

<논 문>

# 실학자 반계 유형원의 세정개혁 사상연구

— 『반계수록』을 중심으로 —

서 정 우\*

## ■ 목 차 ■

I. 서 론	7	3. 결부법(結負法)의 비판과 경부법(頃畝法)의 도입, 그리고 연분구등제(年分九等制)의 시행을 강하게 주장	
1. 연구의 개요		4. 연분구등제(年分九等制)의 시행	
2. 선행연구		IV. 공물혁파론	29
II. 조세의 기본원칙론	11	1. 대동법의 시행 주장	
1. 경상세제(經常稅制)의 확립		2. 공물(貢物)과 진상제도(進上制度)의 폐해는 국왕의 책임	
2. 양입위출(量入爲出) 재정의 원칙 확립		3. 대동법의 확대와 조세부담의 축소 주장	
3. 왕실재정의 국가재정에서 분리		4. 대동법의 재정개혁으로서의 의의	
4. 현행과 같은 심사청구제도 도입과 조세금납화(租稅金納化)의 주장		V. 결론 및 시사점	35
III. 전제개혁론	22	1. 결 론	
1. 세정개혁 출발점인 전제개혁(田制改革)		2. 시 사 점	
2. 공전제를 기반으로 한 토지균분론(土地均分論)			

\* 강남대학교 국제대학원 조교수

\*\* 투고일 : 2025. 12. 22. 1차수정일 : 2026. 1. 20. 게재확정일 : 2026. 2. 5.

## 6 세무와 회계 연구(통권 제44호(제15권 제1호))

### <국문초록>

본 논문은 조선 후기 실학의 비조(鼻祖) 또는 실학의 이론적 체계를 정립한 대표인물로 평가받는 반계 유형원(柳馨遠)의 세정개혁 사상을 체계적으로 고찰하고, 그 이념적 배경과 제도적 구성, 그리고 현대적 시사점을 도출하고자 한다. 조선 후기 실학사상은 사회·경제 구조의 급격한 변화 속에서 현실 개혁을 지향한 지적 전통으로 평가받는다. 그 중에서도 유형원은 실학의 이론적 근간을 정립한 대표적 사상가로, 특히 조세·재정 체계 전반에 걸친 체계적 개혁안을 제시하였다. 기존 연구들은 반계의 사상 전반이나, 토지제도 개혁, 혹은 회계혁론에 집중되어 있었으며, 『반계수록』에 제시된 조세개혁 사상을 독립적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하였다. 본 연구는 『반계수록』을 기반으로 반계 유형원의 세정개혁 사상을 경세론·전제개혁론·공물혁파론의 세 축으로 재구성하고, 그 사상적 배경과 제도적 의미를 고찰하며, 나아가 조선 후기 조세구조와 근대 조세원리와의 연관성을 분석하는 데 기존연구와의 차이점이 있다. 본 연구는 유형원의 세정개혁 사상을 검토함에 있어, 반계수록 원문을 기본으로 하고, 현대 한국어 번역본과 선행 연구를 보조적으로 참조하였다.

반계 유형원의 세정개혁 사상은 조선후기 조세제도의 모순을 비판하고, 근대적 조세원리를 선도적으로 제시한 실학적 개혁사상으로 평가할 수 있으며, 현대 조세 행정의 공정성과 재정운영의 투명성을 확보하는 중요한 시사점을 제공한다. 유형원의 조세사상(租稅思想)을 통해서 우리는 유형원의 근대지향적 조세인식이 실학파의 근대 지향적 기초를 이루고 있음을 알 수 있으며, 조세를 통한 사회 개혁의 방향성을 제시한 점에서 학문적 가치가 매우 크다고 할 수 있다.

▶ **주제어**: 실학자, 반계 유형원, 세정개혁, 경세론, 반계수록

# I. 서 론

## 1. 연구의 개요

조선 후기 실학사상은 사회·경제 구조의 급격한 변화 속에서 현실 개혁을 지향한 지적 전통으로 평가받는다. 그 중에서도 유형원은 실학의 이론적 근간을 정립한 대표적 사상가로, 특히 조세·재정 체계 전반에 걸친 체계적 개혁안을 제시한 점에서 학문적 의의가 크다.

사실 기존 연구들은 유형원(柳馨遠)의 사상 전반이나 토지제도 개혁, 혹은 사회개혁론에 주로 집중해 왔으며, 그의 저서<sup>1)</sup> 『반계수록』<sup>2)</sup>에 제시된 조세개혁 사상을 독립적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하였다. 특히 경제론, 전제개혁론, 공물혁파론이 실제 조선후기 조세제도의 구조적 문제와 어떠한 관계를 맺고 있으며, 이 사상들이 근대적 조세원리와 어떤 측면에서 상응하는지에 대한 체계적 고찰은 더욱 드물다.

조선 후기 조세제도는 전란 이후 재정기반의 약화, 토지제도의 문란, 공납제·방납제의 폐해, 그리고 봉건 관료층의 자의적 수취가 만연하였다는 문제를 안고 있었다. 이러한 시대적 상황에서 유형원이 제시한 정기적·단

1) 유형원의 저술로는 『반계수록(磻溪隨錄)』, 『이기총론(理氣總論)』, 『논학물리(論學物理)』, 『총설문답(總說問答)』, 『주자찬요(朱子纂要)』, 『동국역사가고(東國歷史可攷)』, 『동리강목조례(東吏綱目條例)』, 『속강목의보(續綱目疑補)』, 『기행일록(記行日錄)』, 『정음지남(正音指南)』, 『동국문초(東國文鈔)』, 『기효신서절(紀效新書節)』, 『서설서법(書說書法)』, 『참동요(參同謫)』, 『무경(武經)』, 『사서(四書)』, 『군서(群書)』, 『계집(溪集)』 등 여러 서적이 알려져 있다.

2) 『반계수록』은 1670년(현종 11년)에 완성되어 1769년(영조 45년)에 간행된 반계 유형원의 대표적인 저술로서 국가체제에 관한 책으로 총 26권이다.

일적 조세제도 확립, 공평·확실의 과세원칙, 금납화 추진, 왕실재정과 국가재정의 분리 등은 단순한 제도개혁이 아니라 조선 후기 국가운영의 근본적 구조 전환을 지향한 사상적 전환점을 의미하였다.

더 나아가 이러한 주장들은 근대 재정학의 기본 원리인 예산의 통일성, 조세의 공평성·확실성, 조세부담의 합리적 배분과도 일정한 연속성을 가지며, 이를 비교 평가하는 작업은 실학사상의 근대성 논의를 보다 입체적으로 재조명하는 데 중요한 의미를 지닌다.

따라서 본 연구는 『반계수록』을 기반으로 반계 유형원의 세정개혁 사상을 경세론·전제개혁론·공물혁과론의 세 축으로 재구성하고, 그 사상적 배경과 제도적 의미를 고찰하며, 나아가 조선 후기 조세구조와 근대 조세원리와의 연관성을 분석하는 데 목적을 둔다. 이를 통해 기존 연구에서 간과되어 온 반계 조세사상의 체계성과 근대성을 부각시키고, 현대 조세정책 및 재정운영에 적용 가능한 시사점을 도출하고자 한다.

또한 본 연구는 유형원의 세정개혁 사상을 검토함에 있어, 1차 자료인 『반계수록(磻溪隨錄)』을 기본으로 하고, 현대 한국어 번역본과 선행 연구를 보조적으로 참조하였다. 인용문은 가능한 한 원문에 근거하여 필자가 직접 번역·해석하였으며, 번역본의 표현을 참조한 경우에는 해당 역주본을 각주에 병기하였다.

먼저 제Ⅱ장 조세의 기본원칙론에서 유형원은 경세론(經稅論)과 양입위출(量入爲出)을 주장하고, 지방세와 중앙세를 구분하며, 현대 조세론에서 말하는 ‘공평의 원칙’(公平의原則)과 ‘확실의 원칙’(確實의原則)에 부합하는 원칙을 제시하였다. 또한 현행과 같은 심사청구제도(審査請求制度) 도입과 조세금납화(租稅金納化)의 주장을 하였다.

이어서 제Ⅲ장 전제개혁론(田制改革論)에서는 전제개혁의 핵심 원리인 공전제(公田制)를 기반으로 한 토지균분론(土地均分論)에 따라 경계확정과 경지면적의 정확한 측량을 통해 조세행정의 기초를 정비할 필요성을 강하게 제기하였다. 그리고 결부법(結負法)의 비판과 경무법(頃畝法)의 도입, 그

리고 연분구등제의 시행을 강하게 주장하였다.

한편 제Ⅳ장 공물혁파론(貢物革罷論)에서는 대동법을 단순히 기존제도의 보완책으로 보지 않고, 이를 더욱 변통하고 정비함으로써 경제의 본뜻에 부합하는 조세체제를 확립해야 한다고 보았다. 사실 대동법은 각자의 토지와 재산에 비례과세(比例課稅)되는 것이므로, 당시로서는 비교적 담세능력(擔稅能力)에 적합한 균등한 부담을 원칙삼아 과세의 ‘공평의 원칙’을 취하였으며, 본래의 취지에 따라서 정율세주의(定律稅主義)<sup>3)</sup>로 변혁하여 간 것을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 대동법은 조세의 금납화로의 길을 터 놓았다. 끝으로 제Ⅴ장은 결론과 시사점으로 본 연구에서의 시사점을 도출하였다.

