

19세기 전라감영의 재정상황과 부담전가의 양상

– 규장각 소장 全羅監營 재정자료를 중심으로 –

구 열 회 *

-
- | | |
|----------------------|---------------------------|
| 1. 머리말 | 3. 19세기 전라감영 재원마련 수단의 다양화 |
| 2. 19세기 전라감영의 재정적 여건 | 4. 맷음말 |
-

초록: 조선 후기 지방재정의 운영에 대해서 여러 연구가 이루어졌으나, 주요 연구는 중앙의 연대기자료 및 實據類를 중심으로 한 시각과, 郡縣의 읍사례 및 읍지류를 중심으로 한 조명이 주를 이루었다. 그러나 중앙-지방간의 재정적 문제를 조명하기 위해서는 중간에서 기능한 監營을 중심으로 바라볼 필요가 있다. 이에 시기적으로는 재정적 위기가 중앙-지방을 막론하고 심화되었던 19세기를 대상으로, 공간적으로는 재정적 특수성이 작고 중앙재정과 밀접한 관련성 있던 전라도를 연구대상으로 삼고자 한다.

도내 예하군현의 부세를 통괄하는 입장으로서 감영은 중앙이 요구하는 재정적 요구를 1차적으로 수납하는 입장이었으며, 이에 중앙-지방의 재정관계의 성격은 중앙으로부터의 '移劃'이 두드러진다. 즉 조정의 재정수요에 따라 전라감영은 세원 자체를 획급당하기도 하고, 비축한 재정을 移送하기도 하며, 중앙으로부터 받은 加分耗米를 운영해야 하는 등의 입장이었다. 또한 감영은 자신의 재정적 수요 및 중앙으로부터의 재정요구라는 지출에 대응해 2차적으로는 역시 자신의 재원을 예하 군현들에게 배정하였다. 이것은 중앙과 마찬가지로 세원의 획급, 비축분의 搢劃, 환곡 내역의 개설, 식리의 배정 등으로 나타났다. 즉 19세기 전라도의 재정적 상황은 중앙-감영-군현의 관계에서 상급기관의 재정적 수요에 따라 이를 하급기관으로부터 보충하려고 하거나 재정부담을 전가하는 양상이 존재하였다.

핵심어 : 全羅監營, 還穀, 移劃, 劃給, 殖利, 재정운영, 재정부담의 전가

* 서울대학교 규장각한국학연구원 연구원.

1. 머리말

조선후기 지방관아의 재정운용에 대해서 많은 선행연구가 이루어졌다. 17세기 大同法 시행을 계기로 지방관아의 재원이 마련되었으며,¹⁾ 18세기 均役法 시행으로 지방관아의 魚鹽稅, 良布, 隱餘結 등이 중앙재원으로 흡수되면서 還穀이 주요한 재원으로 자리잡았음을 주목하는 연구가 존재한다.²⁾ 또한 균역법이 중앙재정 중심으로 시행되어 지방관아의 재원감축이 이뤄졌음을 지적하는 연구가 있다.³⁾ 19세기에는 주요한 지방재원인 환곡이 부세화되어 臥還으로의 변질 및 吏逋 등으로 인한 虛簿化가 이루어지는 양상이 지적되었다.⁴⁾ 이러한 중앙재정 중심의 재정운영에 대한 문제인식을 바탕으로, 본고는 19세기의 지방관아가 처했던 상황과 성격을 조명하고자 한다. 대중적으로는 중앙중심적 시각을 바탕으로 지방관아의 재정 행위를 난행 혹은 부폐, 혼선 등으로 파악하는 시각이 만연해 있다. 그러나 해당 시각이 일정한 타당성을 갖추더라도, 지방관아가 처한 현실과 세부성격을 복합적으로 파악할 필요가 있다. 특히 중앙 및 지방 모두가 재정적 곤란에 직면하였던 19세기에 지방관아의 재정적 입지는 중앙의 상급관사와 불가결한 관계였다.

지방관아의 재정문제에서 주목된 것은 연대기 및 『賦役實總』, 『萬機要覽』 등의 실총류 자료와 각 군현의 邑誌 및 邑事例였다. 이는 두 가지 점에서 보충되어야 할 필요가 있는데, 첫째로 균역법 이후 각 군현의 부세운영에 주요한 중간자로 기능한 監營의 역할수행을 간과한다. 둘째로 읍지 및 읍사례는 18세기의 표준을 바탕으로 마련된 일종의 정례로서 기능하였지만, 19세기 당시에 정례와 달리 행해진 지방재정의 변모를 보여주기가 어렵다. 즉 각 군현을 통제하면서 중앙의 재정적

- 1) 김태웅, 2008, 「조선후기 전라감영의 재정구조와 운영」, 『전라감영연구』, 전라문화연구소.
- 2) 문용식, 2011, 『조선후기 진정과 환곡운영』, 경인문화사 : 양진석, 1999, 『17·18세기 환곡제도의 운영과 기능 변화』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 3) 송양섭, 2012, 「균역법 시행과 균역청의 재정운영」, 『영조의 국가정책과 정치이념』, 한국학중앙연구원 출판부.
- 4) 송찬섭, 2002, 『조선후기 환곡제개혁연구』, 서울대학교출판부 : 장동표, 1999, 『조선후기 지방재정연구』, 국학자료원.

지시를 시행하는 지역의 총괄자이자 중간자로서의 감영의 재정문서를 살펴보면, 중앙-감영-예하 군현이 처했던 19세기 지방재정의 양상을 짐작할 수 있으리라고 기대한다. 연구대상으로서는 전라도를 주목할 수 있다. 전라도는 평안도, 함경도 등과 같이 국방상의 특수성이나, 경상도, 황해도와 같은 외교적 특수성, 경기도나 강원도와 같이 京師와의 관계 혹은 인구와 토지의 협소함 등이라는 여타 특수성에서 비교적 자유로웠기 때문이다. 또한 19세기 이래로 조정에서 전라도를 “外度支”라고 부를 정도로 재정을 의존하였던 것을 주목할 수 있다.

규장각이 소장하고 있는 19세기 전라감영의 재정문서는 전라감영의 재정적 상황과 행위를 상세하고 보여준다. 우선 1875년에 작성된 『全羅道還餉成冊』(奎-16086)⁵⁾의 경우는 전라감영과 議政府, 戶曹 등의 관계와 재정행위를 살필 수 있는 자료이며, 19세기 도내의 각 구관곡 내역을 반영하는 『道內秋穀總』(古 4258.5-21-v.1-4)⁶⁾의 경우 읍지에서 기재된 각 군현의 환곡운영 실태와는 다른 양상을 보여준다. 1887년에 작성된 『完營各古重記』(古 4259-74)는 전라감영의 재정보용행위를 다양하게 보여주고 있다.⁷⁾ 또한 상기 자료 외에도 『(完營)營況幕況』(古 4259-

5) 『全羅道還餉成冊』은 1874~1895년에 걸쳐 각 연도의 재정내역이 동일한 제목으로 달리 작성된 여러 문서이다. 그 중 1875년에 작성된 奎-16086의 문서가 중앙의 議政府에 보고하기 위해 각곡의 내역과 연혁을 상세하게 밝히고 있으며, 旬管穀 역시 중앙각사 및 유수부의 곡식까지 상세하게 기록하고 있어 전라감영의 전반적인 재정운영 및 중앙각사와의 관계를 살피할 수 있다.

