제3절 19세기 후반의 농민항쟁*

1. 사회적 배경

17세기 이후 이앙법(移秧法)의 발달과 이에 따른 농업생산력의 증가는 여러 방면에서 농촌사회를 변화하게 하였다. 먼저 부를 축적한 부농들이 등장한 반면, 대다수 농민들의 생활은 더욱 어려워졌으며, 이는 소농경영의 영세화와 자영농민층의 몰락으로 이어졌다. 이들 중 일부는 토지에서 이탈하여 임노동자가 되었으며, 유민이 되어 걸식을 하거나 작당하여 도적이 되기도 하였다.

다음으로 사회적 분업이 진전되었다. 농산물이 상품화되면서 쌀·보리 이외에 인삼·담배·목면 등의 특수작물을 재배하여 이를 판매하게 되었다. 따라서 서울에서는 이현(梨峴 : 현 동대문 안)·종루(鐘樓 : 현 종로 부근)·칠패(七牌 : 현 남대문 밖의 청파동)의 삼대시(三大市)가 번창하였고, 지방에서는 장시가 크게 발달하였다. 시장의 발달에 따라 보부상(褓負商)·사상(私商)들이 필요로 하는 물건들을 공급하고, 이를 중개하는 위탁업도 아울러 성행하여 상인의 역할이 두드러졌다. 상인을 매개로 필요에 따라 전문적으로 물건만을 생산하는 수공업자가 성장하고, 이에 따라 농업과 수공업이 분리되어 각 산업의 전업화(專業化)가 진전되었다.

이러한 상품의 교환이 발달함에 따라 17세기 말엽부터 금속화폐인 상평통보가 전국적으로 보급되면서 상품화폐경제가 급속히 발전하였다. 상품화폐경제의 발전으로 전반적인 소비생활이 향상된 반면 국가재정의 지출규모도 늘어났다. 이에 중앙정부는 재정위기를 극복하기 위해 새로운 재원의 확보에 힘을 쓰게 되었고, 이는 결국 농민의 세액을 올리게 되어 수탈의 강화로 귀결되었다.

아울러 중앙정부에서는 일부 외척세력이 권력을 독점하였고, 여기에서 이탈하여 몰락한 양반들이 속출하였다. 권력이 점차 소수에 집중되면서 관리의 등용문인 과거제도의 시행은 공정성을 잃게 되었고, 폐해가 성행했다. 그 결과 권력자에게 뇌물을 주어, 관직을 팔고 사는 방식으로 지방관에 임명된 관리는 이제까지 들어간 경비와 함께 승진을 위한 비용을 마련하기 위해 백성들을 수탈하였다. 따라서 이들 탐관오리의 부패와 타락은 지방행정을 극도로 문란하게 한 요인이 되었다.

실무자인 향리(鄕吏)들 역시 지방관과 백성들의 중간에서 일을 처리할 때 부당한 이익을 챙겨 원한의 대상이 되었다. 또한 지역에서 상당한 영향력을 행사하고 있는 토호들도 백성들의 토지나 재산을 불법으로 빼앗거나 고리대금을 운영하여 그 차액을 챙겼으며, 향리들과 결탁하여 농민들을 수탈하는 데 앞장섰다. 이들은 이러한 점 때문에 농민봉기가 발생하였을 때 제일 먼저 습격의 대상이 되었다.

---

* 제3절은 정재윤(鄭載潤) 집필임.

농민봉기의 직접적인 요인으로는 관리들의 탐학과 함께 삼정의 문란을 들 수 있다. 이는 농민봉기가 발생하였을 때 요구의 대부분이 이에 관한 내용을 담고 있는 점을 통해 알 수 있다. 삼정에는 먼저 토지에 부과되는 모든 조세를 일괄하여 수취하는 일종의 전결세 수취행정인 전정(田政)이 있다. 전세 종목에는 전세미(田稅米) 6두(斗), 대동미(大同米) 12두, 삼수미(三手米) 1두 2승의 기본세 외에 각종 부가세가 있었다. 중앙정부는 재정의 궁핍을 메우기 위해 중요한 재원인 전세를 크게 늘렸다. 그런데 전세는 토지소유자인 지주가 내는 것이 원칙이었으나 삼남지방에서는 전호농민이 납부하는 것이 관례로 되었다. 또한 19세기에 이르러 상품화폐경제가 발전하여 현물 대신 화폐로 징수하는 방법이 일반화했다. 1결(結)당 수취총액을 화폐로 환산하여 결가(結價) 몇 냥으로 징수한 것이다.

이러한 과정에 수령이나 향리들의 농간이 개입하여 문제가 발생하였다. 향리들은 결가를 시가로 계산하여, 농민들한테 거둘 때의 가격과 중앙에 납부할 때의 가격 차이를 조작하였고, 그 결과 막대한 이익을 남겼다. 특히, 조세수납 과정의 편리함 때문에 결가에 기존의 전결세뿐만 아니라 군역의 부족분이나 환곡부담의 부족분도 토지에 부과하여 한꺼번에 걷었다.