기존의 반계 유형원 연구는 주로 전제개혁론이나 사회개혁 사상 전반에 초점을 맞추어 왔으며, 조세사상은 이러한 논의의 일부로 간략히 다루어지는 경향이 있었다. 특히 유형원의 조세 인식이 근대적 조세원리와 일정한 상응성을 지닌다는 점은 한국 조세사상사 연구에서 이미 부분적으로 언급되어 왔다. 그러나 기존 연구들은 대체로 근대 조세원리와의 유사성을 개별 항목 차원에서 병렬적으로 제시하는 데 그쳤으며, 『반계수록』에 나타난 조세 관련 논의를 하나의 내적 논리 구조로 재구성하려는 시도는 상대적으로 부족하였다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기초하여, 『반계수록』에 나타난 유형원의 조세개혁 사상을 경제론(經稅論)을 중심으로 재구성하고, 이를 경상세의 개념, 양입위출(量入爲出)의 재정운용 원칙, 그리고 비정기적·비공식적 부담의 제거라는 세 축으로 체계화한다. 아울러 본 연구는 『반계수록』 원문에 대한 직접적인 독해를 바탕으로, 기존 연구에서 상대적으로 주목받지 않았던 조세 관련 진술들을 선별·재해석함으로써, 유형원의 조세사상이 단순한 제도개혁론을 넘어 재정운용의 규범적 원리까지 포괄하고 있음을 논증

3) 본 연구에서 ‘정율세주의’라는 표현은 현대 조세법학에서의 엄밀한 비례세 개념을 의미하는 것은 아니며, 공납제도의 불균등성을 완화하고 일정한 기준에 따라 부담을 부과하려는 제도적 성격을 설명하기 위한 비교 개념으로 사용된다.

한다. 나아가 이러한 분석을 토대로, 반계의 조세개혁 사상이 현대 조세행정과 재정운영에 제공하는 규범적 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 선행연구

조선후기 실학자 반계 유형원(柳馨遠)에 대한 선행연구는 크게 세 갈래로 구분될 수 있다. 첫째, 유형원을 실학의 비조(鼻祖) 또는 경제치용학파의 대표 사상가로 규정하고, 그의 사상 전반을 조망하는 연구들이 있다. 이들 연구는 주로 유형원의 경제론적 문제의식과 사회개혁적 성격을 조명하는 데 초점을 두어, 실학사상사 내에서 그의 사상적 위상을 정립하는 데 기여하였다.

둘째, 전제개혁론을 중심으로 유형원의 토지제도 개혁사상을 분석한 연구들이 축적되어 있다. 이러한 연구들은 공전제(公田制), 균전론(土地均分論), 결부법 비판과 경무법 도입 등 토지제도 개헌 구상을 중심으로, 조선후기 토지 소유 구조의 모순과 이에 대한 유형원의 대안을 규명하는 데 주력하였다.

셋째, 대동법과 공납제 개혁을 중심으로 한 재정사·제도사적 접근의 연구들이 있다. 이들 연구는 대동법의 시행 과정과 제도적 성격을 분석하면서, 유형원의 공물혁파론이 지닌 현실개혁적 의미를 평가하는 데 초점을 맞추었다.

그러나 기존 연구들은 대체로 유형원의 사상 전반, 토지제도 개혁, 혹은 특정 재정제도의 역사적 의미를 개별적으로 분석하는 데 그치는 경향이 강하였다. 또한 강인애는 근대 조세사상사 연구의 맥락에서 반계의 조세 인식을 근대적 조세원리의 선구적 사례로 평가하였고, 문석윤 외의 연구 또한 반계의 개혁사상을 정치·사회·경제 전반의 문제의식 속에서 종합적으로 조망하였다. 이러한 연구들은 반계 사상의 사상사적 위상을 규명하는 데 중요한 기여를 하였으나, 『반계수록』에 제시된 조세 관련 논의를 하나의 독립된 세정개혁 논리로 체계화하는 데에는 상대적으로 제한적이었다.

이에 비해 『반계수록』에 제시된 조세·재정 개혁 사상을 ‘세정개혁’이라는 통합적 관점에서 체계적으로 재구성하고, 이를 근대적 조세원리와의 연속성 속에서 분석한 연구는 상대적으로 드문 편이다. 또한 경세론(經稅論), 전제개혁론(田制改革論), 공물혁파론(貢物革罷論)을 조세원칙·과세기반·징수체계라는 세정의 구조적 요소로 연결하여 종합적으로 검토한 연구는 충분히 축적되지 못하였다. 본 연구는 이러한 연구 공백에 주목하여, 『반계수록』을 중심으로 반계 유형원의 세정개혁 사상을 세 축으로 재구성하고, 그 제도적 의미와 사상적 독자성을 규명하고자 한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다.

## II. 조세의 기본원칙론

본 장에서는 『반계수록』 원문에 대한 분석을 중심으로, 경세론·양입위출·왕실재정 분리·조세금납화 등 반계 유형원의 핵심 세정개혁 논리를 당대 조세제도와 행정 현실의 맥락 속에서 고찰한다.

### 1. 경상세제(經常稅制)의 확립

본 연구에서 사용하는 ‘경세론(經稅論)’은 단순히 일정한 세목을 의미하는 개념이 아니라, 세정 전반을 관통하는 상위의 원리로 이해된다.<sup>4)</sup> 구체적으로 경세는 첫째, 정기적이고 반복적인 경상세의 확립을 통해 국가 재정을 안정적으로 운영하려는 원칙을 의미하여, 둘째, 공납·진상·요역과 같은 비정기적·비공식적 부담을 제도적으로 제거하려는 세목 구조의 단일·정

4) 서정우, “실학자 유수원의 세정개혁사상과 시사점”, 『조세논총』 제10권 제3호, 한국조세법학회, 2025, 40면.

규화를 포함한다. 나아가 셋째, 경세는 조세수입의 범위 내에서 재정지출을 통제해야 한다는 양입위출(量入爲出)의 재정운용 원칙까지 포괄하는 개념으로 이해될 수 있다.

따라서 본 연구에서 ‘경상세제’란 경세론에 기초하여 구성된 조세체계를 의미하며, 이는 개별 ‘경상세목’의 집합과는 구별된다. 즉, 경상세목이 조세항목의 차원을 가리킨다면, 경상세제는 조세 부과방식과 재정운용 원리를 포괄하는 제도적·규범적 체계를 의미한다.

### 가. 기본원칙

유형원의 조세원칙인 공평·확실·단일성의 원리는 근대 조세이론과의 비교 속에서 그 의의가 더욱 분명해진다. 반계 유형원(柳馨遠)의 세정(稅政) 사상을 구체적으로 고찰하기에 앞서, 그의 세정개혁론 전반에 일관되게 흐르고 있는 기본원칙을 먼저 검토할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 반계의 세정사상에서 가장 특징적으로 주목되는 지점은 「경세론(經稅論)」이라 할 수 있다. 여기에서의 ‘경세’란 간단히 말해 일정한 정규세제의 확립을 의미하며, 오늘날의 이른바 ‘경상세(經常稅)’ 개념에 해당한다.

유형원은 『반계수록』 여러 부분에서 경상세 이외의 모든 비정기적인 부담을 폐지해야 한다는 입장에서 세제의 단일성과 정례화를 강하게 주장하였다.<sup>6)</sup> 또한 그는 상부(常賦)<sup>7)</sup> 이외에는 백성에게 어떠한 형식으로든 수탈을 가해서는 안 된다고 단언하였다. 이는 당시 일반 백성들이 공납(貢納),<sup>8)</sup> 진

5) 선행 연구자인 이우성은 그의 저서 『실학번역총서』에서 유형원을 경세치용학파(經世致用學派)로 설정하기도 하고, 조기준은 『한국사회과학총서』에서 유형원을 과도기의 실학, 농민계층의 이해를 대변하는 실학자로 설정하기도 하였다.

6) “一以經稅 更無他賦.” 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 51면.

7) 상부(常賦)는 “항상 부과되는 정기적인 세금”이라는 의미로, 조선시대나 동아시아 고대 법제사에서는 “국가의 연간 운영비용을 충당하기 위한 고정 세원”으로 사용하였다.

8) 공납(貢納)은 백성이 그 지방의 토산물(土產物)을 조정(朝廷)에 바치는 행위를 말한

상(進上),<sup>9)</sup> 요역(徭役)<sup>10)</sup> 등의 다양한 방식으로 각종 부당한 부담을 지고 있었던 현실에 대한 날카로운 비판이다. 반계는 이러한 현실을 국가의 정세안정과 민생안정을 저해하는 구조적 문제로 인식하고, 이를 개혁의 핵심과제로 제시하였다.

