗의 屯田에 대한 一考察>(<韓國史論> 10, 1984), p.50 참고.

51) 여기에서의 三班은 鄉吏의 三班이다. 고려중기 이후 鄉吏制가 三班체제로 이루어졌음은 李勛相의 <高麗中期 鄉吏制度의 변화에 대한 一考察>(<東亞研究> 6, 1985)을 참고할 것.

게 하며, 支縣의 일이 급하면, 4인(鄉校 1인, 鄉吏三班에서 각 1인)이 府官에 아뢰고 내어 주되, 利息은 취하지 않는다”라고 기록되어 있다. 여기서 우선 주목되는 것은 제용재의 관리에 鄉吏層의 대표뿐 아니라, 鄉校를 대표하는 人物도 관여하였다는 사실이다. 최근 고려시기 지방의 교육기관으로서의 鄉校의 존재는 기본적으로 고려전기부터 인정되고 있지만,⁵²⁾ 鄉校가 위와같이 지방관아의 제정운영에 관여하게 되는 것은 고려말에 와서야 비로서 가능해 지는 것이라 생각하며, 이것은 고려말 儒學教育의 부흥, 그리고 이와 관련된 鄉校의 지방사회에서의 지위와 역할의 상승을 일정하게 반영하는 것이라 하겠으며, 이는 고려말 지방사회의 변화와 관련하여 앞으로 검토가 필요하리라 생각한다. 또 남원 支縣의 부세충당과 관련된 재단의 재원은 모두 布로 형성이 되어 있는데, 이것은 당시 부세납부의 형태와 관련이 있으리라 생각한다. 즉 당시 府原府나 그 속현의 부세가 주로 布로 할당이 되었거나, 아니면 부세의 布로의 折納과 관련이 있을 것으로 생각되는데, 이점 또한 고려후기 이후의 부세납부의 형태와 관련하여 검토가 필요하다고 생각한다. 아울러 이 경우의 貸付는 利息을 취하지 않았다고 하였는데, 이것 역시 빈객접대비용의 충당과 관련된 재단의 운영과 다른 것으로 주목이 된다고 하겠다.

다음으로 南原府의 제용재 중 빈객접대비용의 충당과 관련된 재단과 淸州牧의 제용재의 운영은 모두 “存本用息” “立本取息”의 형태를 취하고 있다. 이것은 寺院經濟를 중심으로 하여 고려사회에 광범위하게 존재하였던, 實의 운영과 일맥상통하는 것이다. 고려시기의 實은 사원경제를 중심으로 하여 발달하였지만,⁵³⁾ 그 외에도 국가의 공공기관이나 왕실 등에 의해서도 운영되었는데, 대표적인 것으로서 太祖代의 學實,⁵⁴⁾ 睿宗代의

52) 朴贊淙의 <高麗時代의 鄉校> (《韓國史研究》 42, 1983) 및 朴龍雲의 《高麗時代史(上)》 1985, p. 379.

53) 고려시기의 實에 대하여 본격적인 검토를 한 金三守는 《韓國社會經濟史》(고려대학교편 《민족문화사대계》 1967 수록)에서, 實을 한국사원소유의 기본형태라고 하고 있다.

54) 《高麗史簡要》 卷 1, 太祖 13년 冬 12월조 참고.

內莊實 및 宮院諸實, 恭愍王代 供辦都監의 實 등을 들 수 있겠다.⁵⁵⁾ 이런 實는 특정용도를 위한 재단을 형성하고, 그 재원을 가지고 이식행위를 하여, 원곡이나 원전은 그대로 유지하면서,⁵⁶⁾ 매년 이식을 받아서 용도에 충당함으로써 재단의 무궁함을 추구하였다.⁵⁷⁾ 이러한 實는 기본적으로利息행위를 전제로 한 것으로, 고려대의 폐단은 간과한 채, 재단의 계속성만을 긍정적인 차원에서 고려하고 있다. 이러한 성격을 갖는 實는 한국중세사회의 특징적인 경제제도라고 할 수 있는데, 이렇듯 “存本取息”으로 운영하는 재단이 고려후기 이후로 확산되어 간다고 생각한다. 즉 뚜렷한 재단의 명칭은 나타나지 않는 것도 많지만, “存本取息”이나 “存本用息” 또 “櫛子母法” 등으로 운영되는 재단들이 고려후기의 文集類에 散見되는데, 그 중 대표적인 것으로, 본 논문에서 거론하고 있는 지방관아에 설치된 濟用財, 兄弟들 간의 재단으로 형성된 義財,⁵⁸⁾ 寺院에 설치되었던 常住財,⁵⁹⁾ 養賢庫에 설치되었던 贍學錢⁶⁰⁾ 등이 있다.