6) 『道內秋穀總』은 공식적으로는 연도미상으로 알려져 있으나, 해당 자료 내에 ‘丙戌三月’에 작성되었다는 내용이 있다. 또한 해당 자료에 등장하는 환곡운영내역의 최신이 華城外帑穀의 내역인데, 현종 3년(1837)에 화성외탕미를 호남을 포함한 兩南에 분배하여 耗條를 수취하자는 주장이 있어,(『비변사동록』 현종 3년 9월 25일) 그 이후 시점의 丙戌年인 1886년에 작성된 자료로 추정된다. 해당 자료는 연도미상이나, 19세기에 각 군현에 분치된 여러 구관곡의 내역을 穀種까지 상세하게 다루고 있으면서 여러 읍지의 내역과도 다른 액수를 보여주고 있어 주요한 자료이다.

7) 『完營各古重記』는 放債, 殖利 등의 내역뿐만 아니라 대출의 방법, 대상 등을 상세하게 다루고 있고, 屯田 및 買得地 운영의 내역과 토지의 위치 등도 상세하게 기록하고 있다. 따라서 작성된 시점의 문제와 함께 19세기 전라감영의 재정적 상황과 대응을 최종적으로 살필 수 있는 자료로 파악된다.

81-v.1-2)⁸⁾ 등 연도추정이 어려웠던 자료를 포함한 여타의 전라감영 시점의 재정 자료들을 중심으로 19세기 전라감영의 재정운영이 처했던 상황을 규명하고자 한다.

2. 19세기 전라감영의 재정적 여건

1) 18~19세기의 지출증가와 수입감소

17세기 아래로 감영이 감찰 및 인사고과를 주로 하는 巡營이 아니라 행정 중심의 留營으로 정착하면서 행정적 권한과 역할이 증대하였다. 감영은 이에 대응하기 위해서라도 재정적 기반을 확보해야 했다. 17세기의 대동법은 대동세 留置分의 설정을 통해 감영재원의 단초를 마련하였으나, 팽창하는 감영조직의 수요는 더욱 많은 재원을 요구하였다. 이에 감영은 어염세, 양포, 은여결 등의 수취를 통해 재정 수요를 보충하고자 하였다. 그러나 18세기의 균역법은 이와 같은 감영의 여러 재원을 중앙세원으로 흡수하면서 감영의 재원을 축소하였다.⁹⁾ 이에 감영은 국가의 허용 하에 과거에는 半分의 구휼곡으로 기능하였던 환곡을 盡分하는 재정보용수단으로 변화시킴으로써 환곡이자[耗租]에 주요재원을 의존하였다.¹⁰⁾ 그러나 동시에

8) 『(完營)營況幕況』은 감영 전체의 재정수입과 감영서리기구의 지출에 대해서 다루고 있으며, 또한 실제 세입 수봉액의 내역을 구체적으로 알려주는 사료이다. 해당 자료는 공식적으로는 연도미상으로 파악되고 있으나, 다만 자료 내에 '丙子未捧租代錢'의 기록과 함께 순조 16년(1816, 丙子年)에 전라도 災實의 문제로 未捧額을 책정해준 내역(『備邊司膳錄』 순조 17년 10월 29일)을 고려한다면 1816년 이후에 작성되었음을 추정할 수 있다.

9) 정연식, 1989, 「균역법 시행 이후의 지방재정의 변화」, 『진단학보』 67. 전라감영의 경우는 균역법의 직접적인 영향을 찾기 어려우나, 인접 충청감영의 경우 균역법 시행 이후 “蘇拘之道가 긴박한 형편”이라고 언급될 정도였다. (『承政院日記』 영조 41년 7월 20일) 이러한 형편은 어염세 의존분이 커던 전라감영 역시 큰 차이는 없었을 것으로 추정되는데, 이는 순천, 무안, 강진 등에서 전라감영이 軍保의 수를 늘려 良布 수취를 늘린 내역에서도 추정할 수 있다. (정연식, 2015, 『영조 대의 양역정책과 균역법』, 한국학중앙연구원출판부, 177면)

10) 양진석, 위의 책, 179-216면.

균역법은 감영이 중앙 각사가 지방에 분치한 환곡의 관리와 수봉 및 어염세, 신공, 궁방전 수익 등을 조사하고 운영하는 총괄적 책임을 부여함으로써 감영의 재정적 위상을 증대시켰다는 이중적인 상황을 형성하였다.¹¹⁾

중앙조정 역시 이와 같은 감영의 재원감축을 여러 형태로 보충하고자 하였다. 전라도의 浦口稅와 같이 여러 잡세를 지역별로 허용하기도 하였고, 民庫와 같은 변칙적인 재정운영 역시 현실적으로는 묵인하였다. 그러나 18세기에 국가가 주로 집중하였던 것은 환곡의 운영을 세밀하게 조정하여 중앙-지방의 환곡운영의 균형을 맞추는 것이었다. 첫째로 조정은 중앙각사(호조, 선혜청 등)의 환곡은 半分을 유지하고 구휼곡의 역할을 완전히 상실하지 않게 하면서, 감영, 군현 등 지방관아의 환곡은 盡分을 허용하여 재정보용과 이자수취에 전액을 사용할 수 있도록 허용하였다. 그러나 지방관아가 자의적으로 元穀의 양을 늘리는 것은 제한하였다. 둘째로 조정은 상대적으로 풍요로운 沿邑지역에 지방관아의 진분곡을 집중하고, 척박하여 부세부담 능력이 적고 구휼 수요가 많은 山郡지역에는 중앙 각사의 반분곡을 집중하고자 하였다.¹²⁾ 즉 환곡을 중심으로 재정을 운영할 수밖에 없는 지방관아에게 풍요로운 지역을 배정하고, 중앙은 척박한 지역의 구휼에 집중하겠다는 일종의 '균형논리'를 지향하였던 것이다. 일례로 경상도의 경우 감사의 제안에 따라 조정은 산군지역에서 도내 연읍의 반분곡과 해당 산군의 진분곡을 서로 교환하여 폐단을 수정하고자 하였다.¹³⁾ 18세기의 중앙조정은 지방관아가 환곡의 원곡을 마음대로 늘리는 것을 제한하면서도, 일종의 균형논리를 바탕으로 지방관아의 재원부족을 배려하면서 감영 및 예하군현의 환곡운영을 조정하고 있었다. 전라도에 대해서도 조정은 산군지역의 감영곡 이자[營耗]가 증가하고 연읍지역의 영모가 줄어드는 폐단을 바로잡기 위해, 감영구관곡을 산군과 연읍에 반씩 분배하도록 하였다.¹⁴⁾

일견 18세기의 전라도는 조정이 의도하였던 환곡의 총액제한-균형운영의 틀을

11) 김태웅, 2012, 『한국 근대 지방재정연구』, 아카넷, 58-59면 : 송양섭, 위의 책, 168-180면.