이와 같이 반계는 일정하고 정규화된 세제의 확립을 세정개혁의 근본 원칙으로 삼았으며, 이를 기반으로 후술하는 전제개혁론(田制改革論)과 공물혁과론(貢物革罷論)을 제시하게 된다.

#### 나. 조세의 정례화

조세의 정례화는 일반 농민들에게 매우 중요한 의미를 지닌다. 조선 후기에는 “공물(貢物)<sup>11)</sup> · 전세(田稅) · 요역(徭役)은 형식상 정기적인 국가부담이었으나, 실제 집행에서는 전분 · 연분 판정의 자의성, 각종 군역 문란, 방납 구조 등을 통해 봉건 관료층의 재량과 사익 추구에 좌우되는 경우가 많았다. 반계의 비판은 바로 이러한 집행상의 자의성과 비공식적 추가부담에 초점을 둔 것으로 볼 수 있다.” 이는 농민들에게 심리적 · 시간적으로 끊임없는 조세부담을 가중시키는 구조로 보였다. 곧, 농민의 노동과 그에 대한 납세의무는 분리되지 않은 채 일상 속에 깊이 침투되어 있었으며, 반계는 이러한 상황을 구조적으로 개혁하고자 하였다.

따라서 조세를 일정하게 고정하고 정규적으로 징수하도록 하는 것은, 기존에 봉건 관료의 자의적 판단에 따라 부과되던 농민들에 대한 다양한 세부담을 제도적으로 규제하는 효과를 가져온다. 이는 농민과 봉건관료 간의 관

---

다. 공납은 왕실과 중앙관청의 용도와 각 지방관청의 수요를 충당하기 위한 것이었다.

9) 진상(進上)은 지방의 특산물을 임금이나 높은 지위에 있는 사람에게 바침을 의미한다.

10) 요역(徭役)은 정남(丁男)에게 부과되었던 역(役)의 하나로, 국가의 필요에 따라 각종 공사 등에 백성의 노동력을 덧가없이 썼다고 한다.

11) 서정우, “조선 전기 세제 및 세정문제 연구”, 『조세논총』 제4권 제3호, 한국조세법학회, 2019, 91~94면.

계가 점차적으로 인격적 종속관계에서 비인격적인 행정적 관계로 전환되는 계기가 되었으며, 이와 같은 조세구조의 변화는 결과적으로 곧 사회과계의 재편을 의미한다.

#### 다. 근대적 조세제도의 추구

사실 조세가 일정하고 정기적으로 고정된다는 것은 농민들로서는 매우 중요한 뜻을 지니고 있다. 이것은 전분·연분 판정, 군역 부과, 방납 운영 등의 집행 과정에서 발생한 가렴주구·추가부담이 일정하게 규제되어, 농민들과 봉건관료들과의 조세관계가 점차 대인적(對人的)인 것으로부터 대물적(對物的)인 것으로 이행한다는 것을 뜻한다. 따라서 이는 사회적 생산력이 봉건적 ‘경제 외적 강제’,<sup>12)</sup> 즉 직접적 생산관계 외부에서 정치·행정 권력을 통해 부과되는 강제적 수취 구조에서 점차 벗어나게 된다.

한편, 경제잉여의 농민귀속을 보장함으로써, 직접적 생산자인 농민층에게 잉여의 일정 부분을 귀속시킴으로써, 민부(民富)를 축적할 수 있는 가능성이 열리게 된다. 동시에 농민은 봉건적 ‘경제 외적 강제’에서 점차 해방되어, 사회적 생산력 발전의 출발점이 국가의 직접적 지배에서 농민 자신의 경영으로 이동하는 단초가 마련된다. 더욱이 이것은 조세형태가 현물(現物)에서 현금(現金)으로 전환하는 경우에 더욱 현실적인 것으로 된다. 이와 같은 뜻에서 반계의 경제론이 ‘근대적(近代的) 조세제도(租稅制度)’<sup>13)</sup>의 추구에서 갖는 의의는 크다.

---

12) ‘경제 외적 강제’는 마르크스 경제사 분석에서 사용되는 개념으로, 생산관계 내부의 시장 메커니즘이 아니라 정치적·행정적 권력을 통해 잉여가 강제로 이전되는 구조를 의미한다. 본 연구에서는 이를 분석적 개념으로 차용하여, 조선후기 조세·수취 구조의 성격을 설명하는데 한정하여 사용한다.

13) 본 연구에서 사용하는 ‘근대적 조세제도’ 및 ‘예산통일주의’라는 용어는 근대 재정 국가의 형성과 관련된 재정학·재정사 연구에서 일반적으로 사용되는 개념 정의를 준용한 것이다. 이는 역사적 시기를 단정하기 위한 개념이라기보다, 제도적·규범적 성격을 비교하기 위한 분석적 용어로 사용된다.

즉, 일반 농민은 자신의 전체 노동시간을 자율적으로 운용할 수 있는 여지를 확보하게 되며, 또한 생산력 발전의 출발점이 봉건국가의 직접적인 통제로부터 벗어나 농민 개개인의 자율적 경영으로 옮겨가는 단초가 마련된다. 또한 반계의 ‘경세(經稅)’는 조세부담 자체를 단일하고 정기적인 과세로 일원화하여, 정규세 이외에 관행적으로 부과되던 임시·비정규 부담을 금지하려는 취지로 이해된다.

이는 조용조 체계를 부정하는 것이 아니라, 정규 세목의 집행을 엄격히 하고 비공식적 부담을 폐지하지는 제도 개혁론으로 해석해야 한다. 이와 같은 점에서 반계의 경세론(經稅論)이 갖는 역사적 의미는 매우 크다고 할 수 있다.

## 2. 양입위출(量入爲出) 재정의 원칙 확립

경세론(經稅論)의 논리적 귀결로서, 반계는 재정운영의 기본원칙으로 ‘양입위출(量入爲出)’을 제시하였다. 양입위출은 말 그대로 정부의 수입규모를 고려하여, 그 수입범위내에서 지출을 제한할 것을 의미한다. 이 개념 자체는 비단 반계에 의해 최초로 제창된 것은 아니나, ‘양입위출’을 체계적으로 재정원칙의 핵심으로 강조한 예는 반계가 유일하다.

현대 재정학에서는 통상 필요한 지출을 먼저 설정한 후, 그에 상응하는 수입을 확보하는 방식 즉, ‘양출위입(量出爲入)’이 일반적이다. 그러나 조선 후기 봉건군주와 양반 관료층은 통제없이 사치와 유흥에 공적재정(公的財政)을 사용하였고, 그 부담은 고스란히 민중에게 전가되었다. 이러한 현실에서 반계는 조세를 먼저 일정하고 정규적으로 확보할 것을 주장하는 동시에, 국가의 재정지출은 반드시 그 수입한도 내에서 운용되어야 함을 강하게 역설하였다. 이는 실학의 현실 지향성과도 깊은 연관이 있다.

나아가 반계는 현대 재정학의 예산통일주의(豫算統一主義)<sup>14)</sup>와 예비비(豫

14) 예산통일주의(豫算統一主義, Principle of Unity)란 국가의 모든 수입과 지출을 하나의 예산에 통합하여 편성·심의·집행하도록 하는 재정운영 원칙을 말한다.

備費)<sup>15)</sup>의 개념에 근접한 재정운영원칙도 제시하고 있다. 『반계수록(磻溪隨錄)』에는 다음과 같은 구절이 확인된다. “고대에 정부의 비용을 규정하는 법을 논하는 이들이 말하기를, 천하의 일년간 수입을 모두 계산하여 이를 나누어 사분으로 만들고 그 삼분으로 그 해의 지출로 삼으며, 나머지 일부는 병란이나 흉년의 대비로 저장한다고 하였는데, 이는 나라 일을 하는 자가 반드시 알아야 할 뜻이다.”<sup>16)</sup>

또한 유형원은 다른 부분에서도 상세(常稅)를 일정 수준 인상하더라도, 오직 상세만을 기준으로 조세를 징수하고 그 외의 모든 부과항목은 명목여하를 불문하고 전면폐지해야 한다고 주장하였다, 그는 심지어 왕실의 어선(御船) 운영에 필요한 물자조차도 특정 소관 관청에서 전담하여, 상세 수입으로 시장에서 정가(定價)에 구매하도록 해야 한다고 제안하였다.<sup>17)</sup>

### 3. 왕실재정의 국가재정에서 분리

유형원은 당시 왕실재정이 국가재정에 종속되어 있어 재정운용에 혼란을 초래하고 있다는 점을 지적하였다. 그는 왕실재정을 국가재정과 명확히 분리하고, 국가의 경상세(經常稅) 수입 중 극히 일부만을 왕실에 할당할 것을 주장하였다. 아울러 왕실에 대한 특별한 진상(進上)을 폐지하고, 내수사(內修司)의 철폐를 제안하였다. 이러한 왕실재정과 국가재정의 분리론은 반계가 지방세와 중앙세를 구분한 시각과 더불어, 근대적 조세사상을 선도한 대표적 사례로 평가될 수 있다.