南原府와 淸州牧의 제용재는 高利貸와 買物代納 등으로 지방의 재정상황이 피폐한 상황에서 賦稅納付와 賓客接待 등 당시 지방관아의 당면한 재정문제를 합리적으로 해결 한다는 긍정적인 명분과 목적을 가지고 설치

55) 《高麗史》卷 80, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 睿宗 3년 2월 조 참고.

56) 같은 책, 卷 79, 食貨 2, 借代 恭讓王 元年 12월 大司憲 趙浚等 上疏 참고.

57) 《高麗史》나 《高麗史節要》에서는 實에 대하여 “實者 方言 以錢穀施納 存本取息 利於久遠 故謂之實”라 설명하고 있다. 註 54)와 註 55)의 기록을 참고할 것.

58) 李穀의 <義財記> (《東文選》 卷 70)에는 李敬父의 兄弟 20여인이 형성한 義財를 소개하고 있다.

〔前略〕李君嘆曰然 吾有親兄弟遠兄弟二十餘人 而與之游 切切焉 怡怡焉 而又令各出錢若干 命之曰義財 歲更二人而迭主之 月取其息 以備慶弟迎餼之用 苟有羨餘 將以爲救恤賜贖之資 俾子孫守之此法 而勿失焉 蓋慕范文正公義田之遺意也

59) 고려후기 이래 寺院에 설치된 常住財에 대한 기록은 많이 보이는데, 대표적인 것만 들면 다음과 같다.

《高麗史》卷 79, 食貨 2, 借貸 恭愍王 元年 2월 旨旨

李穀 <神孝寺新置常住記> 《東文選》 卷 71

李穡 <吾臺上院寺僧堂記> 《東文選》 卷 75

崔滋 <頭陀山看藏庵重營記> 《東文選》 卷 68

崔滋 <禪源寺齋僧記> 《東文選》 卷 68.

60) 《高麗史節要》卷 22, 忠烈王 30년 5월 「置國學贍學錢 初贊成事安珣 慶序序大毀 儒學日衰 議兩府曰 宰相之職 莫先於教育人材 今養賢庫殫竭 無以資教養 請令六品以上 各出銀一斤 七品以下出布有差 歸之養賢庫 存本取息 永爲教養之資 兩府從之 事聞 王出內庫錢穀 以助之 (下略)」

되었지만, 대부분 당시의 다른 재단들과 마찬가지로 민에 대한 利息행위를 전제로 하여 운영되었었으며, 더 나아가 제용재를 설치·운영한 李寶林이나 李慕之 등은 그러한 운영을 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있는데, 이러한 것이 바로 그들의 한계성이라고 하겠다.

Ⅳ. 濟用財의 性格

지금까지 고려말 南原府와 淸州牧에 설치·운영되었던 濟用財에 대하여 그 설치배경을 비롯하여, 설치시기, 설치를 주도한 사람과 설치계기, 또 제용재 설치를 위한 재원확보 및 운영 등에 대하여 살펴 보았다. 이제 고려말에 설치되었던 濟用財가 당시 사회에서 가졌던 의미에 대하여 살펴 보고자 한다.

고려말 두 지역의 제용재는 고려후기 이래의 증양재정의 악화에 따른 압박과 그와 관련된 부세의 代納 등의 폐단으로 인하여 상당히 어려운 지방 재정의 상황에서, 각 지방관아의 대표적인 재정용도인 부세의 납부와 賓客接待를 위한 재원을 효과적으로 확보하기 위하여, 설치·운영되었는데, 그것의 결과에 대하여, 南原府의 濟用財를 李穡에게 소개하고 있는 南原人 楊以時는 “於是編氓無橫歛 支縣守常賦 利興害祛 民樂其生”⁶¹⁾이라고 나름의 평가를 내리고 있다. 위와같은 南原府의 제용재에 대한 楊以時의 평가는 실재적으로 南原府 제용재의 설치와 운영을 주도한 층의 의견을 대변한 것으로 볼 수 있는데, 이에 의하면 남원부에 제용재의 설치를 주도했던 李寶林 등은 그들이 처음 의도하였던 목적이 어느정도 이루어 졌다고 보는 듯 하다.⁶²⁾ 결국 위 두 지역에 설치·운영된 濟用財는 당시 지

61) 李穡 <南原府新置濟用財記> 《東文選》 卷 72.

62) <淸州牧濟用財記>에는 淸州牧의 濟用財 운영의 결과에 대하여 李慕之 등의 평가는 없지만, 李慕之가 자기가 떠난 이후 淸州牧 濟用財 운영에 대하여 걱정하고 있는 점으로 보아 <淸州牧濟用財記> 「(前略)又念之曰 吾去而代吾者 人人如吾心 則本也存 或不然 息將安出 是不出數年 吾法廢矣」, 李慕之도 淸州牧의 濟用財 운영에 대하여 긍정적으로 평가하고 있다고 생각한다.