12) 『備邊司贍錄』, 정조 6년(1782) 2월 3일.

13) 『備邊司贍錄』, 정조 13년(1789) 7월 27일.

14) 『備邊司贍錄』, 정조 17년(1793) 6월 25일.

비교적 잘 지키고 있던 것으로 보일 수 있다. 그러나 그 실제와 한계를 규장각 소유의 여러 전라감영 문서와 읍지와의 비교를 통해서 살펴 볼 수 있다. 우선 18~19세기의 전라감영의 환곡운영 총액은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 18~19세기 전라감영의 감영구관환곡 元穀운영 추정표

자료명	시기	총액 (元穀 : 石)
『穀總便攷』	1797년	333,480
『萬機要覽』	1808년	379,153
『全羅道還餉成冊』	1874년	226,324
『道內秋穀摠』	1886년	329,586

18세기~19세기 초의 『穀總便攷』, 『萬機要覽』의 액수와, 19세기의 『道內秋穀摠』의 감영곡 元穀 총액의 수는 평균 30여만 석을 유지하고 있고, 이를 통해서 원곡의 최대 상한을 억제하려는 노력은 19세기 후반에도 지켜지는 것으로 추정된다.¹⁵⁾ 그러나 연읍-산군 간 진분-반분곡의 배정균형을 의도하였던 조정의 의도는 실제 운영과는 차이가 있던 것으로 보인다. 이는 『湖南邑誌』(1871년, 1895년)에서 18세기에 정례화 된 내역을 기반으로 작성된 환곡내역 중 중앙곡과 지방곡의 내역을 살펴볼 수 있는 지역의 사례를 뽑은 아래의 표에서 살펴 볼 수 있다.¹⁶⁾

15) 다만 『全羅道還餉成冊』의 시기에 20여만 석까지 떨어진 내역과 그 이유는 살펴보기 어렵다.

16) 해당 표는 『湖南邑誌』(1986, 아세아문화사)에서 정조대, 순조 초기 읍지를 저본, 전사하면서 환곡 내역의 변화가 없는 읍지를 우선시하였다.(23-27면) 그 중에서 18세기 읍지를 저본으로 하면서도 감영(전주), 병영(강진), 수영(해남, 순천) 등이 설치되어 특수성이 큰 지역은 제외하였으며, 또한 해당 읍지에서 18세기 읍지를 저본으로 하더라도 환총만 기재되고 구체적인 내역은 없거나(장성, 고부, 구례, 여산, 용안, 광주, 무안, 영암, 김제), 중앙구관곡만 기재된 경우(옥과, 남원, 영광, 낙안, 태안)도 제외하였다.

〈표 2〉『호남읍지』 상 18세기 경 전라도의 중앙관사 및 감영 구관곡 배정실태 (곡식단위 : 石)

지명	구분	호수	결수	중앙구관곡	감영구관곡	기타 상급 지방관아
나주	沿邑	16,697	13,421	米 6,328 太 1,158 租 22,562 豆 197 眞麥 345 皮牟 26,108 → 折價 : 147,516兩	米 43 太 1,333 租 5,659 豆 2 眞麥 11 皮牟 661 → 折價 : 17,468兩	兵營 : 米 237, 租 410 → 折價 : 1,531兩 統營 太 42, 租 1761 → 折價 : 3,774兩
금구	연읍	2,525	4,552	미 3,641 태 271 조 1,545 피모 270 진맥 59 → 절가 : 15,816냥	미 1,285 태 67 조 756 피모 61 진맥 26 → 절가 : 5,829냥	병영 : 미 21 → 절가 : 63냥 통영 : 미 384 → 절가 : 1,152냥
광양	연읍	3,794	2,805	미 11,811 태 269 조 3,347 피모 3,886 진맥 42 → 절가 : 54,718냥	미 271 태 20 조 203 피모 20 진맥 6 → 절가 : 1,357냥	병영 : 미 114 → 절가 : 342냥 좌수영 : 미 162 → 절가 : 486냥 통영 : 미 61 → 절가 : 183냥
창평	山郡	2,041	1,940	미 2,211 피모 69 → 절가 : 6,840냥	미 4,477 피모 320 → 절가 : 14,391냥	통영 : 미 116 → 절가 : 348냥
동복	산군	2,256	2,285	미 3,086 황두 819 조 4,874 피모 1,599 → 절가 : 26,260냥	미 1,865 황두 154 조 3,455 피모 2,250 → 절가 : 19,717냥	통영 : 미 377 → 절가 : 1,131냥
진산	산군	2,335	1,146	미 443 태 35 조 49 피모 49 → 절가 : 1,679냥	미 631 태 6 조 19 피모 92 → 절가 : 2,225냥	병영 : 피모 172 → 절가 : 516냥
화순	산군	1,741	1,277	미 4,732 태 473 조 944 피모 3541 목액 49 → 절가 : 28,273냥	미 2,390 태 566 조 1997 피모 1707 → 절가 : 17,983냥	통영 : 조 1,765 → 절가 : 10,536냥

능주	산군	4,919	3,241	미 1,768 태 980 조 8,835 대맥 2 목맥 77 폐모 13,915 → 절가 : 68,004냥	미 1,155 태 28 조 460 폐모 1,098 → 절가 : 7,763냥	병영 : 미 57 → 절가 : 171냥 통영 : 미 292, 태 1,630, 조 15,512 → 절가 : 36,790냥
----	----	-------	-------	---	---	---

※ 折價는 米 1석=3냥, 太 1석=3냥, 雜穀 1석 =3냥, 租 1석=2냥으로 환산.¹⁷⁾

〈표 2〉의 내역을 통해 ‘연읍-진분곡-지방곡 집중/산군-반분곡-중앙곡 집중’이라는 조정의 이상이 실상과는 차이가 있었음이 드러난다. 우선 연읍의 경우 전주에 버금가는 대읍인 나주 및 광양의 경우 중앙각사곡의 배정이 감영, 통영, 병영 등의 지방관사의 환곡운영에 비해 압도적으로 높으며, 특히 읍세가 월등히 높은 나주에 배정된 감영곡의 액수는 읍세가 적은 산군인 동복, 화순에 배정된 감영곡의 액수보다도 적다. 전반적으로 연읍에서의 감영곡의 비중은 중앙각사곡의 1/3이하 수준이며, 이는 해당 연읍의 통영곡, 병영곡 수백석 규모를 더해더라도 연읍에서의 지방관아 구관곡의 비중은 중앙곡 비중을 넘어서지도 않으며 전체적 비중도 낮다.

한편 산군의 경우 화순, 동복, 능주의 예와 같이 산군에 중앙곡을 집중한다는 발상은 잘 지켜지는 것처럼 보이지만, 창평, 진산의 사례와 같이 감영곡의 액수가 더 높은 지역도 존재한다. 또한 능주, 화순의 경우처럼 거액의 통영곡이 함께 배정된 내역을 고려하면, 실제 감영, 통영 등 지방관아의 환곡이 산군에 집중된 현실은 더욱 심각하였을 것으로 추정된다.