---

15) 예비비(豫備費, Contingency Fund)란 예산이 성립된 이후에 예측할 수 없었던 긴급 하거나 불가피한 지출에 대비하여 미리 준비해 두는 예산 항목을 말한다.

16) 유형원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 33면. “살펴보건대, 국가재정을 운용하는 법을 논한 자가 말하길, 천하의 세입을 모두 네 부분으로 나누고, 그 중 세 부분은 지출의 틀로 삼고, 한 부분은 비축하여 군사와 재난을 대비하게 하라고 하였다. 이 뜻이 매우 타당하니, 나라를 다스리는 자는 반드시 이를 알아야 한다.”

17) 유형원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 33면.

한편, 경세(經稅)주의를 중심 원칙으로 설정한 유형원은, 현대 조세론에서 말하는 ‘공평의 원칙(公平의 原則)’과 ‘확실의 원칙(確實의 原則)’<sup>18)</sup>에 부합하는 사상을 제시하였다. 그는 다음과 같이 강조한다.

“전제(田制)와 이러한 조목(租目)은 토지를 측량하여 전품을 정할 때, 반드시 중앙과 외방에 반포하여 사신, 수령, 감관,<sup>19)</sup> 사무원, 농부, 만민으로 하여금 모두 명확히 등급을 나눈 후에 근거의 본의를 알게 하고, 등급을 나눌 때 혹여 사실과 틀림이 없도록 함이 옳다.”<sup>20)</sup> 또한 “농민들의 본업에는 과세하고 다른 상공업자에게는 과세하지 않으면 지극히 공평한 법이 아니다.”<sup>21)</sup>라 하고 공평의 원칙을 강조하였다.

이처럼 앞에서 논의한 공평의 원칙·확실의 원칙·공개(公啓)의 원칙은 『반계수록』 텍스트에서 직접 확인되는 규범적 주장에 근거한 것이다, 그 개념적 정식화는 현대 조세법학의 논의를 참조한 비교법적 해석을 포함하고 있다. 따라서 본 연구에서 사용한 해당 용어들은 반계의 사상을 현대적 개념들로 설명하기 위한 해석적 장치이며, 이를 당대의 법제 개념과 동일시하는 것은 아니다.

18) 확실의 원칙이란, 조세는 반드시 세액과 과세기준이 과세주체와 납세의무자 양측 모두에게 한눈에 분명히 이해될 수 있도록 정해져야 함을 의미한다.

19) 감관(監官)은 조선시대 각 관아나 궁방에서 금전출납을 맡아보거나 중앙정부를 대신하여 특정업무의 진행을 감독하던 관직을 뜻한다. 각 지방의 곡식을 색리(色吏)와 함께 서울로 운송하는 경우, 배를 타는 감관을 영선감관(領船監官), 곡식을 바치는 일을 관리하는 감관을 봉상감관(俸上監官)이라 했다.

20) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 52면.

21) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 53~54면.

#### 4. 현행과 같은 심사청구제도 도입과 조세금납화(租税金納化)의 주장

##### 가. 심사청구제도(審査請求制度)의 도입

반계는 나아가 전세의 기준이 되는 관정등급(官定等級)<sup>22)</sup>의 부정확성을 문제 삼으며, 백성이 이의를 제기할 수 있도록 제도화할 것을 제안하였다. 그는 관아가 동리인(洞里人)과 협의하여 다른 전지와 비교해 사실을 조사하도록 하고, 수령(守令)은 배성의 이의신청에 직접 응하여 판결을 내리도록 해야 한다고 주장하였다. 이는 오늘날 현대재정 제도에서의 ‘심사청구제도(審査請求制度)’에 해당하는 매우 진보적인 개념으로 평가된다.

##### 나. 조세금납화(租税金納化)의 주장

반계는 또한 납세자인 일반 농민의 입장을 적극적으로 반영한 진보적 조세론을 전개하였다. 그 연장선에서 그는 조세의 금납화(租税金納化)를 제안하였다. 물론 당시의 역사적 조건상 모든 조세를 화폐로 납부하는 것은 어려웠으므로, 그는 그 중 1/3 정도를 화폐로 납부할 것을 주장하였다.<sup>23)</sup> 이는 당시 조선후기에 화폐유통이 제한적이었음을 고려하면, 금납화의 전면적 시행은 불가능했을 것으로 보이며, 그의 제안은 점진적 과도기적인 개혁안으로 해석할 수 있다.

실제로 조선후기로 갈수록 화폐유통이 확대되고 물가가 지속적으로 상승하는 경제적 배경을 고려할 때, 조세를 일정하게 고정하고 이를 금납화하는

22) 조선 후기 전세(田稅)를 부과하기 위해 정부가 공식적으로 정한 토지의 비옥도 등급을 말한다. 이 등급은 대개 상, 중, 하 또는 6등급~9등급 등으로 나뉘며, 국가가 토지의 생산력에 따라 등급을 정하고 그에 맞는 세금을 부과하는 체계였다.

23) 유흥원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 34면.

방안은 농민의 실질적 부담을 경감시키는데 유효한 수단이었다. 이러한 점에서 반계의 조세개혁론은 시대를 앞선 실천적 제안이자, 실학적 개혁정신의 핵심을 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다.

반계 유형원(柳馨遠)의 조세원칙 가운데 특히 주목할 만한 점은, 조세가 산업발전과 직접적으로 연동되어야 한다는 경제발전론적 세정(稅政)사상이다. 『반계수록(磻溪隨錄)』에는 이를 보여주는 다음과 같은 구절이 제시되어 있다. “백성은 이익이 나는 대로만 따라가게 되는 것이니, 이익이 많은 곳에 세금이 없으면 민중은 모든 농업을 버리고 상공업에만 힘쓸 것이다.”<sup>24)</sup>

이 구절은 조세구조가 산업활동의 방향과 구조에 직접적 영향을 미친다는 인식을 전제로 한다, 유형원은 국가의 조세정책이 산업의 발전을 억제하거나 왜곡해서는 안되며, 발전 초기의 산업에 대해서는 과세를 유예하거나 면제함으로써 산업성장을 장려해야 한다고 보았다.

이와 같은 조세금납화의 제안은 현물조세 중심의 봉건 재정구조를 화폐경제 기반의 조세제로 전환하려는 근대적 발상으로 평가할 수 있다. 이러한 비교 분석은 유형원의 조세사상이 단순한 현실개혁론이 아니라 조세행정·재정운영의 근대화를 전망한 체계적 이론임을 시사한다.

#### 다. 특정 산업에 대한 조세혜택 부여

유형원은 조세에 의한 경제에 대한 정책적(政策的)개입을 주장하는 약간의 주장들을 하고 있다. 그리고 그를 위한 방법으로서 국가가 특별히 발전시키고자 하는 산업에는 조세를 부과하지 말아야 한다고 주장하였다.

예컨대 그는 차량업(車輛業), 다업(茶業), 양조업(釀造業)등의 산업이 후세에 이익을 도모하는 방식으로 왜곡되었음을 지적하면서도, 당시 조선사회에서는 이러한 산업들이 아직 충분히 발달하지 않았으므로 마땅히 장려되어야 한다고 주장하였다.<sup>25)</sup> 그리하여 차량업의 경우, 조선의 사회 풍속상 아

24) 유형원, 『반계수록』, 권2 「전제 하」, 1769, 16면.

직 널리 사용되지 않았기 때문에 흥행을 유도해야 하며, 과세대상에서 제외해야 한다고 하였다. 다만, 수도인 한양에서 차량사업하는 자에 대해서는 실정에 따라 일정한 기준하에 과세하되, 그 징수기준은 1년에 수일(數日) 내외로 한정해야한다고 제안하였다.

다업(茶業) 또한 조선사회에서는 초기 단계에 있었기 때문에 과세하지 말고 발전을 유도해야 한다고 하였으며, 양조업(釀造業)의 경우는 일시적으로 금지할 수는 있으나 중세(重稅)로 규제하는 것은 바람직하지 않다고 보았다. 즉, 유형원은 산업 억압이 아닌 유인을 통한 정책적 유도에 방점을 두었다. 그는 또한 다음과 같은 구절을 통해 자급적 경제기반 형성과 조세 부담의 유예 필요성을 함께 강조한다. “개간할 수 없는 산 언덕에는 그 인근 주민들에게 허가하여 뽕나무, 닥나무, 옷나무, 대나무, 과일나무 등을 심게 하고 세금은 징수하지 않는다.”<sup>26)</sup>

한편, 유형원은 『경국대전(經國大典)』에 명시된 공장(工匠, 기술자)의 등급별 과세체계를 검토하면서, 등급 구분기준이 불분명하다는 점을 비판하였다. 그는 기술이 정교하거나 중기(重器)를 제작하는 자를 상당(上等)으로 분류해야 하며, 이들에게 과중한 세금을 부과하는 것은 부당하다고 지적하였다. 나아가 그는 기술자에 대한 조세를 일정하게 규정하되, 제품이 정교하고 기술 수준이 높은 자에 대해서는 세금면제를 통해 장려할 것을 주장하였다.<sup>27)</sup>

---

25) “수레, 차(茶), 술(酒)과 같은 것들은, 본래 모두 후세에 이익을 피하기 위해 생겨난 폐단적인 정책들이다. 수레는 우리나라 풍속에는 본디 사용하지 않던 것이므로, 마땅히 장려하여 사용하게는 하되, 세금을 부과해서는 안 된다. 다만 서울 안에서 수레를 생업으로 삼는 자에게는 그 실정에 따라 부역을 정하되, 1년에 며칠을 넘지 않게 해야 한다. 차(茶) 또한 우리나라에서 본래 행해지지 않던 것이니, 마땅히 이끌어 장려하게 할 수 있다. 술은 별도로, 다만 때에 따라 금지하기만 하면 된다.” (유형원, 『반계수록』, 권3 「전제 하」, 1769, 16면)

26) 유형원, 『반계수록』, 권2 「전제 하」, 1769, 8면.