방관이 재정의 중요한 문제를 해결하는데 일정한 역할을 하였다고 보이며, 적어도 제용재 설치를 주도한 사람들은 그것을 긍정적으로 평가하고 있었다.

특히 南原府의 濟用財 중 支縣의 賦稅納付와 관련되어 설치·운영되었던 財團은 禡王 元년 2월 王의 宥旨로서 거론된 ‘常平濟用庫’와 관련이 있다고 생각 되는데, 그것에 대하여는 다음의 기록이 참고된다.

禡王 元년 2월 宥旨 一, 外吏上京 因各司催納賁物及徵拖欠 稱貸私錢倍償其直 害及於民 仰都評議司 置常平濟用庫 止取其本 以便借用 其外方州府 亦令置之 除任領內倍償之弊 各官司 除都評議司行移外 毋得擅行徵納(《高麗史》卷 79, 食貨 2, 借貸)

위에 의하면, 중앙의 常平濟用庫는 중앙各司의 賁物독촉으로 인하여, 부세납부를 담당한 上京外吏가 私錢을 빌게 됨으로서 야기되는 폐단을 줄이기 위하여 국가 차원에서 만들고자 한 재단으로, 여기에서는 賁物납부와 관련된 자본을 無利息으로 빌어 주도록 하고 있으며, 아울러 그러한 재단을 지방의 州府에도 설치하도록 하고 있다. 이렇게 국가의 입장에서 설치하고자 한 常平濟用庫는 南原府 濟用財 중 支縣의 부세납부와 관련하여 설치·운영된 재단과 기본적으로 그 성격을 같이한다고 생각한다. 즉 두 경우 모두 부세의 납부를 원활히 하기 위하여, 無利息으로 빌어주는 재단을 설치·운영하고자 한 것이라 할 수 있다. 부연하자면 국가에서는 현실적으로 만연하고 있는 賁物代納을 당시의 중앙의 재정상황과 관련하여 인정하지 않을 수 없었으며, 또한 고려대와 연결된 그 폐단 역시 무시할 수 없는 상황에서 그것을 최소화하는 방향에서 常平濟用庫의 설치를 거론하고 있으며, 그러한 배경에는 南原府에서 설치·운영되었던 제용재에 일정한 영향을 받았으리라 생각한다. 다만 당시 국가의 재정상황으로 미루어 본다면, 중앙 국가차원에서의 상평제용고의 설치는 실현되지 못하였을 가능성이 높다고 하겠다. 그렇지만 국가차원에서 상평제용고의 설치가 거론되고 있는 점은 당시 賁物代納의 폐단을 가능한 줄이려 한 의도

를 가졌다는 긍정적인 측면이 있고, 아울러 그 설치가 지방에서 독자적으로 설치·운영되었던 濟用財의 영향에 의했을 것이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있겠다.

지금까지 살펴본 대로 고려말 南原府와 淸州牧에 설치·운영되었던 濟用財는 당시 지방관아 재정의 가장 중요한 문제인 賦稅의 納付와 賓客接待을 위한 재단으로서 성립되어, 그러한 것을 民으로부터의 橫斂없이 합리적으로 해결하는데 일정한 역할을 하였으며, 더 나아가서 중앙에 常平 濟用庫라는 재단이 설치되는 계기가 되기도 하였다.

지금까지는 고려말에 설치된 濟用財의 긍정적인 성격에 대하여 살펴 보았는데, 이제 그 한계성을 간단히 정리하고자 한다. 앞에서 언급하였듯이 고려말 지방관아에 설치·운영되었던 濟用財의 기본적인 한계성은 南原府의 濟用財 중 부세납부와 관련하여 설치·운영된 것을 제외하고는 모두 ‘存本取息’을 전제로 운영되었다는 것이다. 이러한 것은 濟用財가 당시의 다른 財團들과 마찬가지로 民에 대한 高利貸를 전제로 하여 운영되었음을 말해주는 것이다. 결국 濟用財라는 재단 설치의 의도가 긍정적이었고, 그 財源 확보가 비교적 합리적으로 이루어 졌으며, 제용제 설치를 주도한 지방관들은 제용제의 운영을 통하여 그들이 당면한 지방관아 재정의 문제점을 어느정도 해결할 수 있었다. 하지만 제용제의 民에 대한 高利貸를 전제로 한 운영은 명백히 그것의 한계성을 말하고 있다고 하겠다.