또한 환곡이 재생산 보장 및 구휼로써 기능하는 문제는, 탈곡하지 않아 상품 가치는 낮지만 종자곡으로도 이용할 수도 있는 租米의 구성비를 통해 살필 수 있다.

17) 米의 경우 환곡은 부세수취(1석=5냥)와 달리 1석=3냥이었다. 한편 종류 별로 격차가 있는 雜穀의 환산은 쉽지 않으나 『萬機要覽』 財用篇의 평균 집곡가는 대체로 太와 유사한 것으로 추정된다.(박석윤·박석인, 1988, 「조선후기 재정의 변화시점에 관한 고찰」, 『동방학지』 60, 144면) 租의 경우 저자 본인이 전라도 현지에서 유배생활을 함으로써 당시 현지시세를 현실적으로 반영하였을 것으로 추정되는 『牧民心書』, 『戶典』, 穀簿의 내역을 참고하였다.

구휼수요가 큰 산군에서 租의 비중은 〈표 2〉를 살펴보았을 때 능주, 동복에서는 상당하나 화순, 창평, 진산에서는 감영곡보다도 낮은 액수를 보이고 있다. 또한 중앙구관곡의 조가 8천여석이 되는 능주의 경우도 통영곡이 15,512석의 조를 운영하는 것을 살필 수 있다. 이는 실제로 산군지역에서 중앙-반분곡을 배치하여 구휼을 우선시한다는 이상조차도, 상당지역에서는 구휼의 역할이 지방구관곡에게 전가되고 중앙구관곡의 재정보용이 우선시되었을 가능성을 보여준다. 이처럼 실제 상환 기대가 높은 연읍에는 중앙곡이 주로 운영되고 징수력이 낮은 산군에는 감영곡을 포함한 지방곡의 배정이 이루어지거나 혹은 구휼을 전가했을 가능성이 존재한다. 결국 조정이 지향하는 환곡 배치의 이상과 전라도의 현실은 18세기부터 차이가 있었던 것이다.

이처럼 환곡운영에 있어 상환능력이 높은 지역은 중앙각사의 환곡이 우선되고 감영 등 지방환곡은 상환능력이 낮은 지역에 집중되어 감영의 재정여건은 취약하였다. 18세기부터 전라감영 軍需庫의 경우 牙兵들에게 지급해야 할 비용이 900여 석밖에 남지 않아 문제가 된 적이 있었고, 보군고의 경우 균역법 실시 이후 漁稅 減代分으로써 각 읍에 소재한 軍保良布 및 募軍錢을 확충하였지만 지출이 더 많아 4천냥의 적자를 보았다.¹⁸⁾ 또한 전라감사가 加分을 요청하며 “종래 곡식은 다하고 새 곡식은 아직 들어오지 않았다.”라고 파악한 것,¹⁹⁾ 전라감영의 모조 수익이 감소하고 있으며, 상환능력이 없는 환곡은 탕감해달라는 장계,²⁰⁾ 환곡으로 보충하지 못하는 지출을 진여곡에서 충당할 수 있게 해달라는 상소 등에서 18세기 전라감영의 환곡운영은 이미 불안정한 상태였음을 살필 수 있다.²¹⁾

더욱이 지방관아로서 감영이 점차적으로 병영, 수영 등에 대한 재정지원 및 자신의 吏員의 증가에 따른 지출 역시 증가하였고,²²⁾ 또한 환곡 자체가 가진 구조적

18) 김태웅, 위의 책, 154면.

19) 『備邊司謄錄』, 정조 6년(1782) 7월 19일.

20) 『備邊司謄錄』, 정조 10년(1786) 7월 15일.

21) 『備邊司謄錄』, 순조 22년(1822) 5월 19일, 순조 24년(1824) 5월 27일, 순조 25(1825) 5월 25일.

22) 김태웅, 위의 책, 61-63면.

인 문제 역시 가중되었다. 환곡은 정식 세제가 아니라 소농민에 대한 구휼 및 대출의 목적을 겸하기에 未捧 및 逋欠의 불안정성도 상존하였다. 이에 미봉된 환곡은 民逋로 남으면서 이서들이 횡령 및 비용조달을 민포로 위장하는 吏逋와 맞물려 증대되었다.²³⁾ 이로 인해 실제 비축곡이 줄어 혀부화되는 문제는 중앙-지방관아 구관곡을 막론하고 환곡이 반분에서 진분으로 전환되는 추세와 함께 심화되었다. 이는 재난이나 긴급한 재정수요를 만나면 감영이 중앙에게 환곡의 停退나 加分을 요청해야 하는 상황을 야기하였다. 그런데 가분이 누적되면 還總 자체는 변화가 없으나 留庫穀은 더욱 줄어가는 악순환이 존재하였다.²⁴⁾ 물력이 상당한 전라도 역시 예외는 아니어서 18세기 후반부터 전라도 환곡 중에서 20%가량이 미봉액으로 파악되었으며,²⁵⁾ 전라감사가 재난을 당해 환곡 다수의 정퇴 혹은 분납을 요청하는 상황이 이를 보여준다.²⁶⁾ 실제로 19세기 경 전라감영의 재정상황을 다루는 여러 자료들은 환곡의 수입이 언제나 안정적이지 않았음을 보여준다. 일례로 『전라도환향성책』(1875)의 경우 모조의 실수봉액을 22,632석, 『(完營)營況幕況』(1816년 이후)의 경우는 약 18,900여석으로 기록하고 있다. 평균 30만석의 원곡을 유지하였던 전라감영의 재정운영 상 원칙적으로는 3만여 석의 이자가 수취되어야 하나 이조차도 어려운 상황이었다. 결국 전라감영의 사례에서도 환곡의 구조적 한계로 인해 상환률 저하는 부폐와 맞물려 감영재정을 약화시킬 여지가 상존하였다. 물론 환곡 이외에도 전라감영은 『賦役實摠』에 기재된 民庫, 浦口稅, 良布 등을 통해서 재정보용을 시도할 수 있었다. 그러나 민고의 경우 19세기에도 약 1,000여석 정도의 수익을 기록하였고,²⁷⁾ 포구세는 『부역실총』 상으로는 12,000냥(2,400석)의 수익을 확인 할 수 있으나 이후의 증가내역은 상고하기가 어렵다. 또한 良布의 경우 『부역실총』 상의 수치들을 합산해도 약 14,410냥(약 2,882석)²⁸⁾에 지나지 않는다. 약 30만석을

23) 장동표, 1999, 『조선후기 지방재정연구』, 국학자료원, 88-111면.

24) 송찬섭, 2002, 『조선후기 환곡제 개혁연구』, 서울대학교출판부, 15-17면.

25) 문용식, 위의 책, 199면.

26) 『純祖實錄』, 순조 10년(1810) 10월 9일.

27) 구열희, 2011, 「18,19세기 全羅監營의 재정운영」, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 47면.

28) 『賦役實總』, 全羅道.

운영하고 이론상 약 3만석의 모조를 거두는 환곡에 비해 포구세, 민고, 양포 등의 재정적 비중은 적은 것이었다. 결국 주요 재원으로써 환곡운영의 불안정은 전라감영재정의 불안정으로 작용하였다.

