동학농민혁명의 조세저항운동이 현대국가 세제에 주는 시사점*



정 덕 주
서해대학교 교수



안 창 남
강남대학교 교수

목 차

Ⅰ. 여는 글

Ⅱ. 동학혁명시대의 조세제도 분석

Ⅲ. 1894년 동학농민혁명운동과 조세문제

Ⅳ. 동학농민혁명운동이 조세제도에 미친 영향

Ⅰ. 여는 글

조선정부의 주된 세입(稅入)은 대부분 토지로부터 나왔다. 즉, 토지를 빌려주고 받는 임대료, 토지의 수확물 등을 과세물건으로 하고, 여기에 부가(附加)하여 몇 가지 세목이 추가되었다. 또한 중앙정부의 재정이 지방 관리들의 급여조차 제대로 지급할 수 없을 정도로 빈약했다.

따라서 왕족과 국가 운영에 필요한 금액을 미리 정하고, 그 이상의 징수된 것은 지방정부의 운영에 사용하도록 징수체계가 되어 있었다. 따라서 세무공무원은 과도한 징세를 하고 이 중 일부를 착복하는 현상이 비일비재 했던 것이다. 사실 이러한 문제는 조선왕조만의 문제가 아니라 전 세계적으로 비슷한 유형을 보이고 있었다. 그런데 동학농민혁명의 조세저항운동이 역사적으로 중요한 이유는 세금문제의 처음은 사소하고 사회 저변에 숨어있는 것처럼 보이지만, 이 문제가 해결이 되지 않고 표면화되었을 경

우 이를 해결하기에는 너무나 많은 희생이 뒤따른다는 점이다. 사실 동학농민혁명은 세금문제가 기폭제가 되었고, 나중에 정치문제로 변화되어서 노비해방과 토지개혁과 같은 사회변혁으로까지 이어졌다. 그리고 당시 주된 납세자였던 농민들이 일본 등 제국주의 세력에 죽음을 무릅쓰고 맞서 싸웠으며, 이와 같은 정신은 3·1 운동과 4·19 혁명 그리고 5·18 민주화운동과 6월 항쟁으로 이어져 왔다.[1)]

동학농민혁명운동의 조세저항을 분석하기 위해 아래에서는 조선시대 후기의 세금제도를 분석하였고(Ⅱ), 이어 동학농민혁명운동과 조세문제를 분석하였으며(Ⅲ), 결론으로 현대세제에 주는 시사점을 도출하였다(Ⅳ).

Ⅱ. 동학혁명시대의 조세제도 분석

동학농민혁명의 출발점은 세금문제이다. 구체적으로 납세자인 농민의 조세저항이라는 것이다. 당시 세제는 현행 세제와는 달리 정확한 세원(稅源)의 파악이 불가능했고 세무공무원의 부정부패가 극심했었던 결과 당시 서민층이자 납세자이었던 농민들이 이에 격분하여 저항을 하면서 시작되었다. 이후 세금문제를 벗어나 정치와 군사적인 면까지 확대되었으나 일본과 청나라의 개입으로 인해 동학농민군의 패퇴와 전봉준의 체포로 막을 내리게 된다.

그러나 동학농민혁명운동은 이후 갑오경장으로 이어져서 결국 조선의 멸망과 아울러 대한제국의 성립에 결정적인 역할을 하게 되었고, 이후 일제 식민지 시대를 거쳐서 대한민국의 성립에 이르는 중요한 단초를 제공한 것이다.

조선의 멸망이 세금에서 비롯되었다는 것은 세계사를 보더라도 이례적인 것이 아니다. 역사적으로 보면 세금이 역사변혁의 가장 중요한 요인임은 쉽게 알 수 있다. 예를 들면, 1215년 영국 대헌장(Magna Carta)이나 1628년 권리청원(Petition of Right), 1773년 미국독립전쟁과 관련된 Tea Acts, 1789년 프랑스 대혁명과 관련된 소금세(Gabelle)가 조세저항의 대표적인 사례이다.[2)]

이토록 세금이 중요함에도 불구하고 중세나 근대의 집정자는 물론 현대 정치집단도 세금을 경홀히 취급하여, 함부로 서민에 대한 증세(增稅)를 하거나 부자에 대한 감세(減稅)를 하고 있음은 참으로 안타깝고 위험천만한 일이다. 그 이유는 세금이 잘못될 경우 정권이 망하는 차원이 아니라 나라가 멸망할 수 있기 때문이다.[3)] 아래에서는 조선시대의 세제를 간단하게 요약·분석하여 설명하였다.

1. 일반적 현황

조선시대는 일반적으로 임진왜란(1592-1597년)을 분기점으로 전기와 후기로 나누어진다. 그 이

* 이 글은 2012년 6월 15일 전북 군산에서 개최된 제16회 월드텍스연구회 정기학술대회에서 발표된 내용을 일부 수정하고 보완하였다.

1) http://dl.nanet.go.kr/SearchDetailList.do (동학농민혁명 제113주년 기념대회 축하메시지, 2007. 11. 9.). 동학농민혁명운동에 대한 명칭은 동학혁명, 동학농민운동 등 여러 가지가 있으나, 2010. 3. 17. 법률 제10110호로 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법」이 제정되어 운영되고 있는 바, 이 글에서는 동학농민혁명으로 사용하였다. (자세한 내용 : http://www.e-donghak.go.kr, http://www.donghak.go.kr/main.asp, http://www.1894.or.kr/select.html 참조)

2) 자세한 내용 : 문점식, 「역사 속 세금이야기 - 인권전쟁 그리고 세금 - 」, 세경사, 2012년 참조.