27) 유형원, 『반계수록』, 권2 「전제 하」, 1769, 5~8면.

## 라. 공개의 원칙 확립 요구

반계는 조세의 과세와 징수에 있어서 근대적 조세론에서 말하는 공평(公平)의 원칙과 확실(確實)의 원칙과 같은 이른 바 ‘공개(公)의 원칙’을 확립할 것을 요구했다. 반계가 전세기준, 관정등급, 과세절차를 공개하고 농민이 그 근거를 명확히 인지할 수 있도록 해야 한다고 주장한 부분은, 현대의 조세법 이론이 말하는 조세의 공평·확실·공개(公)의 원칙과 유사한 성격을 가진다.

다만 이는 법적 권리로서의 청구권보다는 당시 행정의 투명성과 예측가능성을 제고하기 위한 규범적·정책적 요구에 가깝다. 따라서 본 연구에서 사용하는 ‘공개(公)의 원칙’이라는 용어는 이러한 비교법적 관찰에 따른 개념적 해석임을 밝히고자 한다.

최근 실학 연구에서는 반계 유형원, 이익, 정약용으로 이어지는 실학 사상의 계보를 설정하고, 각 사상가의 개혁 구상을 비교하는 논의가 축적되고 있다. 이 가운데 반계의 개혁론은 제도 전반에 대한 포괄적 구상이라는 점에서 상대적으로 이상주의적 성격을 지닌다는 평가를 받는 반면, 이익과 정약용의 경우 보다 구체적이고 실천적인 제도 설계로 나아갔다는 해석이 제시되어 왔다. 그러나 이러한 대비 속에서도 반계의 조세사상은 단순한 이상적 구상에 머무르지 않고, 경상세의 확립, 조세부담의 정례화, 양입위출의 재정원칙 등 구체적인 세정개혁 방안을 포함하고 있다는 점에서 재평가될 필요가 있다.

### Ⅲ. 전제개혁론

#### 1. 세정개혁 출발점인 전제개혁(田制改革)

전제개혁론의 의미는 토지분배 그 자체에만 있는 것이 아니라, 조세행정의 기초 구조를 근본적으로 재편하려는 시도에 있다. 조선후기에는 토지소유 집중과 지대율<sup>28)</sup> 상승이 심화되면서 농민층의 생계기반이 약화되었고, 많은 농민이 대지주의 토지를 경작하는 소작인으로 전락하였다.

이에 따라 반계 유형원(柳馨遠)은 올바른 세정(稅政)개혁은 반드시 전제개혁(田制改革)을 전제로 해야 한다는 인식을 분명히 하였다. 그리고 그는 세정개혁과 관련된 논의에서 토지제도 개혁, 특히 전제(田制) 문제에 집중적인 관심을 보였다.

유형원이 구상한 전제개혁의 핵심 원리는 공전제(公田制)<sup>29)</sup>를 기반으로 한 토지균분론(土地均分論)에 있다. 공전제는 일정한 범위 내에서만 사용가능한 국가소유 토지를 재분배하는 방식으로, 사적소유권(私的所有權)을 원천적으로 부정하기보다는 국가가 토지의 분배 권한을 갖는다는 의미에서 ‘제한적 공유’개념으로 해석될 여지가 있다.

---

28) 지대율은 토지 사용의 대가로 지불하는 임대료(지대)의 비율을 의미한다.

29) 공전제(公田制)는 ‘공적인 토지 제도’라는 뜻으로, 토지를 사유화하지 않고 국가 또는 공동체가 공적으로 소유하거나 관리하고, 이에 대한 수익 또는 경작권을 백성에게 분배하는 제도를 말한다. 공전제는 조선후기 실학자들이 이상적인 토지제도로 제안한 개혁론 중 하나로 반계가 주장한 균전(均田) 사상의 핵심제도였다.

## 2. 공전제를 기반으로 한 토지균분론(土地均分論)

조선왕조의 토지제도는 명목상 국유(國有)를 원칙으로 하였으나, 실제로는 토지의 사유(私有)를 사실상 인정함으로써 토지의 대부분이 왕족과 양반 지주계층의 대규모 사유지로 병합되었다. 그 결과 일반 농민들은 대지주의 토지를 경작하는 소작인(小作人)으로 전락하게 되었다. 유형원은 이와 같은 현실을 강하게 비판하고, 사대부·농민·영세 상공인 등 다양한 계층에게 공정하게 토지를 분배할 것을 주장하였다. 이는 공전제를 근간으로 한 일종의 균등분배 방식으로서, 토지 소유의 집중을 억제하고 국가의 재정기반을 안정시키려는 목적을 내포한다.

그의 공전제에 따르면, 20세 이상의 일반농민 남성에게는 1경(頃)<sup>30)</sup>의 토지를 균등하게 분배하고, 사대부 및 관료에게는 직역과 공헌 정도에 따라 2경 내지 12경의 토지를 지급하도록 한다. 한편, 지급된 토지는 상속대상이 되지 아니하며, 소유자가 사망할 경우에는 국가에 반환되어 다시 배분되도록 함으로써, 대체로 균등한 토지 소유구조를 지속적으로 유지하는 체계를 지향하였다.<sup>31)</sup>

이러한 공전제를 기반으로 유형원은 “조세와 역역(力役)의 부담도 해당 개인이 실제로 보유하고 있는 토지면적에 따라 부과되어야 한다”고 주장하였다. 그는 모든 토지에 대해 일률적으로 1/20의 세율을 적용하되, 관청이 제공한 면세전(免稅田)이나 왕족에게 하사된 사세전(賜稅田) 등 정당한 면세 대상지를 제외하고는, 어떠한 명목으로도 부가세를 부과해서는 아니된다고 보았다.<sup>32)</sup>

아울러 유형원은 전제의 혼란에서 기인하는 조세행정상의 문제점에도 주

30) 1경은 약 40마지기이다.

31) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」 및 권2 「전제 하」, 1769, 8면.

32) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 52면.

목하였다. 그는 토지의 경계(境界)가 불분명할 경우에는 실제 경작자의 확인이 어려워지고, 그리하면 이해 당사자들이 권력을 동원하여 경작지를 침범하는 사태가 발생하게 되며, 국가는 조세징수의 기초 자체를 파악하지 못하게 된다고 경고하였다. 이에 따라 그는 경계(境界)확정과 경지 면적의 정확한 측량을 통해 조세행정의 기초를 정비할 필요성을 강하게 제기하였다.

### 3. 결부법(結負法)의 비판과 경무법(頃畝法)의 도입, 그리고 연분구등제(年分九等制)의 시행을 강하게 주장

#### 가. 개 요

결부법은 복잡한 계산방식과 부정확한 면적 파악으로 인해 세금 누락·허위 장부·관리 부패를 양산하였으며, 행정 기술수준의 한계가 이러한 폐단을 더욱 심화시켰다.

유형원(柳馨遠)은 조세 부과방식의 개혁에 있어서 기존의 결부법(結負法)을 강하게 비판하고, 이에 대한 대안으로 경무법(頃畝法)을 주장하였다. 결부법이란 전세를 부과할 때 사용하는 과세단위(課稅單位)의 체계로, 열 자루(十把)를 한 단(一束), 열 단(十束)을 한 부(一負), 백 부(百負)를 한 결(一結)이라 규정하였다. 이 방식에서는 동일한 세액을 기준으로 하되, 토지의 품질에 따라 면적이 다르게 산정될 수 있다. 반면에 경무법은 토지 면적을 기준으로 하고, 품질에 따라 세액에 차등을 두는 방식이다.

반계는 “사람을 기준으로 세금을 매길 것이 아니라, 토지를 기준으로 세금을 매겨야 한다”는 원칙에 따라 경무법을 지지하였다. 그는 경무법과 결부법의 차이를 다음과 같이 설명한다.

“경무법은 각 등급의 땅의 면적이 모두 같고 세액에 차등이 있는 것이니, 이는 토지를 기준으로 한 것이며, 결부법은 각 등급의 세액이 같고 땅의 넓

이에 차이가 있으니, 이는 세액을 주로 한 것이다.’<sup>33)</sup>

#### 나. 결부법의 문제점 지적

반계는 결부법의 구체적인 문제점도 조목조목 지적하였다. 그는 다음과 같이 비판한다. “후세의 전제는 오직 세금수취만을 목적으로 삼은 까닭에 세액의 동일만을 기준으로 결을 정한 것이다. 결부법은 세액을 알기 쉽지만, 각 등급의 면적에 차등이 있어 비록 관청이 장부를 정밀하게 조사한다 하더라도 토지의 누락을 막기 어렵다.”