더욱이 19세기에 들어서 전라감영의 재정운영은 기본 재원인 환곡의 구조적 한계 외에도 감영의 지출이 증가해감에 따라 심화되었다. 일례로 군사 측면에서 병영, 수영에 대한 재정지원뿐만 아니라 군현 차원의 산성 수비군, 별무사 등의 운영에도 1년에 1,593석을 배정하고 있었다.²⁹⁾ 조운의 운영에서도 본래 군현이 조달해야 할 地土船과 私船의 임대비를 감영이 조달해야하는데 이조차도 어렵다는 호소가 존재하였다.³⁰⁾ 특히 19세기 초에 발생한 대기근은 호남을 강타하였고, 이로 인한 級災 및 구휼비용 지출은 전라감영의 재정운영을 압박하였다.³¹⁾ 또한 재정적자도 심화되어 19세기 전라감영은 재정적자를 대비한 특별비용으로 별개의 비용을 설정하고 있었다.³²⁾ 또한 19세기의 전라감영은 경기전만 부담하였던 17세기와 달리 지리산 등 관내 주요 산천의 제례에 대한 비용도 지출하고 있었다.³³⁾ 이처럼 전라감영 자체의 지출이 증가하는 상황이었음에도, 중앙은 다른 형태로 전라감영의 부담을 늘리는 행위를 시행하고 있었다.

2) 18~19세기경 중앙으로의 '移劃'의 증가

19세기 전라감영의 지출에서 주목할 수 있는 양상은 감영에서 중앙으로 '移劃'하는 액수가 증가한 것이다. 중앙각사 역시 지방에 자 수익의 부족분 보충을 요구하거나 혹은 세원 자체를 이획-획급해가는 양상이 증가하였다. 17세기 말~18세기 예 중앙 각사가 대동세 유치분을 재조정하여 지방의 뜻을 점차 줄여나가거나, 세원 자체를 중앙재원으로 흡수하는 양상은 일찍부터 나타났던 현상이었다.³⁴⁾ 19세

29) 『全羅道還餉成冊』(1874년), 甲戌用下區別秩

30) 『備邊司謄錄』, 철종 6년(1855) 2월 22일.

31) 박근필, 1997, 「19세기 초 조선의 기후변동과 농업위기」, 『조선시대사학보』 2.

32) 『(完營) 营況幕況』, 排朔, “排朔不足利錢”의 내역.

33) 『全羅監營啓錄』, 현종 13년(1847) 3월.

기애 늘어난 가뭄, 흉년과 그에 따른 紿災, 행정비용의 증가 등은 물론, 田稅, 身役 부담에서 조세부담층이 감소해가던 문제는³⁵⁾ 전세와 신역에서 세원을 확보하고 있던 호조, 선혜청, 병조, 군영 등의 수세기반을 약화시켰다. 따라서 이들은 지방에 소재한 자 구관곡을 동원하면서도, 지방이 자신의 재원으로 비축해두고 있는 재원에 대한 移劃-外劃을 통해 직접적으로 자사의 비용을 충당하고자 하였다. 이는 지역 비축분을 경사로 이송해가는 형태는 물론, 지방관아의 재원과 이자수익 자체를 지역소재 경사구관으로 전환하는 양상으로도 발전하였다.

지방관아의 수익이나 재원 자체를 이획해가는 양상은 18세기에도 존재하였다. 균역법 초기에 잠시 시행되었다가 혁파된 分定의 사례가 있고,³⁶⁾ 또한 전라감영이 한성부 및 경기지역 留守府의 재원부족을 감영곡 모조로 지원하거나, 혹은 모조수입 자체를 화성 축조와 같은 거대공사의 재원으로 이획한 사례가 있었다.³⁷⁾ 그러나 19세기의 전라감영이 시행당한 이획은 양질적인 측면에서 이전과 차이가 존재하였다. 우선 순조시기 전라감영은 19세기 초 대흉년의 주요 피해지역으로서 중앙으로부터 加分을 종종 받았고, 해당 加分耗穀을 기준 환곡이 부족한 고을에 대한 진휼물자로 사용하기도 하였다.³⁸⁾ 그런데 가분모곡 상당수를 유수부 및 호조의 비용충당을 위해 중앙에 다시 환급하는 상황이 증가하였다.³⁹⁾ 가분의 경우 분급이 제한되던 각종 留庫穀의 분급을 허용받아 지방관아가 모곡수익을 얻고자 하는 것인데, 그 상당액을 중앙으로 환급하는 것은 가분의 성격 자체가 무색해질 소지가 있었다. 그러나 조정의 지향은 가분 자체도 점차 줄여나가거나,⁴⁰⁾ 혹은 가분을 허용해도 감영이나 지방관아의 수요에 사용하는 것은 제한하는 것이었다.⁴¹⁾ 더욱이

34) 김태웅, 위의 책, 57-59면.

35) 『備邊司謄錄』, 순조 23년(1823) 7월 1일.

36) 김옥근, 1995, 『조선왕조제정사연구』 II, 일조각.

37) 『備邊司謄錄』, 정조 15년(1791) 4월 6일, 정조 21년(1797) 6월 22일.

38) 『備邊司謄錄』, 순조 9년(1809) 10월 25일.

39) 『備邊司謄錄』, 순조 12년(1812) 12월 1일, 순조 23년(1823) 10월 3일, 순조 24년(1824) 9월 19일, 순조 26년(1826) 9월 17일, 순조 27년(1827) 10월 8일.

40) 『備邊司謄錄』, 순조 2년(1802) 6월 23일.

감영이 비축하고 있는 물자의 이출도 빈번해졌다. 우선 순조 말년에는 勅需 등의 문제로 감영 소속 수성창에서 약 2,000~3,000석을 이출해갔으며,⁴²⁾ 현종시기에는 감영 소속의 羅鋪, 營庫 및 別會穀 등에서 약 1,000~5,000석을 이출하였다.⁴³⁾ 이같은 양상은 빈도도 18세기에 비해 크게 증가하였지만 질적인 측면에서도 차이가 있었다. 즉 중앙각사가 감영구관의 비축 錢穀을 직접 이획해가는 양상으로 발전하였던 것이다.⁴⁴⁾

이와 같은 지방재원의 중앙으로의 이획은 연대기 자료에 기록된 것 이상으로 빈번하게 이루어지면서 질적으로는 더 심화되었다. 일례로 『비변사등록』 등에서 감영 → 중앙으로의 이획내역을 찾기 어려운 1874년에도, 실제로는 거액의 이획이 있었음을 『전라도환향성책(1875년)』에서 살필 수 있다. <표 3>은 해당 1874년의 이획 내역을 도표화한 것이다.

<표 3> 1874년 전라감영 구관곡의 중앙으로의 移劃양상 (기간 : 1년 내)

이획 양상	액수 (米 : 石)	이획 내역
巡營 → 奎章閣	277	塗褙紙價
순영 → 均役廳	525	嶺湖穀 不足分
순영 → 江都	360	添餉作錢軍餉米不足代
순영 → 華城	2,280	年例移劃
순영 → 화성	500	加分耗代
순영 → 戶曹	151	京司勾管 加入

41) 『備邊司謄錄』, 순조 24년(1824) 1월 18일.