3) 안창남, "기업 친화 조세정책과 기업주 친화 조세정책의 차이", 한국세정신문 칼럼, 2008. 7. 31.

유는 임진왜란[4]과 그 뒤의 병자호란을 거치면서 국가의 제도나 정책이 대부분 변경되었기 때문이다. 그만큼 전쟁의 폐해가 컸다는 것이다. 조선시대 전기의 조세제도는 조(租)·용(庸)·조(調)를 근간으로 운영되었다.

조(租)는 토지를 과세물건으로 하여 수확량의 10%를 세금으로 징수하였고, 용(庸)은 사람의 노동력을 통해 군대나 토목건설 등에 사용되는 인력을 제공하는 것이고 조(調)는 각 호(戶)지역 특산물을 징수하였다.[5]

반면, 임진왜란을 거치면서 당시 주된 납세자였던 농민들이 거주지역을 떠났거나 전쟁으로 농경지가 황폐화되어 종전의 세금체계를 적용할 수 없었다. 이와 같은 어려움을 해결하기 위해 대동법(大同法)이 실시되었다. 이는 토지를 가진 농민들을 상대로 하여 토지면적에 비례하여 일정량을 납부하게 하였고(田政)[6], 군역(軍役)에 종사하지 않는 농민이 옷감을 부담하는 군포로 납부하게 하였으며(軍政)[7], 정부가 춘궁기에 곡식을 대여하고 추수 시에는 여기에 이자를 붙여 환곡(還穀)을 하는 이른바 전정·군정·환곡의 체제로 변모되었다.

그리고 여기에 덧붙여 지방관청의 재정 확보 및 중앙정부에 대한 상납 목적으로 잡역세(雜役稅)가 부과되었다. 이와 같은 체제는 1892년의 동학농민혁명운동 및 1894년의 갑신정변 때까지 그 골격이 유지되었다.

조선후기 시대는 임진왜란의 여파로 신분제가 붕괴되었다. 따라서 종전에는 양반계급과 평민계급 중 세금은 평민계급에게만 부과되었지만, 평민의 양반으로의 신분상승이 확대됨에 따라서 군역의 납세자가 감소되는 현상도 발생하게 되었다. 그리고 진휼(賑恤)[8]에 목적이 있었던 환곡정책은 세수확보를 위해 적정한 이자를 넘어서 폭리에 가까운 이자를 붙여서 징수하게 됨에 따라, 사실상 국가가 서민에게 '고리대금업'을 하는 것으로 변질되었다.

특히 잡역세의 경우, 전국적으로 통일된 법전이 적용되는 것이 아니라 각 지방(郡, 縣)마다 서로 다른 방식으로 부과·징수되어 납세자인 농민층과 수령의 힘의 역학관계에 따라 자의적인 수탈의 가능성이 상존하고 있었다.[9]

2. 총액제 조세정책의 무리한 시행

조선정부는 국가재정의 부족을 만회하기 위해 총액제(總額制) 조세부과체계(즉 결총제(結總制), 군총제(軍總制), 환총제(還總制)가 바로 그것이다)를 시행하였다. 이는 국가의 세수입을 미리 확정해놓고 각 지방의 군(郡)과 현(縣)의 총책은 이 총액에 맞추어서 징수하고 납부하도록 한 제도이다.[10] 다시 말해, 경제상황이 어떻게 되든지 불구하고 일정액을 항상 국가에 납부하도록 한 제도이다.

그런데 가장 중요한 세입원인 전정(田政)은 인간

4) 임진왜란을 임진전쟁으로 변경해야 한다는 주장이 있다. 그 이유는 조선과 일본 및 중국이 참전해서 벌인 세계 최대의 전쟁이라는 것이다. (하우봉수, '임진왜란'이 아니라 '임진전쟁'이다, 2012.2.1. 조선일보 기고, http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=023&aid=0002356038).

5) 이와 같은 체제는 중국의 위·진 시대(魏晉時代) 이래 시행되어 왔었다. 현재 소득세, 법인세 및 부가가치세가 우리나라를 포함한 선진국의 주요 세목인 것과 유사하다.

6) 따라서 토지를 소유하지 아니한 소작농은 납부대상에서 제외되었다.

7) 징수체계의 문란과 부정으로 인해 폐해가 심각하자, 1750년 영조는 균역법을 실시하여 집집마다 동일하게 군포 1필을 납부하게 하였다.

8) 국어의 뜻은 "흉년에 가난하고 군색한 백성을 불쌍히 여겨 도와줌, 불쌍하고 가엾이 여겨 베풀어 줌"이다.

9) 이영호, 「한국 근대 지세제도와 농민운동」, 서울대학교 출판부, 2001, p. 24.

10) 이영호, 앞의 책, p. 24.

의 노력만으로 해결될 수 있는 것이 아니라 하늘에서 적당한 비와 온도가 제공되어야만 가능한 것이다. 풍년이 들었을 때는 문제가 없을 수 있겠지만 흉년의 경우에는 농민에게 가혹한 부담이 될 수밖에 없는 구조적인 문제점이 있었다.

이와 같은 총액제적 조세부과정책에 대해 납세자인 농민은 군·현 또는 면·리 단위의 공동납부(共同納付)제도를 통해서 의무를 이행했다. 그러나 공동납부를 이행하지 못할 경우 해당 미납액에 대한 나머지 구성원의 부담증가로 이어졌다. 이에 따라 납세자의 세부담 증가 및 조세부담의 불평등으로 이어졌고, 이것이 19세기 농민 조세저항의 주된 요인이 되었다.[11]

현대 세제의 잣대로 보면 조선시대의 총액제적 조세제도가 무리라고 판단되지만, 당시의 여건(즉 세원 및 세원관리능력의 부족)을 고려해보면 이해가 되는 점도 있다.[12] 그럼에도 불구하고 보다 근본적인 해결책을 마련했었어야 하는 것은 당시 지도층의 책임이라고 밖에 볼 수 없다. 이를 위해서 전정(田政)제도를 보완하여 실제토지소유자와 토지면적을 정확하게 파악하는 것이 필요하였다.[13] 그러나 대한제국의 성립 시까지 전국단위로 이와 같은 작업[14]은 실시되지 못했다.