또한, “결부법에서는 헛되이 장부에만 기록될 뿐, 계산법은 담당자가 모두 살필 수 없는 바, 하물며 농민은 더더욱 그럴 것이다. 관청이 살피지 못하고 백성이 알지 못하면, 관리들이 부패하기 쉬운 것이니, 알기 어려운 법으로써 관리의 부패를 막으려 해도 그 효과를 미칠 수 없다. 이로 인해 뇌물, 청탁, 세금누락 등의 폐단이 생겨 결국 세금부과(賦稅)가 고르게 되지 못하게 되는 것이다.”<sup>34)</sup>

그는 행정시스템의 복잡성과 불투명성, 정보 비대칭으로 인해 농민은 조세부담 구조를 제대로 이해할 수 없으며, 관청조차 정확한 실태를 파악하기 어렵다고 진단한다. 이는 조세정의(租稅正義)의 훼손뿐 아니라 부패의 온상이 된다고 보았다. 이처럼 반계의 비판은 단순한 제도비판에 그치지 아니하고, 당시 행정기술 수준과 문해력 문제 등 실질적인 행정 집행환경을 반영한 분석으로서 제도 실효성에 대한 깊은 통찰력이 담겨 있다.

또한 반계는 결부법의 비합리성과 수정 불가능성에 대해서도 다음과 같이 비판하였다. “지금 결부법은 일시적으로 창고에 분배하는 것이므로 정당성을 잃기 쉽고, 이미 결수를 맞춘 뒤에는 그 오류를 발견하기 어렵다. 비록 오류를 깨닫는다 하더라도 추후에는 수정하기가 어렵다는 폐단이 따른다.”<sup>35)</sup>

33) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 13~14면.

34) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 12~13면.

이처럼 반계 유형원(柳馨遠)은 결부법(結負法)의 구조적 문제를 지적한 뒤, 그 대안으로 경무법(頃畝法)을 제시하였다. 결부법에서 나타나는 대표적 혼란은 결적(結積)과 결세(結稅)의 이중성에서 기인하며, 이는 곧 1/4 세율을 1/20 세율로 가장하려는 시도와 같은 세율 왜곡을 유발하였다. 반계는 이러한 혼란의 근본 원인을 ‘동세이적(同稅異積)’ — 즉, 동일한 세액에 면적이 달라지는 과세방식에서 비롯된다고 분석하였다.

#### 다. 결부법과 경무법의 비교

따라서 그는 다소 불편함이 따르더라도, 공명·정대한 ‘동적이세(同積異稅)’의 원칙을 수용해야 한다고 주장하였다. 유형원이 주장하고 있는 결부법과 경무법의 차이를 내용, 특징, 장점, 결점으로 나누어 살펴 보면 <표 1 : 결부법과 경무법의 비교>와 같다.

<표 1> 결부법과 경무법의 비교

구 분	결부법	경무법
내 용	이적동세(異積同稅) 즉, 등급의 세액은 같으나, 등급에 따라 넓이가 다르다.	동적이세(同積異稅) 즉, 각등급의 토지 넓이는 같으나, 단지 수세량이 달라진다.
특 징	토지소유나 넓이 기준이 아닌, 누가 부담하는지에 초점을 둔다.	• 풍흉과 토지비척도에 따라 수취량의 계산내용을 농민에게 제시 가능하다.
장 점	조세수치량 계산이 편리하고 회계가 쉽다.	• 양전이 쉬우며, 균부균제의 실현이 가능하다.
결 점	토지의 탈루를 살피기 어렵다.	온갖 폐단이 야기된다.

자료 : 연구자 작성.

35) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 42면.

## 라. 경무법을 통한 조세행정의 투명성과 정확성 확보

유형원이 같은 면적에 서로 다른 세율을 적용하는 원칙을 고수하면서도 경무법을 강조한 데에는 다음과 같은 이유가 있었다. 첫째, 경무법에서의 1경(頃)은 그가 구상한 전제개혁의 개인별 수전(受田)기준에 적합한 단위였으며, 둘째, 경무법은 결부법에 비해 토지 면적의 정확한 파악이 용이하고 토지대장의 누락을 방지할 수 있기 때문이다. 셋째, 경무법은 세부담의 기준을 명확히 하여 관리의 부정과 부패를 방지할 수 있으며, 넷째, 경작자 입장에서 보았을 때도 현실적이고 효율적인 경작관리가 가능하다고 판단하였다.<sup>36)</sup>

이처럼 반계가 경무법을 주장한 이유는 토지 면적을 객관적으로 측정하고 이를 기준으로 과세함으로써 조세행정의 투명성과 정확성을 확보하려는 것이었다. 이는 토지의 경계 확정과 정밀 측량이라는 조세행정 개혁을 전제로 한다는 점에서, 단순한 조세개혁이 아니라 국가 행정체계 전반의 합리화를 지향하는 사상으로 평가된다.

## 4. 연분구등제(年分九等制)의 시행

### 가. 토지등급 결정의 불공정성

아울러 반계는 전세제도와 관련하여 토지등급 결정의 공정성 문제도 지적하였다. 전통적으로 조선 조정은 전국의 농지를 세 지역으로 구분하여, 경상·충청·전라의 삼도(三道)를 상등도, 경기·황해·강원의 삼도를 중등도, 함경·평안의 양도를 하등도로 설정하였다.

세종 25년에는 「전제상정소(田制詳定所)」를 설치하고, 전국의 농지를 여섯 등급으로 나누는 전분육등제(田分六等制)와, 해마다의 풍흉(豊凶)에 따라 수확량을 아홉단계로 나누는 연분구등제(年分九等制)를 시행해 왔다.<sup>37)</sup> 반

36) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 34면.

37) 오기수, 『세종대왕의 조세정책』, 어울림, 2012, 25면.

계는 이 육등급 체계가 지나치게 단순하여 조세부과의 형평성을 해친다고 보았다.

### 나. 전분 구등급 제안

반계의 연분구등급표는 토지 질을 9등급으로 보다 세밀하게 분류하면서도 풍흉을 3단계로 단순화하여 총 27유형을 구성한 것으로, 공법<sup>38)</sup>의 복잡성과 영정법<sup>39)</sup>으로의 단순화 사이에서 균형을 찾으려는 절충적 시도로 해석할 수 있다. 이는 그가 단순히 토지등급만을 기준으로 삼는 것이 아니라, 연도별 작황상황에 따라 ‘상년’, ‘중년’, ‘하년’으로 구분하고, 그에 따라 전세 부과율을 단계적으로 조정할 수 있는 방안을 <표 2>와 함께 제시하였다.<sup>40)</sup>

<표 2> 반계의 연분구등급표

(단위 : 두)

두당파곡 수량	일등전	이등전	삼등전	사등전	오등전	육등전	칠등전	팔등전	구등전
상년	200	180	160	140	120	100	80	60	40
중년	160	144	128	112	96	80	64	48	32
하년	120	108	96	84	72	60	48	36	24

자료 : 1곡은 1석과 같으며 피곡 20두(말)를 1석으로 계산한다[농은, 『반계수록』, 권1, 전제 상(田制詳), 정세절목(定稅節目), 91~92면 참조].

38) 공법은 조선시대 과전법 체제하에서 실시된 정액세법이다. 다만, 전답의 토질과 한해의 풍흉에 따른 수확량의 차이를 고려한 차등 정액으로 실시되었다.

39) 영정법은 1635년 인조 13년에 실시한 전세 징수법으로 정부 명칭은 영정과 울법이다. 풍흉과 관계없이 토지 1결당 쌀 4~6두를 고정징수하는 제도이다.

40) 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769, 53~54면 및 강인애, 『한국 근대 조세 사상사 연구』, 조세통람사, 1997, 318면.

이는 당시의 농지 품질에 대한 이분법적 분류 즉, 기존의 상·중·하 혹은 3등급 중심의 전품(田品) 운영이 토지 질의 실제 차이를 충분히 반영하지 못하였다는 의미로, 토지 품질을 9등급으로 세분한 반계의 시도로, 세밀한 과세기준 마련이 실질적 조세공평을 담보한다는 반계의 철학을 보여주는 대표적인 사례이다.

이러한 주장은 반계의 조세사상이 단순히 정액과세에 머무르지 아니하고, 토지의 질과 연도별 수확실적까지 반영하는 정밀한 세제설계를 지향하였음을 보여준다. 이는 조세의 합리성과 공정성을 동시에 확보하려는 실학적 문제의식의 일단이라 평가할 수 있다.