42) 『備邊司謄錄』, 1827년(순조 27) 10월 18일, 순조 30년(1830) 11월 30일, 순조 31년(1831) 1월 22일, 순조 32년(1832) 10월 5일, 순조 33년(1833) 8월 20일, 순조 34년(1834) 10월 26일, 현종 2년(1836) 9월 6일.

43) 『備邊司謄錄』, 현종 1년(1835) 8월 17일, 현종 2년(1836) 1월 16일, 2월 15일, 현종 4년(1838) 4월 30일, 8월 23일, 현종 5년(1839) 9월 8일, 철종 2년(1851) 윤 8월 27일.

44) 조정 역시 이런 문제를 의식하고 있어 지방관아의 재원을 이획해가면 그 반대급부로 지방관아의 환곡의 분급률 증가를 허용해주곤 하였다. 그러나 이런 조치는 전반적으로 환곡의 허부화를 가속화하는 것이었다. 송찬섭, 위의 책, 15-16면.

순영 → 議政府	1,325	경사구관 가입
全州府 → 의정부	96	경사구관 가입
전주부 → 宣惠廳	1,614	경사구관 가입
순영 → 선혜청	1,452	경사구관 가입
羅鋪 → 선혜청	122	경사구관 가입
전주부 → 화성	70	경사구관 가입
순영 → 화성	500	경사구관 가입
전주부 → 강도	25	경사구관 가입
年内 移劃 總計	9,297 석	

〈표 3〉은 두 가지의 형태로 감영과 전주부의 재원이 중앙재정의 수요에 지출되었는가를 보여준다. 첫째로 ‘年例移劃’의 형식으로서 중앙 및 경기지역 유수부의 재정부족에 대해 정기적으로 혹은 수시적으로 이를 직접 지불[用下]하는 형태이다. 이는 상기 연대기자료를 근거로 살펴본 감영 → 중앙으로의 직접 이회양상과 같다. 연대기 자료에서는 경사 및 경기지역 유수부가 호남 등의 지역에서 재원을 정기적으로 이회하고 있으나 그 액수를 상고하기 어려운 경우가 종종 있는데, 〈표 3〉을 통해서 1회 당 액수가 평균 수천 석 규모였음을 알 수 있다.

둘째는 ‘京司句管 加入’의 내역으로 감영의 구관곡이 중앙구관곡의 모곡 손실보충에 이용되고 있는 양상을 살필 수 있다. 이미 18~19세기 재정운영에서 호조를 중심으로 중앙 각사가 타 기관의 비용을 끌어오는 가입이 나타나고 있었으나,⁴⁵⁾ 〈표 3〉에서는 가입의 양상이 감영구관곡에서 어떻게 구체적으로 시행되었는지를 보여준다. 즉 감영의 자체 지출에는 반영되진 않더라도, 실제로는 가입의 명목으로 중앙곡의 수입보전을 위해 지방재원이 유출되는 양상이 나타나고 있었다. 19세기 감영구관곡의 원곡이 약 20~30만이고 1년의 모조 수익이 약 2~3만인 상황에서, 〈표 3〉과 같이 1년에 총 9천여석의 이회-가입은 감영의 재정운영을 압박하였다. 물론 『전라도환향성책』(1875)은 19세기 말의 자료로서 19세기 초까지 해당 액수

45) 임성수, 2013, 「18세기 후반~19세기 전반 호조의 수입 구조 변화와 그 영향」, 『역사와 현실』 90.

가 일률적으로 작용했을 것으로 보기에는 어렵지만, 전술한 현종시기의 추세에서도 평균 1~5천여석의 이획이 종종 존재하였음을 감안한다면, 19세기의 감영재정이 맞이한 재정부족의 원인으로서 중앙에 대한 이획-가입의 증가가 가중되었음을 추정할 수 있다.

한편 중앙으로의 이획은 지방관아의 세원 및 비축물자를 옮겨오는 것에서 끝나지 않았다. 18~19세기 초 감영은 구휼에서 남은 賑餘穀을 바탕으로 자기 환곡의 내역을 창설하여 지방관아의 비용으로 삼을 수 있었다.⁴⁶⁾ 그런데 19세기 초부터 중앙재정의 부족문제로 인하여 지방의 진여곡을 회수-회급하는 경우가 증가하였다. 전라감영의 경우도 중앙의 행사, 공사 등의 비용을 위해 진여곡을 회급당하는 경우가 증가하였다.⁴⁷⁾ 이처럼 지방관아 자체의 재원이 줄어가고 재정지원조차도 지방에게 유리한 성격이 줄어감에 따라, 수천석의 중앙이획이 지방관아의 재정운영에 타격을 줄 수 있었다. 이처럼 19세기 전라감영의 사례를 통해 중앙으로의 이획문제를 지방관아 재정위기의 요인 중 하나로 파악할 수 있다. 특히 전라도의 경우 흥경래의 난 이후 혼란에 빠진 평안도를 대신해, '바깥의 호조[外度支]'로 불리며 중앙의 주요 세원지로 부각되면서 이획의 주요 대상지역이 되었을 것으로 추정된다.⁴⁸⁾

3) 19세기 환곡운영에서의 조정의 대응과 한계

조정 역시 지방관아에서 이획을 시행하였지만, 대안으로써 지방관아의 환곡을 재조정하고자 하였다. 연대기, 실충, 읍지류 자료에서는 상고하기가 어려우나, 19세기 도내 환곡을 총괄한 『道內秋穀總』의 자료를 통해 조정의 재조정이 어떤 성격이었는지를 살필 수 있다. 아래의 <표 4>는 상기 <표 2>의 대상이 된 지역들을 『도내추곡총』에서 추출-비교한 것이다.

46) 『備邊司謄錄』, 순조 27년(1827) 5월 26일.

47) 『備邊司謄錄』, 순조 13년(1813) 9월 16일, 순조 19년(1819) 7월 25일, 순조 19년(1819) 12월 20일

48) 『備邊司謄錄』, 순조 13년(1813) 11월 03일.