아울러 당시 제용제 설치를 주도하였던 李寶林, 李慕之 등 儒學的 성향을 가졌던 지방관들은 高利貸를 전제로 한 ‘存本取息’적인 재단 운영의 문제점을 간과한 채, 제용제라는 재단의 지속여부에만 관심을 갖음으로써 ‘存本取息’적인 운영을 긍정적인 측면에서 인식하고 있는데, 이러한 점이 그들의 사회경제적 인식의 한계성이라 할 수 있겠는데, 이점은 당시 새로이 대두하는 신흥 관료층의 전반적인 성격과 관련하여 더 검토할 여지가 있다고 하겠다.

V. 맺 음 말

이 글은 李穡이 撰찬 <南原府新置濟用財記>와 <淸州牧濟用財記>를 중심으로 하여서, 고려말 南原府와 淸州牧에 설치·운영된 濟用財에 대하여 검토한 것이다. 이 글은 비록 자료의 소개에서 크게 벗어나지 못한 아쉬움은 있지만, 거의 연구 되지 못한 고려시기의 지방재정 구조를 이해하는데 조그마한 도움은 되리라 생각한다.

南原府와 淸州牧에 濟用財가 설치되는 고려말 지방관아의 재정상황은 고려 후기 이래의 중앙재정의 악화에 따른 압박과 그와 관련된 부세의 대납 등의 폐단으로 말미암아 상당히 심각한 상황이었는데, 이러한 지방관아의 재정상황에서 공민왕 중기 이후 유학적 성향을 가졌던 지방수령에 의해서 각 지방관아의 가장 대표적인 재정용도인 부세충당과 민객접대를 위한 재원을 효과적으로 확보하기 위하여 설치된 것이 바로 南原府와 淸州牧의 濟用財였다.

南原府의 濟用財는 남원부의 支縣에 할당된 부세를 원활하게 할당하기 위한 재단과 남원부에 오가는 민객의 접대비용을 확보하기 위한 재단으로 구성되어 있는데, 전자의 재원은 逋稅징수, 按廉使 出助, 奴婢訟과 관련된 수입 등으로 확보한 布 650匹 이었고, 후자의 재원은 按廉使가 出助한 布, 糶米 약간과 屯田경영을 통하여 얻은 米 100石, 豆菽 150石, 신간전에서 거둔 70石 등이었으며, 淸州牧 제용재의 재원은 李慕之가 오랫동안 절약하여 확보한 白米 20石, 糙米 70石, 小米 80石, 蕎麥 30石, 布 1000匹로 되어 있었다.

남원부의 제용재 중 지현의 부세충당과 관련된 재단의 운영은 鄉校와 鄉吏三班에서 각 1인씩을 택하여 맡겼으며, 그 貸付에 있어 利息을 취하지 않았다. 여기에서 주목되는 것은 鄉校가 지방재정 업무에 관여하고 있다는 점이다.

남원부의 제용재 중 빈객접대비용의 충당과 관련된 재단과 청주목의 제용재의 운영은 고려대를 전제로 한 “存本用息” “立本取息”의 형태를 취하고 있어 주목되는데, 이러한 것이 당시 지방관아에 설치된 濟用財가 갖는 한계성이었다.

고려말 南原府와 淸州牧에 설치·운영되었던 濟用財는 당시 지방관아 재정의 중요한 문제인 부세의 납부와 빈객접대를 위한 재단으로 성립되어 그러한 것을 합리적으로 해결하는데 일정한 역할을 하였으며, 더 나아가서 중앙에 常平濟用庫라는 재단이 설치되는 계기가 되기도 하였다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있겠다. 그러나 南原府의 부세충당과 관련된 재단을 제외하고는, 당시의 제용재가 고려대를 전제로 한 “存本用息”으로 운영되었다는 명백한 한계성을 가지고 있었는데, 이러한 측면은 당시의 제용재라는 지방관아의 재단이 가졌던 한계성일 뿐아니라, 제용재를 설치하고 운영하였던 당시 지방관들이 가졌던 한계성 이기도 하였다. 이상이 이 글의 요약이다. 앞으로 보충해야 할 점만 간단하게 언급하고 이 글을 마치고자 한다.

먼저 濟用財 등의 재단이 고려말 지방관아에 등장하는 배경과 의미를 구체적으로 파악하기 위해서는, 고려말 지방세력의 존재형태에 대한 검토가 필요하다. 지금까지 이들 세력에 대하여는 정치적인 측면에서만 언급되었지만, 그들의 경제적인 기반에 대한 검토도 수반되어야 하리라 생각한다.

아울러 제용재 등의 재단이 당시 사회에서 가졌던 기능과 성격을 효과적으로 인식하기 위해서는, 寶를 비롯하여 存本取息으로 운영되던 財團에 대하여 그 구체적인 기능과 성격에 대한 검토가 필요하다고 생각한다.