3. 농민항쟁의 도화선이 된 조세제도

19세기 농민항쟁의 기본적인 성격은 반체제적인 성격을 지니고 있었다. 그리고 이것이 극대화된 것

11) 자세한 내용 : 정창렬, "조선후가 농민봉기의 정치의식", 한국인의 생활의식과 민중예술, 성균관대 대동문화연구소, 1983 참조. 이에 따르면, …… 각 읍의 전결(田結)은 4결 혹은 8결 단위로 작부(作夫)하고 各夫에 戶數를 낸다. 호수(戶首 : 땅 여덟 결(結)을 한 단위로 하여 공부(貢賦)를 바치는 일을 맡아 하던 사람)는 납세자로부터 세액을 수취하여 관에 납부하고 그 나머지를 취하여 수고의 대가로 삼는다. 그런데 지금의 수령이 호수의 일을 대신하여 미(米)와 목(木)을 막론하고 납세자로 하여금 화폐로써 스스로 납부하게 하고, 관에서는 미와 목을 무역하여 경사(京師)에 납부한다. 그 과정에서 남은 것은 모두 관에 귀속시킨다. 이것을 소위 관도결(官都結)이라고 한다. 그런데 도결(都結) 서리(胥吏)가 관서의 공전(公錢)이나 군포(軍布)를 사용(私用)에 충당하고 이를 보충하는 미봉책으로 마을에 징세도록(徵稅都錄)을 발표, 배부할 때, 전결세율(田結稅率)을 정액 이상으로 기입하여 징수하는 것 즉, 결세(結稅)를 법정액 이상으로 받아가는 것을 의미함)을 하는 자는 반드시 부족한 군포(軍布)와 포흠(逋欽)된 환곡의 보충을 명분으로 삼는다. 부족한 군포는 마땅히 軍額을 메우는 것인데 어찌 이를 농민에게 해가 되게 하며, 포흠된 환곡은 마땅히 이서(吏胥)에게 책임을 물어야 할 것인데, 이를 민호(民戶)에게 돌려서 징수하는가. 더구나 소위 군포의 보충과 포환(逋還)의 보충이 모두 유명무실함을 면하지 못한 즉, 그 귀속이 과연 어디에 있는가. 처음에는 결가를 약간 헐하게 정하기 때문에 호수는 실업한 것을 원망하지만 결민(結民)은 해가 없다고 하기도 하는데, 그 후에는 흉년을 칭하며 점차 결가를 인상하여 심지어 매결 20냥이 되는 읍도 있었다.……(이하 생략). 자세한 내용 : 備邊司謄錄, 憲宗4년, 1838년 1월 10일 참조. 이 책은 조선의 최고회의기관인 비변사(備邊司)의 활동을 기록한 책임. 이며 현재 273책이 남아있다.

12) 한국세제를 살펴보면, 1977년 부가가치세가 실시되기 전까지는 국세청이 납세자에게 납부할 세액을 세법의 규정보다 미리 받는 조상징수(繰上徵收)제도가 존재했었다. (자세한 내용 : 강만수, 「현장에서 본 한국경제 30년」, 삼성경제연구소, 2005 참조)

13) 전정은 크게 보면 양전제(量田制)와 수세제(收稅制)로 구분되는데 주된 내용은 토지를 6등급으로 구분하고, 20년마다 한 번씩 실제조사를 통해 양안(量案), 즉 토지대장을 작성하며 이를 바탕으로 세금을 부과하는 것이다. 그러나 임진왜란 이후 제대로 실시되지 못했으며, 특히 실학파 학자들이 이의 정확한 실시를 촉구하였었다(자세한 내용 : 유형원의 「반계수록(磻溪隧錄)」, 이익의 「星湖僿說」, 정약용의 「經世遺表」 중 토지관련 제도 내용 참조).

14) 숙종 때에 삼남지방에 양전이 시행된 이후에는 전국적인 규모로 양전이 시행되지 못했다. 따라서 중앙정부가 책정한 세액을 충당하기 위해 무리한 과세가 이루어졌고, 이는 납세자인 농민의 과도한 세부담으로 이어졌으며, 국고로 들어올 재화가 부패한 공무원에게 돌아가는 것은 불문가지였다고 본다.

이 1894년 동학농민혁명운동이었다. 당시 주된 납세자인 농민은 외세배격과 농민의 입장을 이해하는 근대화 정책을 선호한 반면 개화파는 위로부터 지주적 입장에서 서양문물을 수용하는 것이었다.[15] 따라서 농민들이 요구하는 조세제도의 개혁은 전정, 군정, 환곡제도가 합리적으로 개선되는 것이었다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 총액제 및 세무공무원의 부정부패 만연으로 조세문제에 불만은 쌓여갔고, 결국 전북 고부에서 동학농민혁명이 발생한 것이다.