〈표 4〉 19세기 전라도 내 각 아문의 환곡배정 양상 : 〈표 2〉의 사례와 비교

지명	18세기 중앙구관곡 (호남읍지)	19세기 중앙구관곡 (도내추곡총)	18세기 감영구관곡 (호남읍지)	19세기 감영구관곡 (도내추곡총)
나주 (沿邑)	米 6,328 太 1,158 租 22,562 豆 197 眞麥 345 皮牟 26,108 → 折價 : 147,516兩	米 23,937 太 461 租 23,820 → 折價 : 120,834兩	米 43 太 1,333 租 5,659 豆 2 眞麥 11 皮牟 661 → 折價 : 17,468兩	米 5,959 太 212 租 11,636 → 折價 : 41,785兩
금구 (연읍)	미 3,641 태 271 조 1,545 피모 270 진맥 59 → 절가 : 15,816냥	미 603 태 36 조 55 → 절가 : 2,027냥	미 1,285 태 67 조 756 피모 61 진맥 26 → 절가 : 5,829냥	미 3,706 태 52 조 171 → 절가 : 11,616냥
광양 (연읍)	미 11,811 태 269 조 3,347 피모 3,886 진맥 42 → 절가 : 54,718냥	미 6,519 태 36 조 547 → 절가 : 20,759냥	미 271 태 20 조 203 피모 20 진맥 6 → 절가 : 1,357냥	미 1,581 조 : 911 → 절가 : 6,547냥
창평 (山郡)	미 2,211 피모 69 → 절가 : 6,840냥	미 2,613 태 88 조 773 → 절가 : 9,649냥	미 4,477 피모 320 → 절가 : 14,391냥	미 2,372 → 절가 : 7,116냥
동북 (산군)	미 3,086 황두 819 조 4,874 피모 1,599 → 절가 : 26,260냥	미 689 태 134 조 912 → 절가 : 4,293냥	미 1,865 황두 154 조 3,455 피모 2,250 → 절가 : 19,717냥	미 2,398 태 206 조 1,806 → 절가 : 11,424냥
진산 (산군)	미 443 태 35 조 49 피모 49 → 절가 : 1,679냥	미 58 태 7 조 59 → 절가 : 304냥	미 631 태 6 조 19 피모 92 → 절가 : 2,225냥	미 592 태 25 조 187 → 절가 : 2,225냥
화순 (산군)	미 4,732 태 473 조 944 피모 3541 목액 49 → 절가 : 28,273냥	미 273 태 11 조 185 → 절가 : 1,222냥	미 2,390 태 566 조 1997 피모 1707 → 절가 : 17,983냥	미 2,182 태 5 조 129 → 절가 : 6,819냥
능주 (산군)	미 1,768 태 980 조 8,835 대액 2 목액 77 피모 13,915 → 절가 : 68,004냥	미 955 태 97 조 437 → 절가 : 4,030냥	미 1,155 태 28 조 460 피모 1,098 → 절가 : 7,763냥	미 3,451 태 70 조 969 → 절가 : 12,501냥

〈표 4〉를 통해서 18세기, 19세기의 환곡배정 간의 차이를 발견할 수 있다. 첫째로 나주 및 광양 등 상당한 읍세를 가진 연읍지역에서 감영구관곡이 증가하였다. 이는 상환이 비교적 양호한 연읍에서 감영구관곡을 증대한 것으로 볼 수 있다. 둘째로 금구, 광양 등의 연읍뿐만 아니라 동복, 화순 등 및 산군에서 중앙각사 구관곡이 대규모로 감축된 것을 살필 수 있다. 이는 19세기 중앙각사의 환곡 대부분이 역시 盡分化되어 더 이상 구휼곡이 아닌 재정보용수단의 성격이 강해짐에 따라,⁴⁹⁾ 상환능력이 약한 소읍 및 산군지역에서 감영곡과 경쟁할 소지를 줄이고자 한 것으로 추정할 수 있다. 즉 『도내추곡총』을 통해서 볼 수 있는 조정의 전라도 내 환곡 운영은 상환능력이 좋은 지역에서의 감영곡 운영을 늘리는 한편, 연읍에서의 환곡의 부세화가 심화되는 것을 용인함으로써 감영의 수익을 증가시키고자 하였다.

또한 주목할 수 있는 것은 각 곡의 구성비 내역이다. 상품가치가 떨어지지만 종자곡의 역할을 할 수 있는 租의 비중이 나주와 동복을 제외하고는 1천여 석을 넘는 지역이 거의 없다. 반면에 〈표 2〉와 달리 감영곡과 중앙곡 모두가 도정한 米의 비중이 연읍과 산군을 막론하고 급증한 내역을 살필 수 있다. 이는 중앙 역시 구휼곡으로써의 환곡 논리를 포기하는 동시에, 지방관아 구관곡도 상품가치가 높은 米를 중심으로 운영하여 구휼보다는 재정보용을 지향할 수 있도록 협용한 것으로 추정된다.

그러나 조정의 대응도 근본적으로는 미봉책에 불과한 것으로 파악할 수 있다. 일단 나주의 사례와 같이 중앙각사가 한 道에서 거두어들이는 환곡 총액 자체를 줄이기보다는 풍요로운 대읍으로 더 집중한 사례 역시 존재하기 때문이다. 일단 조정이 징수능력이 낮은 지역에서 중앙각사곡을 줄이고 이를 징수능력이 높은 지역으로 집중한 것은 일견 합리적으로 보인다. 그러나 대읍이라 해도 징수능력에는 결국 제한이 있는만큼, 해당 대읍에 중앙각사곡을 집중하고 감영구관곡을 함께 늘리는 것은 해당 지역의 백성들에게 부담의 가중, 상환능력의 저하로 작용할 수 있는 성질의 것이었다. 한편 산군이나 소읍의 감영구관곡 운영 역시 穀多民少의 폐

49) 김태웅, 2001, 「조선말 세도정치 하 지방관아 재정위기의 원인과 실제」, 『전농사론』 7, 501면.

단으로 인해 실제 징수는 쉽지 않았다. 따라서 당시의 논자가 “중앙과 지방의 신하가 멀리 생각하지 못하고 紿代나 救弊의 명목으로 환곡을 이리저리 더하여 모곡을 취하다가 통틀어 똑같이 되어버린 예.”라며 중앙과 지방의 재정운영 모두에 비판을 제기하였던 것은 타당하였다.⁵⁰⁾ 이처럼 중앙의 재정적 재조정이 한계가 자명한 상황에서, 결국 전라감영을 포함한 지방관아는 환곡 이외의 여러 방법으로 재원을 마련할 수밖에 없었다.

3. 19세기 전라감영 재원마련 수단의 다양화

1) 移劃과 加入을 통한 부담의 전가

18~19세기에 수요증대 및 세원한계에 직면했던 감영조직은 자구책을 추구하였다. 우선 감영이 예하 군현에 대해서 비용을 분정하는 양상을 주목할 수 있다. 감영비용의 지방 분정은 감영의 유영화가 이루어지던 때부터 존재하였다. 이에 조정은 대동법 시행 당시까지만 해도 감영의 비용을 휘하 군현들에게 분담시킬 수 없도록 규정하였다.⁵¹⁾ 그러나 이러한 규정에도 불구하고 감영은 현실적 수요로 인해 예하 군현에 직·간접적인 형태로 비용을 배분할 수밖에 없었다. 이에 19세기의 감영은 예하 군현에게 재정소요액을 일방적으로 분담하거나 혹은 세원을 이획해오는 등의 양상을 보였다.

첫째로 감영이 예하 군현의 자비곡 등을 이획해오는 방식을 주목할 수 있다. 이는 감영이 18세기부터 일부나마 국가의 공인을 받은 것이었는데, 19세기에는 더욱 확장되어 국가의 재정정비단계에서 예하 군현의 자비곡 등을 이획하는 양상이 양질적으로 증가하였고 또한 공인되었다. 우선 『萬機要覽』(1808)을 살펴보면, 전라감영은 국가의 공인 하에 나주, 광주, 화순의 私賑各穀, 순천의 民庫條, 남원, 순창의

50) 『備邊司贍錄』 순조 2년(1802) 8월 25일.