## IV. 공물혁파론

### 1. 대동법의 시행 주장

#### 가. 대동법의 적극 지지

반계 유형원(柳馨遠)은 앞서 언급한 바와 같이 공물(貢物)과 진상물(進上物)제도의 심각한 폐해를 강도높게 비판하며, 이를 폐지하고 대안으로 대동법(大同法)의 전면적인 시행을 주장하였다.<sup>41)</sup> 당시 대동법은 일부 지역에서 만 한정적으로 시행되고 있었으며, 여타 지역에서는 여전히 현물 공납이 유지되던 과도기이었다. 반계는 대동법의 실효성과 제도적 의미를 충분히 인정하고 이를 적극 지지하였다.<sup>42)</sup> 그는 대동법의 취지를 다음과 같이 설명하고 있다.

41) 유형원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 30~33면.

42) 유형원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 33면.

“지금 국가제도(國家制度)로는 무슨 일이 있으면 모두 별도로 백성에게 부과하여 세금 외의 수탈이 있으며, 근세에 들어 이러한 필요를 쌀로 통일하여 내고, 더 이상 민역(民役)을 따로 조달하지 않으려는 제도가 생겼으니 이것이 대동법이다.”<sup>43)</sup>

이처럼 대동법은 구조적 문제를 해결하기 위해 현물 수취를 쌀·포·전의 단일 자원으로 통일하고, 중앙에서 일괄적으로 물품을 조달하는 방식으로 전환하였다.<sup>44)</sup> 이는 조세부담의 예측가능성을 높이고, 지방과 중앙의 재정운용을 통합함으로써 예산통제 기능을 강화하는 결과를 가져왔다. 반계는 대동법이 단순한 과세방식의 전환이 아니라, 백성의 이중부담을 해소하고 국가재정을 일원화하는 제도개혁으로 인식하였다.<sup>45)</sup>

#### 나. 중앙집권적 재정운용 가능

특히 대동법은 공물의 폐지를 통한 과세단일화(課稅單一化)에 머무르지 않고, 지방부담을 경감하고 중앙집권적 재정운용을 가능케 했다는 점에서 재정제도사(財政制度史)적으로 중요한 전환점으로 평가된다. 아래 <표 3>은 대동법 시행의 연도별 지역이다.

<표 3> 대동법 시행의 연도별 지역

연 도	지 역	출 전
1608년(광해군 즉위년)	경기도	「만기요람」 채용편 3 (대동작공)
1624년(인조 24년)	강원도	「증보 문헌비교」 권152 전부고 12
1651년(효종 2년)	충청도	「효종실록」 권7 2년 8월 기사

43) 유형원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 35면.

44) 서정우, “조세시대의 세제개혁방안에 관한 연구 — 대동법에서의 세제분석을 중심으로 —”, 『조세논총』 제6권 제4호, 한국조세법학회, 2021, 144~145면.

45) 오기수, 『조선을 망친 대동법』, 도서출판 보림 에스엔피, 2019, 13~17면.

연 도	지 역	출 전
1658년(효종 9년)	전라도 연해군	「증보 문헌비교」 권152 전부고 12
1662년(현종 3년)	전라도 산군	「증보 문헌비교」 권152 전부고 12
1677년(숙종 3년)	경상도	「증보 문헌비교」 권152 전부고 13
1708년(숙종 34년)	황해도	「증보 문헌비교」 권152 전부고 13

자료 : 연구자 작성.

이처럼 유형원은 대동법의 시행이 농민과 정부 모두에게 유익하며, 심지어 대동세(大東稅)<sup>46)</sup> 하나로 조세를 통일하더라도 백성의 부담은 오히려 증가하지 않을 것이라 확신하였다.

## 2. 공물(貢物)과 진상제도(進上制度)의 폐해는 국왕의 책임

반계의 비판에서 특히 주목되는 점은, 공납(貢納)과 진상제도(進上制度)의 폐단을 단지 하급관리나 제도운영상의 문제로 돌리지 않고, 국왕의 책임으로까지 확장시켰다는 점이다. 그는 다음과 같이 국왕을 직접적으로 비판하였다. 만일 “왕이 아전들이 막대기를 휘두르며 마을에 들어와 농민들을 마구 때리며 진상품을 독촉하고, 농민들은 공포에 떨며 엄동설한에 고통을 받고 울 곳이 없이 눈물을 흘리는 모습을 본다면, 그 진상품이 설령 왕의 입맛에 맞는 것이라 하더라도 차마 목구멍으로 넘어가지 않을 것이다.”

이처럼 조선후기 실학자 중에서 국왕의 도덕적 책무를 직접적으로 언급하며 정책개혁을 촉구한 사례는 매우 드물며, 이는 반계가 제도뿐 아니라 통치윤리(統治倫理) 차원의 개혁을 추구했음을 보여준다.

이와 같이 실학자 반계가 국왕에게까지 조세행정(租稅行政)의 실상을 직시할 것을 요구하며, 정치적 책임과 도덕적 통치를 동시에 촉구한 예라 할

46) 대동세는 조선후기에 공납(貢納)제도의 폐단을 개혁하기 위해 도입된 현물납부 대신 쌀(米), 포(布), 전(錢)으로 통일하여 납부하게 한 조세제도를 말한다.

수 있다. 그의 비판은 당시 백성들이 겪는 실질적 고통을 있는 그대로 전달하고, 공물(貢物)과 진상(進上)의 폐해를 감성적으로 호소하며 개혁의 정당성을 강화하는 기능을 하였다.

### 3. 대동법의 확대와 조세부담의 축소 주장

#### 가. 대동법의 확대 주장

반계는 대동법을 확대 적용하고 조세제도의 근본적 개편을 통해 백성의 부담을 실질적으로 경감해야 한다고 주장하였다. 그는 다음과 같은 진술을 통해 자신의 입장을 보다 구체화하였다.

“만일 대동법과 같이 하면 쌀의 수량이 일정하게 정해져 있고 백성들은 조세를 한 번만 고르게 내는 줄 알고 있으면 무슨 폐해가 있겠는가. 가령 각 관청에서 필요한 물건이 공납하는 수량보다 많고 가격이 열 배나 더 들더라도 백성의 괴로움은 열에 아홉은 줄어들 것이다. ... 지금 서울에서 사용하는 수백 가지 물건을 모두 지방에 나누어 정해두는데, 이를 마련하는 사람은 백성이요, 점검하여 거절하는 사람은 서울의 관청이니 한번 점검하여 물리치는 데도 손해가 이루어야 할 수가 없거늘, 그 권한을 진 사람들은 말 못하는 백성을 내려다보며 억누르는 폐해가 없겠는가. 이것이 대동법의 고른 방식이 폐해가 없는 것 보다 같이 못한 이유이다.”<sup>47)</sup>

이 진술에서 반계는 비록 대동법 시행으로 물자 조달비용이 증가하더라도, 백성의 부담은 체감적으로 크게 줄어들 것이라고 판단하였다.

#### 나. 국민의 조세부담 축소가능

유형원은 지방에서 공납을 강요받고, 중앙관청에서 거절당하며 겪는 반복적인 낭비와 수탈의 구조야말로 폐해의 본질이라고 보았다. 이는 관청의

47) 유형원, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769, 36면.

비효율과 중간 수취구조를 제거함으로써 백성의 ‘체감 조세부담’을 실질적으로 경감시킬 수 있다는 논리구조를 잘 보여준다.

이처럼 대동법은 반계의 전체 조세개혁론, 특히 경세(經稅)론의 한 축으로 자리 잡고 있었다. 그는 대동법을 단순히 기존제도의 보완책으로 보지 않고, 이를 더욱 변통하고 정비함으로써 경세의 본뜻에 부합하는 조세체제를 확립해야 한다고 보았다. 이처럼 대동법의 합리성과 형평성을 기반으로, 실질적 개혁을 추구한 그의 입장은 실학사상(實學思想)의 현실지향성과 제도개혁적 성격을 잘 보여준다.

#### 4. 대동법의 재정개혁으로서의 의의

유형원은 대동법을 재정개혁의 수단으로 보고 다음과 같은 큰 의의를 두었다. 먼저, 대동법은 세원(稅源)을 부의 원천인 토지수익(土地收益)에 집중시켜, 부의 원천과는 거리가 먼 공물을 대상 밖으로 한 것이 진보적이었고, 다원적(多源的) 세원을 단일화한 제도였음을 확인할 수 있다.

그리고 대동법의 실시과정에서 본 바와 같이 세력자 부호의 일방적 이익을 눌러 균등한 부담을 과세원칙으로 하였으니 이는 과세의 공평의 원칙에 해당하는 것으로, 종전의 공납제(貢納制)의 폐단을 일소시킨 진보적 원칙과 사상에 입각한 것이라 할 수 있다. 즉, 권력의 중심이 대토지 소유에 있는 봉건국가에서 토지의 수익이 세원이나 과세물건으로 되기가 극히 어렵다는 점을 고려할 때 대동법은 세법상 일대혁신이 아닐 수 없는 것이다.