그러나 고부이전에도 전국 각지에서 소규모의 조세저항운동이 여러 건 있었다. 먼저 진주에서는 1855년부터 분실된 환곡을 토지에 부과하여 징수하였다가 1859년 농민들이 그 폐지를 비변사에 요구하여 중지되었고 1861년에도 1결에 2냥 5전씩 다시 징수하려다가 여론이 비등하여 중단되었으며, 1862년에 다시 토지에서 거두려다 농민봉기로 이어졌다.[16]

또한, 같은 해 성주에서는 농민들이 부패한 이서(吏胥)[17]의 징치와 폐정의 개혁을 요구하는 12개의 요구조건을 내세웠다. 이들 내용의 대부분은 세금과 관련된 것이다. 관청은 토지에 30여 냥의 결가[18]가 부과되었으나 농민들은 8냥으로 인하를 요구하였다. 1862년 5월 선무사(宣撫使)로 파견된 이참현(李參鉉)이 농민들에게 10냥으로 인하할 것을 제안했지만 결국 8냥으로 타협하였다.[19]

상주도 성주와 마찬가지로 결가의 문제로 농민의 저항이 있었다. 과세관청은 10냥을, 농민은 8냥을 주장하였다. 또 환곡에 있어서 이자 4천여 석을 누가 부담하는지에 대해 '大民'과 '小民' 사이에 대립이 있었는데, 대민은 공평하게 家戶마다 분담하자고 하였고 소민은 토지에 분배하여 충당하고자 하였다.

토호대민(土豪大民)은 스스로 호수(戶首)[20]가 되어 결가 이상으로 징수하고 가난한 농민들에게는 가혹한 고리대를 착취하여, 농민항쟁에서 대민들이 소민에게 공격을 당하였다.[21]

이외에도 1894년까지 수없이 많은 대소의 농민항쟁이 군현단위로 계속 발생하였고 그 원인도 이전의 농민항쟁과 유사하였다.[22]

Ⅲ. 1894년 동학농민혁명운동과 조세문제

1894년 동학농민혁명운동은 1860년대 농민항쟁과 그 궤를 같이 한다고 본다. 이는 군현단위의 농민항쟁이 확대되어 전국단위의 운동으로 발전되

15) 이영호, 앞의 책, p. 54.
16) 이영호, "1862년 진주농민항쟁의 연구", 한국사론(19), 1988, p. 430.
17) 세금징수 실무담당자임.
18) 현대의미로는 "과세표준액을 정함"임.
19) 국사편찬위원회, 壬戌錄, pp. 217~219.
20) 호수의 의미는 각주 11번 참조.
21) 이외에도 경상도 개령, 안동, 울산, 전라도 익산에서 도결을 시행하여 결가는 고가로 책정하여 농민들의 반발이 있었다. (「일성록」, 철종 13년(1862년) 7월 8일, 慶尙右道 暗行御史 趙炳鈺 珍書啓別單.)
22) 참고자료 : 한우근, 「東學亂 기원에 관한 연구」, 서울대 한국문화연구소, 1971, pp. 65-81.
23) 이영호, 앞의 책, p. 61. 이들의 주장을 요약하면 아래와 같다.
1. 軍政, 還政, 田政의 3정은 通編에 따라 준행할 것
2. 輪船으로 상납한 후 每結價에 磨鍊米가 3-4두가 되는데 즉시 혁파할 것
3. 結上頭錢과 古錢의 명목은 해마다 증가하는데 모두 시행하지 말 것

었는데, 그 주된 원인은 조세문제[23]이었다. 이외에도 정치권력문제, 신분제문제, 토지문제를 포괄하는 체제문제로 확대되었다.[24]

1. 동학농민혁명운동의 성격

1876년 강화도조약 체결 이후 임오군란이나 갑신정변으로 관기가 무너지고 매관매직이 성행하게 되었다. 이렇게 임용된 관리는 금전을 이용하여 임용되었기 때문에 뇌물로 준 금액을 다시 만회하고자 부패의 정도가 더욱 심화되었다.[25]

예를 들면 金昌錫은 均田使에 임명된 뒤, 유휴지를 개간하면서 5년간 면세키로 약정하였으나 이를 어기고 추수시 징세(徵稅)를 하였으며 陳田에 대해서는 이를 災害로 허위보고하고 징수한 금액을 착복하였다.[26]

특히 대표적인 것은 고부군수 조병갑으로, 그의 부정부패 내역은 전봉준이 공초(供招)에서 밝힌 바 다음과 같다.[27]

1. 보를 쌓듯 봇둑 아래서 그 물의 혜택을 받는 농민에 대하여 억압적인 명령을 내려 상답이면 1두락에 2말을 세금으로 거두고, 하등 농에 대해서도 1두락에 1말을 거주어, 도합하니 벼가 700여석이나 되었다.
2. 묵은 황무지는 백성에게 갈아 먹으라고 허락하여 관가에서 문권까지 발급하면서 세금은 징수하지 않는다고 해놓고, 가을 추수 때가 되니 억지로 거두어 갔다.
3. 부잣집 백성에게서 돈 2만여 량을 빼앗았다(그것은 불효, 불목, 음행 및 잡기 등의 일로 죄목을 얽어서 그렇게 했다)
4. 그 아비가 일찍이 태인 고을에서 원을 지냈는데, 그 아비를 위해 비각을 세운다고 하면서, 1000여 량을 억지로 거두었다.
5. 대동미를 민간에서 정백미 16말씩 일정한 값을 기준으로 해서 거두는데, 막상 쌀을 상납하면 하등미로 값을 쳐서 그 잉여 이익을 몽땅 먹어버렸다.
6. 수리사업으로 보를 쌓을 때 억지로 다른 산에서 수백 년 된 큰 나무를 베어다가 일꾼들에게 보를 쌓게 하고는, 한 푼도 일꾼에게 품삯을 주지 않은 일 등이다.[28]

위 사항을 참고하면 동학농민혁명운동의 조세저항권 성격을 알 수 있다. 첫째는 조선정부의 세원(농지)관리정책의 부재와 관리능력 부족, 둘째, 납세자