이와 같이 모든 조세가 금납화하고 결렴화(結斂化:토지를 대상으로 세금을 징수하는 것)하면서, 개별 조세항목을 따로 걷지 않고 한꺼번에 계산하여 관청에서 거둬들이는 조세수납체계인 도결(都結)이 시행되어 그 폐해는 더욱 늘어났다. 이는 관청에서 모든 조세의 할당과 수납을 총괄하는 방식으로, 빈농층의 조세를 토지에 전가한 것이다. 농민들의 입장에서 볼 때 한 항목의 조세에 대해 여러 번 납부해야 하였으므로 과중한 부담이 되었다. 이러한 결가의 고액측정과 도결세 시행은 농민봉기의 주요한 원인이 되고 있다.

다음으로는 양인 농민을 대상으로 한 군포 징수행정인 군정(軍政)도 문제가 되었다. 군정은 양인이면 누구나 군역 대신 군포 1필씩 부담하는 것이 원칙이다. 그런데 군정 또한 포가(布價)를 고액으로 책정하여 이의 차액을 착취하거나 인신에 부과되는 원칙에서 벗어나 도결·가결(加結)이다 하여 전결에다 부과하였다. 그 결과 군정의 폐단은 전정의 부담을 더욱 가중하게 하였다. 아울러 수취를 강화하고자 총액으로 계산하는 군총제를 운영하여, 19세기 이후 군·현 단위의 총액수는 증가하였으나 부농의 신분상승으로 군역부담자인 양인 농민이 감소되어 그 부담이 크게 늘어났다. 이에 견디지 못한 양인들 중에 도망자가 속출하자, 이 또한 백골징포(白骨徵布 : 죽은 자에게도 포를 거두는 방법)·황구첨정(黃口簽丁 : 어린 아이에게도 포를 거두는 방법)·족징(도망자의 일족에게 책임을 전가하여 포를 거두는 방법)·인징(도망자의 이웃에게 포를 거두는 방법)이다 하여 양인의 부담이 되었다.

환곡(還穀)은 원래 빈민들을 구제하기 위해 실시된 제도로, 춘궁기에 가난한 농민에게 국가의 곡식을 빌려주었다가 추수기에 그 10분의 1을 모곡(耗穀)의 손실분으로 가산하여 받는 것이었다. 그러나 이는 시행과정에서 변칙으로 운영되어 삼정 중 가장 폐단이 컸다. 즉, 빈민구제사업이 실제로는 이자 구실을 하여 점차 고리대로 변한 것이다.

원래 환곡은 군량미 개색(改色)의 기능도 가졌기 때문에 창고에 보관된 환곡의 원곡(元穀) 중 반은 창고에 두고 나머지 반을 농민에게 분배하는 것이 원칙이었다. 그러나 이를 무시하고 재정부족을 메우기 위해 필요 이상으로 창고 안의 모든 원곡을 대출하여 창고가 비게 되었으며, 이에 따라 농민들의 환곡부담은 크게 늘어났다. 농민들 중 계속된 흉년으로 이를 갚지 못하는 농민들이 늘어났고, 지방관청에서도 중앙정부에 낼 세금이 제대로 걷히지 않을 때 환곡으로 대처하는 경우도 생기게 되었다. 향리들도 중간에서 농민들에게 받은 환곡을 사사로이 이용하고 장부에만 받은 것으로 기록하여, 실제 창고가 텅 비는 허류(虛留)현상이 나타났다.

이러한 환정의 폐단은 나누어주는 과정에서 생기는 것이 가장 많았다. 원래의 정가보다 가산하여 받기도 하였고 단성현의 경우에는 환총이 감당하지 못할 정도로 과다하게 책정되기도 하였다. 아울러 반백(半白)이라 하여 반은 겨를 섞어서 원곡의 두 배를 만들기도 하였으며, 문서에만 환곡을 분급하고 모곡을 취하는 백징(白徵)이 일반화하였다. 또한 원곡을 곡식이 비싼 봄에 화폐로 대여하고 곡식이 싼 가을에 미곡으로 징수하는 전환(錢還)을 시행하여 그 차액을 착복하거나, 곡가의 고저에 따라 다른 지방의 곡식을 이무(移貿)하여 중간 이득을 착복하는 등 갖가지 방법으로 농민을 괴롭혔다.

이와 같이 19세기 이후 삼정의 문란은 무엇보다도 조세량 자체의 지나친 증가와 농민이 이를 납부할 능력이 없었다는 데 있었다. 또한 재정의 증가분이 농민에게 떠넘겨지게 되고, 조세제도 운영의 문제로 수령과 향리들의 부정이 개입될 여지가 많았다. 특히 총액제 방식의 운영은 조세 수취의 안정을 기하고자 하는 정부의 입장을 반영한 것으로, 조세의 완납 여부를 수령의 고과에 연결시켰기 때문에 수세업무가 전적으로 위임된 수령과 향리들은 수단과 방법을 가리지 않고 무리하게 거두어들였다. 이에 납세능력이 없는 농민들은 역을 피하거나 아예 토지에서 이탈하여 떠돌이 생활을 하기도 하였다. 이로써 생긴 부족분은 총액제에 따라 다른 농민에게 전가되었다. 또한 서민지주나 부농은 여러 방법을 동원하여 조세부담에서 벗어났고, 이들의 몫은 역시 일반농민에게 전가되었기 때문에 조세 수취에 심한 편중현상을 초래하였다. 따라서 삼정의 문란은 향촌의 커다란 사회문제로 부각되었고, 1862년(임술년)에 이르러 대규모 농민봉기가 발생하게 되었다.