또한 빈부의 격차가 극심한 상황하에서 사실 대동법은 각자의 토지와 재산에 비례과세(比例課稅)되는 것이므로, 봉건적 조세의 범주내에서이기는 하나 당시로서는 비교적 담세능력(擔稅能力)에 적합한 균등한 부담을 원칙 삼아 직접적인 과세의 ‘공평의 원칙’을 취하였다.<sup>48)</sup>

48) 황하현, “임진왜란 이후의 대동 및 균역의 재정사적 연구”, 한양대학교 대학원 박사 학위논문, 1973, 54~55면.

한편 대동법은 납세를 각 지방에 균등하게 하고 방납(防納)의 폐를 제거하기 위해서, 일정한 수미(收米)로 중앙 및 지방관청의 수요에 충당함으로써, 중앙 및 지방의 세출예산을 편성하는 예산제도의 기틀을 마련할 수 있었다. 이와 같은 새로운 국면이 나타나게 됨으로써 종전의 재정의 대원칙이었던 ‘양입위출(量入爲出)’을 크게 변경하여, 처음으로 ‘양출위입(量出爲入)’으로 바뀌어지게 되었다. 이것은 봉건제를 넘어서 근대적 재정체제(財政體制)로 진일보하게 된 것으로 평가된다.

또한, 대동법은 본래의 취지에 따라서 정율세주의(定率稅主義)<sup>49)</sup>로 변혁하여 간 것을 볼 수 있다. 대동법이 ‘정율세주의적 성격’을 갖는다는 것은, 기존 공납제도의 품목·지역별 차등 부담을 단일한 수미(收米) 부과로 통일하고, 토지 결부량에 따라 일정 비율의 부담을 적용했다는 점에 근거한다. 이는 현대적 의미의 비례세율과는 차이가 있으나, 공납제의 불균형을 완화하고 세입을 일정한 기준에 따라 부과하려 했다는 점에서 토지기반 비례세적 구조로의 이행으로 평가할 수 있다.

뿐만 아니라 대동법은 조세의 금납화로의 길을 터 놓았다. 대동법은 일반적 교환수단이었던 미(米), 포(布), 목(木)을 수납하여 오다가, 숙종조 이후에 전폐(錢幣)유통에 따라 차차 전(錢)으로 환납하게 되었다. 이와 같은 전세의 화폐 납부는 향후 조선 재정의 화폐기반 예산제 제로의 이행을 준비하는 중요한 구조적 변화로 해석할 수 있다.

49) 본 연구에서 ‘정율세주의’라는 표현은 현대 조세법학에서의 엄밀한 비례세 개념을 의미하는 것은 아니며, 공납제도의 불균등성을 완화하고 일정한 기준에 따라 부담을 부과하려는 제도적 성격을 설명하기 위한 비교 개념으로 사용된다.

## V. 결론 및 시사점

### 1. 결 론

본 연구는 반계수록에 나타난 유형원의 세정개혁 사상을 원문 분석과 제도사적 맥락을 중심으로 검토하였다. 또한 이러한 논의를 토대로, 경세론(輕稅論)·양입위출(量入爲出)·왕실재정(王室財政) 분리·조세금납화(租稅金納化) 등 핵심 논점이 근대적 조세원리와 어떠한 점에서 상응하는지를 종합적으로 비교·정리하고, 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 유형원의 조세인식(租稅認識)에 있어 경세론(輕稅論)은 정기적·단일적 조세체계 확립을 통해 조세의 공평성과 확실성을 확보하려는 원칙으로 이해된다(Ⅱ. 1.~Ⅱ. 2. 참조).

둘째, 경세론의 귀결로 제시된 양입위출(量入爲出)의 원칙은 재정지출을 조세수입의 범위 내로 통제하려는 근대적 재정은용 원리와 상응한다(Ⅱ. 2. 참조).

셋째, 왕실재정(王室財政)과 국가재정(國家財政)의 분리 주장은 가산국가적 재정구조를 극복하려는 근대 재정행정의 핵심 논점으로 평가될 수 있다(Ⅱ. 3. 참조).

넷째, 조세금납화(租稅金納化) 주장은 농민의 실질적 부담 경과가 화폐경제로의 이행을 동시에 고려한 점진적 개혁안으로 해석된다(Ⅱ. 4. 참조).

다섯째, 전제개혁론(田制改革論)에서 제시된 공전제(公田制)와 경무법(頃畝法)은 조세행정의 기초를 합리화하려는 제도적 개혁으로 이해된다(Ⅲ. 2.~Ⅲ. 3. 참조).

여섯째, 공물혁파론(貢物革罷論)과 대동법(大同法) 논의는 과세의 공평성

과 재정의 통일성을 확보하려는 근대적 조세제도 이행의 중요한 전환점을 보여준다(IV. 1.~IV. 4. 참조).

## 2. 시사점

유형원의 조세사상은 시대적 한계 속에서도 조세의 공정성, 행정의 투명성, 재정의 독립성 등 현대 조세제도의 기본 원칙을 선구적으로 제시했다는 점에서 큰 학술적 의의를 가진다. 또한 동시에 그의 개혁론은 조선 후기 사회의 구조적 제약으로 인해 실질적으로 시행되지 못한 측면도 존재하므로 향후 실학자 간 비교연구나 조선 후기 재정운영 구조 분석을 통해 보다 심층적으로 검토될 필요가 있다.

특히 앞으로 정약용·이익 등 타 실학자들과의 비교를 통해 실학과 조세사상의 계보화 연구를 확장한다면 본 연구의 의의는 더욱 강화될 것이다.

또한, 반계 유형원의 세정개혁 사상은 조선후기 조세제도의 모순을 비판하고, 근대적 조세원리를 선도적으로 제시한 실학적 개혁사상으로 평가할 수 있으며, 현대 조세행정의 공정성과 재정운영의 투명성을 확보하는 중요한 시사점을 제공한다.

## 參 考 文 獻

- 강인애, 『한국 근대 조세 사상사 연구』, 조세통람사, 1997.
- 서정우, “조선 전기 세제 및 세정문제 연구”, 『조세논총』 제4권 제3호, 한국조세법학회, 2019.
- \_\_\_\_\_, “조세시대의 세제개혁방안에 관한 연구 — 대동법에서의 세제분석을 중심으로 —”, 『조세논총』 제6권 제4호, 한국조세법학회, 2021.
- \_\_\_\_\_, “실학자 유수원의 세정개혁사상과 시사점”, 『조세논총』 제10권 제3호, 한국조세법학회, 2025.
- 오기수, 『세종대왕의 조세정책』, 어울림, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『조선을 망친 대동법』, 도서출판 보림 에스엔피, 2019.
- 유형원, 『반계수록』, 권1 「전제 상」, 1769.
- \_\_\_\_\_, 『반계수록』, 권2 「전제 하」, 1769.
- \_\_\_\_\_, 『반계수록』, 권3 「전제후록 상」, 1769.
- 황하현, “임진왜란 이후의 대동 및 균역의 재정사적 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 1973.

<Abstract>

**A Study on the Tax Reform Thought of the Silhak Scholar  
Bangye Yu Hyŏng-wŏn  
— Focusing on Bangyesurok —**

Suh, Jung-woo\*

This paper aims to systematically examine the fiscal reform thought of Bangye Yu Hyeong-won (柳馨遠), who is widely regarded as the progenitor of Silhak (Practical Learning) in the late Joseon period or as a representative figure who established its theoretical framework, and to elucidate its ideological foundations, institutional structure, and contemporary implications. Silhak (Practical Learning) in the late Joseon period is evaluated as an intellectual tradition that pursued practical reforms in response to profound transformations in social and economic structures. Among its proponents, Yu Hyeong-won stands out as a representative thinker who laid the theoretical foundations of Silhak, particularly by presenting systematic reform proposals encompassing the entire tax and fiscal system. Previous studies have primarily focused on Bangye's thought as a whole, land system reforms, or broader theories of social reform, while relatively little attention has been paid to an independent analysis of the tax reform ideas presented in *Bangyesurok*.

Distinguishing itself from existing research, this study reconstructs Yu Hyeong-won's fiscal reform thought based on *Bangyesurok* along three analytical pillars : statecraft theory, land system reform theory, and the abolition of tribute system reforms. It further examines the ideological background and institutional implications of these ideas, and analyzes their relationship with the tax structure of the late Joseon period and the principles of modern taxation. In examining Yu Hyeong-won's fiscal reform thought, this study primarily relies on the original text of *Bangyesurok*, while supplementarily referring to modern Korean translations and relevant previous studies. Bangye Yu Hyeong-won's fiscal

---

\* Assistant Professor, Graduate School of International Studies, Kangnam University

reform thought may be evaluated as a Silhak-oriented reform ideology that critically addressed the contradictions of the late Joseon tax system and proactively articulated principles of modern taxation. Moreover, it offers important implications for ensuring fairness in contemporary tax administration and transparency in fiscal governance. An examination of Yu Hyeong-won's tax thought reveals that his modern-oriented perception of taxation constituted a core element of the Silhak school's broader modernizing orientation. Moreover, in that it articulated a clear direction for social reform through taxation, his thought possesses considerable academic significance.

▶ **Key Words** : silhak scholar, ban-gye yu hyeong-won, tax reform, gyeongseron, bangyesurok