4. 각읍의 재정 중 원래 액수 외에 加磨練한 것은 모두 혁파할 것
5. 結米는 예전의 大同의 방식에 따르도록 복고할 것
6. 均田官이 陳結에 농간하는 것은 모두 민에게 심대하므로 혁파할 것
7. 각읍의 진결과 浮結은 영원이 감면할 것
8. 흉년의 白地徵稅는 시행하지 말 것
9. 각 宮房에서 折受한 無土輪回結을 모두 혁파할 것
10. 公錢 천금을 浦欠한 자는 죽여서 속죄하게 하고 그 인척에 족징하지 말 것
11. 轉運營에서 輪船으로 상납하던 것은 각 읍에서 상납하는 방식으로 복고할 것

24) 자세한 내용 : 신용하, "갑오농민전쟁 시기의 農民執綱所의 활동", 한국문화 6권, 서울대문화연구소, 1985 참조.

25) 고종 20년 암행어사의 보고서를 보면 전라우도, 경상 좌도의 12부 · 군 · 현 · 수령이 적발되었다고 보고하고 있는데, 이는 관료의 부정이 특정지역에만 그치는 것이 아님을 보여주고 있다.(日省錄, 274책, 고종 20년 7월 1일.)

26) 黃玹, 梅天野錄, 하권, p. 108.

27) 이와 같은 부정부패는 단지 전라도 뿐 만 아니라 전국적인 현상이었으며 부패한 왕조의 말기증세였다. 다산 정약용은 목민심서에서 "나뭇가지 하나 병들지 않은 것이 없다. 굶은 호랑이와 독수리가 더욱 사납게 농민들을 등치고 빼앗는다."라고 조선 후기 농민의 실상을 밝히고 있다.

28) 김상웅, 「녹두 전봉준 평전」, 시대의 창, 2007, pp. 239~240. 한편, 아울러 1888년 박영효가 고종에게 올린 상소문을 보면 당시의 조세제도의 단면을 볼 수 있다.
1. 지조(地租)를 개량하여 지권제(地券制)를 시행할 것.
2. 조세징수를 저렴하게 하고, 조세법을 너그럽게 하고, 부과의 불균형이 없게 할 것

인 농민의 담세능력을 초과한 세금부여, 셋째 세금을 담당한 공무원의 부정부패라고 요약할 수 있다.

2. 왜 고부인가?

앞서 살펴본 바와 같이 조세와 관련하여 전국 각지에서 치열한 조세저항운동이 일어났지만, 고부에서처럼 심각한 사태로 발전되지는 아니했다. 그렇다면 왜 고부인가? 여기에는 당시 고부군수였던 조병갑의 탐관오리적 행태와 전봉준의 역사의식이 충돌되었기 때문으로 보인다. 이에 덧붙여 살펴보면 고부를 포함한 호남지방의 지정학적 · 경제적인 위치도 한 몫을 했다고 본다.

가. 조병갑

조병갑의 할아버지는 규장각 검서관과 의금부도사를 지냈고, 아버지는 태인군수에 이어 현감을 지낸 조태순의 서자이며, 영의정을 지낸 조두순의 조카이다.[29] 조병갑은 1892년 4월 고부군수에 부임하였는데, 조병갑과 그의 부친이 주로 전라도 곡창지대의 군수에 임명된 것은, 당시 이 지역이 가장 탐학하기에 적합한 '기름진 곳'이었기 때문이었다.

나. 경제적 측면

당시 전라도는 전국 쌀의 2/3를 생산하고 있었다. 즉, 전국 수확량이 92,507석인데 전라도는 61,357석으로 68%를 점유하고 있다. 度支田賦考에 따르면 전국 出稅實結이 779,877結인데 전라도는 207,518結로 26.6%이며, 沓은 전국 330,778結의 40.3%인 133,408結이고, 上納을 기준으로 보면 전국이 92,507石인데 전라도는 61,357石으로 68%를 점유하고 있다.[30] 이를 종합해보면 전국 곡물생산량의 2/3을 전라도가 담당했다고 본다.[31]

그런데 이들의 수확량은 관계시설인 보(洑)에 의존하게 되고, 보의 이용에 따라 부과되는 수세(水稅)는 흉년과 풍년에 따라 조정이 되어야 함에도 불구하고, 당시 관청에서 이를 반영하지 않고 풍년을 기준으로 조세부담액이 결정되었다. 따라서 이를 감하여 달라고 호소하게 되었지만 관청에서 이를 거절한 것이 민중봉기의 원인이 되었다.[32]

다. 지정학적 위치

고부는 전라도의 평야지대의 중심이 되는 군이었다. 고부군내에 동진강지류인 예동보(일명 만석보)가 수자원이 되어 배들평(이평)이란 비옥한 농토를 이루고 있으며 옥토로 부촌을 이루고 있었다. 이러한 비옥한 농토는 세수도 많았다.

라. 행정중심지

3. 금은동전을 제조하여 당오전(當五錢)의 폐를 구제할 것
4. 은행을 설립할 것
5. 장유(壯幼)를 막론하고 백성들에게 납세로써 보국안민(輔國安民)해야 한다는 뜻을 교육하여 그것을 명심하게 한 후에 농공상(農工商)에게 징세하여 지금의 시급한 업무에 사용할 것. 만약 먼저 그 이해관계를 깨우치지 않고 갑자기 그러한 정책을 시행하면 큰 소요가 일어나 정부를 원망할 것이다.

29) 조병갑이나 조두순이 과거급제자 명단에 없는 점으로 보아, 정상적인 방법으로 관직에 올랐던 것이 아니라 권력의 비호를 받아 음직으로 고위직에 오른 것으로 추정된다. (김상웅, 앞의 책, p. 237)

30) 度支田賦考(下), p. 219.

31) 다시 말해, 그 당시는 국가 전체 세수입의 70% 가까이를 호남에서 부담하고 있었다는 의미이다.

32) 東學亂記錄(上), p. 157.

縣을 기준으로 보면 고부군은 인근 김제군을 제외하고는 郡勢가 강한 지역으로, 조병갑은 익산군수로 발령을 받았음에도 불구하고, 40일만에 전라감사 김문형의 추천으로 다시 고부현감이 될 수 있었다. 이는 전봉준의 공초에서 밝혔듯이 보세(洑稅) 700여석과 부자에게서 갈취한 2만여 량 등을 수탈한 것을 보더라도 고부가 부자도시였다는 것을 반증하고 있으며, 고종 15년 암행어사에게 발각된 前 고부군수 李秀殷의 非行을 보면 36명에게서 수탈한 금액이 20,146량 5전과 조세 115석이나 되었다. 이를 보아도 조병갑이 고부군수로 남아있으려는 이유를 짐작할 수 있다.[33]

마. 수세(水稅)의 폐단

조선시대 농업의 성패는 농토의 비옥도 중요하지만 강우량에 절대적으로 의존되는 사업이었다. 그리고 농민의 주된 수입원은 농업소득이 대부분이므로 농업소득에 부과되는 세금은 직접적으로 농민의 가처분소득을 감소시켰다.

따라서 보(洑)의 물을 사용하는 행위에 부과된 수세는 재해가 있을 경우 물을 사용하지 못하게 되므로 수세를 감면해주어야 했음에도 불구하고 그대로 종전과 같이 징수하게 되면 세금에 대한 저항을 할 수 밖에 없는 것이다.

3. 실학사상의 영향

실학이란 조선시대 후기 즉, 17세기 영조와 정조 이후 조선시대 후기의 반주자학적인 성향을 가진 학자[34]들의 학문으로 이들은 당시 비현실적인 학문을 바로잡아 현실성을 다시 찾고, 그리고 자아의 자각으로 우리나라의 실지 사정에 입각한 실제적인 사고를 세워 놓은 학풍을 의미한다. 이들은 주자학적(朱子學的) 세계주의 속에 매몰되지 않고 새로운 차원을 지향하여 실용(實用)·실증(實證)을 강조하였다는 점에 있어서는 일치하고 있는 것이다.[35]

실학자들은 임진왜란과 병자호란을 겪으면서 와해된 조선을 재건하기 위해 토지 개혁과 신분제 개혁 등 다양한 개혁안을 제시하였다. 또한 민본주의와 평등주의에 기초한 근대적인 사회의식의 발달을 가져왔다. 즉, 백성에게 주권(主權)이 있다는 주권재민(主權在民)의 근대적 정치의식의 발달을 가져왔으며 양반의 특권을 비판하며 봉건적인 신분제도의 한계를 극복하려 했다. 이들의 재정관과 조세관을 요약하면 아래와 같다.

가. 재정관

이들의 재정관을 요약하면 조선왕조의 재정수입을 분석하면 50% 정도는 조세로 기타는 환곡으로 충당되고 있는데 재정수입의 대부분은 농업과 관련된 분야에서 조달된다. 그러나 당시 농업의 저생산성 및 천재지변으로 인해 조세수입의 안정적인 확보가 불가능하다. 따라서 왕조의 재정지출이 증가되면 될수록 농민인 납세자의 지출이 증가되므로, 재정의 합리화 즉, 왕실재정지출의 축소(節用)를 주장하였다.[36] 특히 정약용은 모든 관아가 예산제도를 확립하여 세입과 세출항목을 분명히 하고 경상비와 임시비를 명백히 하도록 주장하였다.[37]

33) 최기성, "東學農民革命運動原因과 古阜에 관한 硏究", 전북사학 제11 및 제12 합집, 전북대학교사학회, 1989, p. 23.
34) 대표적인 학자로 이수광, 허균, 유몽인, 박세당, 정약용, 유형원, 유수원 등이 있다.
35) 참고자료 : 한국의 실학사상, 삼성출판사, 1981년.
36) 김병하·장지원, 한국경제사상사, 한국방송통신대학, 1986, p. 105.
37) 정약용의 經世遺表 중 제2장 財政改革論 참조.

나. 조세관

반계 유형원은 국가 경비는 경상세입인 조세로서만 지출하고 조세이외의 잡세는 명목여하를 막론하고 모두 폐지할 것을 담은 경세론(經稅論)을 주장하였다. 이는 세입의 범위 내에서만 지출하는 것을 의미하고 또한 농민들의 부담을 줄여서 일정한 규칙에 따라 납부하게 되므로 조세부담의 예측가능성이 증대된다. 사정이 이러면 당시 집권자인 관료집단과 납세자인 농민의 관계는 對人的 관계에서 對物的 관계로 이행하게 된다. 즉, 민주주의나 시장경제주의의 기초가 시작될 수 있다는 의미이다.

이외에도 그의 주장을 요약하면 왕실재정과 국가재정의 분리, 조세부과에 있어서 공평과 확실의 원칙 및 공개원칙, 조세금납화 등이 있다.

다산 정약용은 조세의 원천이 소득에 있고 이에 대한 과세는 실질과세를 하여야 한다고 주장하기도 하였다.[38]

다. 개항과 밀무역 성행

1876년 조선은 강화도조약을 체결하였다. 그 결과 일본인의 국내 체류 및 일본과의 무역이 증대되게 되었으며, 특히 미곡의 경우에는 더욱 심화되었다. 그러나 밀무역의 성행으로 농민의 삶은 더욱 피폐해졌다.

특히 임오군란 및 갑신정변 이후에 백성들의 집단적인 민란이 발생하여 사회가 불안해지고 국권이 약화되었다. 1885년 해에도 35건의 민란이 발생하였다.

라. 동학교의 번창

동학은 창도된 지 30여년 만에 전국적으로 85지방에 339包를 조직하였으며 이 중 전라도에만 227包가 되었다. 이렇게 많은 동조자가 있었던 것은 高敞의 孫華仲이 선운사 도솔암의 秘訣錄을 꺼냈다는 신비의 비결자로서 그의 포에 도인들이 모이게 되었으며, 보은집회에 참가한 자가 5도에서 12,349명 중 전라도는 6,270명이 넘었다. 이와 같은 상황을 보면 전라도는 동학교가 번창했음을 알 수 있으며, 동학사상인 평등과 開闢사상의 영향으로 탐관오리에 대한 혁명과 斥倭의 보국안민의 깃발의 필요성을 원하고 있었다고 본다.[39]

마. 부친의 영향

전봉준의 부친인 전창혁은 서당에서 훈장과 동학교의 접주일을 하고 있었는데, 당시 고부군수 조병갑의 모친상 때 부조금 2천 냥을 안했다는 이유로 곤장을 맞고 이내 사망을 하게 되었다. 이와 같은 부친의 억울한 죽음이 이후 농민운동을 하는데 일정한 영향을 주었으리라 추측한다.

바. 소결론

왜 하고 많은 고을 중 고부인가? 사실 이미 진주, 성주, 상주 등에서 고부와 유사한 형태의 운동이 있었다. 전국적으로 확대만 안 됐을 뿐이다. 고부에는 특별한 게 있었다. 여기에는 조병갑과 전봉준의 운명적인 만남 이외에도 실학과 동학의 기막힌 조우가 있었다.

38) 참고자료 : 양해식, "조선후기 실학파의 조세사상에 관한 접근", 세무대 개교 제10주년 기념 논문집 (제9집), 1991, pp. 147~170.
39) 최기성, 앞의 논문, p. 278.

학문적으로 보면 망해가는 왕조를 뒷받침했던 성리학 대신 국민들의 삶을 걱정하는 개혁적인 실학사상이 움트기 시작했고, 여기에 평등사상을 강조한 동학교의 역할이 고부 농민들에게 커다란 영향을 줬다. 결국 역사의식을 가진 선비(전봉준)가 실학이라는 학문과 평등의 종교를 만나서 혁명이 됐던 것이다.[40]

Ⅳ. 동학농민혁명운동이 조세제도에 미친 영향

1894년 전봉준의 체포로 인해 동학농민혁명운동은 외형적으로 종말을 고한다. 그러나 농민들의 조세저항은 그 뒤 역사에 많은 영향을 주었다. 아래에서는 그 내용을 요약하였고, 이 글의 결론으로 현대사회에 주는 시사점을 정리하였다.

1. 동학농민혁명운동이 조세제도에 끼친 영향

동학농민혁명운동의 영향으로 1894년 음력 6월 1일 주한 일본공사 大鳥圭介는 5개항의 방안을 조선정부에 제시했는데, 이 중 조세와 관련된 내용을 보면 "재정을 정리하여 부원(富源)을 개발한다."고 하면서 세항을 보면 다음과 같다.

— 국가 수입 및 지출을 조사하여 그 제도를 마련한다.
— 회계출납을 엄정히 한다.
— 화폐제도를 개정한다.
— 각 도의 전답을 정확히 조사하여 조세를 개정한다.
— 기타 諸稅를 개정하고 또는 新稅를 설치한다.
— 불필요한 지출을 감소생략하고 아울러 수입증가 방법을 강구한다.

그러나 조선정부는 이를 거절하고 같은 해 음력 6월 11일 校正廳을 설치하여 내정을 개혁하고 단행함으로써 일본의 개혁요구 명분을 제거하고 농민전쟁을 수습하고자 하였다. 하여 같은 해 6월 14일 교정청에서는 아래와 같은 關文을 내렸다.

各宮, 各營, 各衙門 등의 營棧邑鎭의 10년 이래의 雜稅는 公私를 막론하고 명목을 불문하고 모두 폐지하고, 기타 橫檢 勒奪하여 민의 폐단이 된 것은 적발하여 엄히 금할 것.

이후 조선정부가 내정개혁을 단행함으로써 내정간섭의 명분을 상실한 일본은 1894년 음력 6월 21일 무력으로 경복궁을 점령하고 조선 정부를 붕괴시켰다. 이어 성립된 갑오정권은 1895년 말까지 근대적인 재정과 지세제도의 개혁을 추진하였다.

그러나 이후에도 농민의 조세저항은 계속되어 일어났다. 이는 조선사회 내부의 체제적인 문제가 충분히 극복되지 못한 상태에서 외세의 침략이 강화됨으로써 민족적 위기가 점증되고 있었다.

농촌사회에서는 하층 빈농층이 농민층 분화의 결과 끊임없이 농촌으로부터 이탈되어 도시, 광산 등으로 빠져나갔으며 산간지역을 중심으로 한 영학당, 동학당, 활빈당 등의 활동도 증가되었다. 〈표 1〉에서는 동학농민혁명운동 이후 광무개혁기 조세저항운동의 사례를 요약하였다.

〈표 1〉 광무개혁기 조세저항운동 사례

지역	시기	원인 및 경과
홍주	1896. 1.	의병의 납세거부, 軍需에 충당
문화	1896. 1.	결세 및 기타
신계	1896. 1.	加結 및 화전세의 가혹한 징수
임천	1896. 2.	陳結 면제 요구, 세무주사 공격
곡산	1896. 3.	火田稅 남징

40) 안창남, '동학농민혁명과 농민의 조세저항', 한국세정신문 칼럼, 2012. 6. 25.

서흥	1896. 7.	加結 반환요구, 小續結 면제요구, 세무주사 공격
배천	1896. 9.	이서의 債錢, 陳結 가렴
제주	1898. 2.	화전세 문제
시흥	1898. 8	관속의 중간수탈, 결세전 독봉
용인	1899. 6.	상납 부족액 가결
황주	1901. 4.	은결
제주	1901. 5.	조세문제와 천주교의 교세확장
양천	1901. 8.	이서가 군수의 조세정책에 반발
경주	1093. 4.	가렴문제로 1899년 이후 吏鄕과 結民의 대립
임피	1904. 11	결정은 백동화 수취와 白畓결에의 정지요구
평강	1905. 2.	구수의 침학

* 출처 : 이영호, 앞의 책, p. 136에서 발췌하여 요약하였음.

2. 현대사회에 주는 시사점

1890년대에는 조선시대가 막을 내리고 있었으며 스스로 국가를 지탱할 수 있을 정도의 재정능력을 갖추지 못했다. 따라서 국가의 건전한 재정능력 보유야말로 국가유지의 최선의 정책이 되어야 한다. 동학농민혁명운동에서 나타난 조세조항운동은 아래와 같은 시사점을 현재 사회에 제시하고 있다.

첫째, 서민층에 대한 과도한 세금의 부담은 억제되어야 한다. 당시 납세자는 대부분 농민들이었고 왕족은 면세혜택을 받고 있었다. 그러나 농민층에 대한 세금압박은 결국 정권에 도전하게 되는 계기가 되었다.

둘째, 국가 재정은 재정균형적인 시각에서 운영되어야 한다. 조선시대 말기에는 조선정부의 수입보다 지출이 많아져서 결국 이를 해결하기 위해 소득의 증가와 상관없이 일정액을 매년 부과·징수하는 체계로 전환되었다. 따라서 풍년일 경우에는 문제가 없지만 흉년의 경우에는 조세감면을 해주어야 했음에도 불구하고, 억지로 부과함에 따라 농민의 반발과 저항이 계속되었다.

셋째, 조선시대 후기에는 임진왜란 등의 영향으로 행정체계가 마비되었다. 따라서 세원의 관리가 제대로 되지 못했다. 특히 징수한 금액 중 중앙정부 상납액 및 지방재정의 수요를 감당하는 비용을 제외하고는 지방관리들의 착복이 가능했었다. 따라서 많이 징수하면 할수록 관리들이 착복하는 금액이 증가되어 결국 농민의 부담으로 돌아온 것이다. 현재에도 세원관리가 문제되고 있다. 지금은 농촌의 문제가 아니라 국외(조세피난처)소득의 파악이 어려운 것이다. 이에 대한 대비책 마련이 시급하다. 왜냐하면 세금이란 제로섬 게임과 유사한 것이어서, 누군가 부담액을 고의로 줄이면 나머지 사람이 채워야 하기 때문이다. 이렇게 되지 아니하면 국가 재정 건정성이 악화되어 자칫 또 다른 IMF 사태가 올 수 도 있다. 이런 점에서 보면 부자감세정책은 비난을 받을 소지가 너무 많다.

넷째, 세제 개혁은 신중하게 하여야 한다. 동학농민 운동 과정을 보면 결국 농학농민들의 주장이 1900년대 초에는 대부분 수용됨을 볼 수 있다. 이들 농민들의 주장은 실질과세와 근거과세, 세목의 단순화, 조세공평부담원칙, 부정부패방지 등이 그 주된 내용이다. 이러한 점에서 보면 부자감세나 서민층에 대한 증세 정책은 모두 그 정당함이 있긴 하지만, 조세공평부담 원칙의 바탕위에서 그리고 국가재정의 건전성을 담보하는 방향으로 전환되어야 한다.

마지막으로 납세자가 수용가능한 한도 내에서 세제개혁이 있어야 한다. 「소득이 있는 곳에 세금이 있다.」는 말은 옳지만 납세자의 의식 수준을 감안해서 차근차근 해야 한다. 왜냐하면 세금은 종교의 「진리의 말씀」이 아니라, 그 시대를 구성하고 있는 구성원의 행동양식에 의해 그 운용의 성패가 결정되기 때문이다. 따라서 구성원 의식 수준보다 약간 반 발짝 앞서가는 정도의 개혁이 실천가능성이 높다고 할 수 있다. 이렇지 못하면 결국 조세저항이 움트게 된다.

우리나라 세제개혁의 내역을 큰 눈으로 보면 박정희 대통령의 종합소득세와 부가가치세 세목 신설, 노무현 대통령의 종합부동산세 세목 신설이 있고, 현 이명박 대통령의 부자와 기업에 대한 감세정책이 있다고 볼 수 있다. 이는 박정희 대통령은 중산층과 부자층의 세금부담 강화, 노무현 대통령은 부자증세, 이명박 대통령은 부자감세 정책을 폈다고 할 수 있다.

그러나 국가의 건정한 재정운영 및 조세공평부담이라는 측면에서 보면 이들 정부의 조세정책에 대한 사회과학적인 평가가 필요한 시점이라고 본다. 증세나 감세가 무작정 바람직하다는 것은 아니다. 다만, 조세공평부담의 원칙아래에서 약간의 재정흑자를 유지하는 조세정책이 필요하다고 본다. 동학농민혁명운동의 조세저항이 우리에게 주는 시사점 중의 하나가 바로 이점이다.