51) 『全南道大同事目』 62항.

紙弊添補米 등 휘하의 12개 군현과 역참, 목장의 곡식 27,956석을 확보하였다. 전라감영의 해당 확보내역이 가지는 특색은 예하 군현이 스스로의 소용이나 구폐를 위해 마련한 별비곡, 민고곡 등에서 이회해온 것이 상당하다는 점이다. 이는 감영이 예하군현의 세원과 비축을 침범한 것으로 파악할 수 있다. 이처럼 19세기 초반부터 감영은 예하군현이 마련한 개별 세원을 자신들의 세원으로 이회해오고 있었다.

19세기 후반의 『전라도환향성책』(1875)에서 전라감영은 역시 예하 군현-시설의 비축곡을 이회하거나 그 모곡을 수취하는 양상이 존재하는데, 해당 내역에서는 보다 적은 4개 지역에서 2,506석을 원곡으로 하여 약 250석 가량을 수취하고 있었다. 이러한 변화는 일견 감영이 군현의 세원을 이회해오는 것은 고식적인 행위로 파악하고 이를 자제한 것으로 보일 수 있다. 하지만 『전라도환향성책』의 수입내역을 살펴보면, 해당연도의 감영의 수입내역에서 ‘巡營措劃’의 내역으로 출처 미상의 3,150석을 수취하고 있는 내역이 확인된다.⁵²⁾ 이러한 ‘조획’의 내역이 다른 재정보용수단을 이용했을 가능성도 있지만 지역으로부터의 직접 이회이 잔존했을 가능성을 추정할 수 있다. 즉 19세기 내내 감영이 재정보충을 위해 예하 군현의 세원을 획급하여 재원으로 삼는 일은 계속되고 있었다.

한편 직접적으로 예하 군현들의 세원을 획급하는 방식 이외에도, 간접적인 수취방식을 주목할 수 있다. 즉 지역에 배정한 구관환곡의 이자수취에 있어서 부족분이 생기면 이를 군현의 비용으로 보충하는 가입의 문제이다. 이것은 감영이 중앙의 각사에게서 하향적으로 요구를 받는 사안이었지만, 반대로 감영-예하 군현 간의 관계에서 재현된 것이다. 전라감영 예하 군현들은 상하관계에 따라 감영구관곡의 모곡 보전을 위해 비용을 염출해야 했다. 이에 『전라도환향성책』(1875)에서 나타나는 가입 자체는 총 635석으로,⁵³⁾ 전라감영 구관곡의 모곡이 동일자료에서 22,632석인 것을 감안하면 가입의 비중이 전라감영의 재정운영에서 큰 비중을 차

52) 『全羅道還餉成冊』(1875년), 甲戌加入.

53) 『全羅道還餉成冊』(1875년), 甲戌加入, 순창군의 경우 100석, 남원의 경우 220석, 운봉군의 경우 73석, 벽사역(장흥)은 53석, 경양역(광주)에서 각기 분치된 감영구관곡의 모곡보전을 위해 가입을 시행하고 있다.

지했다고 보기는 어렵다. 또한 해당 가입을 상납하는 개별 군현의 부담도 크지 않은 액수로 추정된다.⁵⁴⁾ 다만 전라감영이 보다 많은 액수의 미봉이 발생했을 때에도 예하 군현에게 가입을 역시 요구했을 정황을 추정할 수 있다. 이처럼 감영이 외아문으로서 경사에 비해 상대적으로 위상이 낮았을지라도, 예하의 군현에게는 위세를 발휘할 수 있었기에, 경사의 아문이 자신들에게 요구하던 것을 휘하의 군현에도 이희, 가입의 형태로 요구할 수 있었던 것이다.

2) 民庫, 殖利운영과 예하군현으로의 배정

전라감영은 직접적인 이희과 가입 이외에도 간접적인 방식으로 예하 군현에 대한 수취를 강화하였다. 특히 19세기의 간접적인 재원확보 방식에서 주목할 수 있는 것은, 民庫와 放債와 같이 국가에서 제한하거나 금지한 부분에까지 재원운영을 확장하면서 예하 군현에 징수를 배분하고 있었다는 것이다. 이들 재원들은 비록 환곡에 비해 재정에서 차지하는 비율은 작았지만 어느 정도의 보조는 기대할 수 있었다.

우선 주목할 수 있는 것은 민고의 운영이다. 민고는 대동법 하에서도 해결하지 못한 몇몇 특산물에 관련된 雜役에 대해 지역의 인민들이 자발적으로 시행한 邑大同에서 기인하였다.⁵⁵⁾ 따라서 민고 자체는 감영차원이 아닌 군현차원의 민간적 재원운용에 가까우나, 그럼에도 불구하고 민고는 감영의 각 고가 운영하는 대출-상환행위 및 전주부 차원의 민고운용이라는 점에서 감영의 재정운영과 연결되었다. 18세기 호남에서는 補民庫, 補役庫, 雇馬庫로 불리는 내역의 민고들이 군현별로 설

54) 〈표 10〉에서 가장 작은 읍세를 가진 산군인 雲峰만 해도 大同稅留置分, 자 구관곡 모조를 제외하고도 邑雜役米 징수만으로도 약 400석의 세입을 가지고 있었다. (『湖南邑誌』(1895년)) 이러한 비율을 고려했을 때 監營句管穀에 대한 加入이 해당 군현에 그 자체만으로는 부담이 되었다고 보기 어렵다. 다만 감영구관곡이 개별 군현에 폐단이 되는 것은 감영구관곡의 원곡과 모곡 자체가 많이 배당되는 문제였으며, 또한 加入의 경우는 統營, 水營, 兵營 등에 대한 가입과 함께 감영분에 대한 가입이 이루어짐으로써 일개 군현에 배정된 加入 총량은 부담으로 작용하였을 것으로 추정된다.

55) 김덕진, 1999, 『조선후기 지방재정과 잡역세』, 국학자료원, 84-102면.

립되었는데,⁵⁶⁾ 『부역실총』(1794)에서 전라도는 삼남에서 유일하게 군현 단위 민고운영을 民庫米 내역으로 공인받았다. 하지만 조정은 전라도에서 민고의 운영을 일부 공인하였어도 확대하는 것은 제한하였다.⁵⁷⁾ 이는 정조 22년(1798)에 전라감사 이득신이 감영의 재정수요를 위해 감영의 민고를 예하 하급관청에 대한 卜定으로 확대운영하고자 하였으나 이를 조정이 금한 사례에서도 살필 수 있다.⁵⁸⁾

그러나 19세기에 재정부족이 심각해짐에 따라 전라감영은 제한된 민고를 대신하여 屯田, 買得, 殖利 등 다른 형태의 재원보용방식을 모색하였다. 이 중 비교적 규모가 큰 것은 화폐를 수단으로 하는 取殖, 殖利, 放債였다. 전라감영은 일찍이 영조 32년(1756)부터 雇馬廳이 3,150냥, 添補廳이 3,700냥을 본전으로 하여 식리를 운영하고 있었다.⁵⁹⁾ 더욱이 식리는 대부-이자수취라는 점에서 환곡과 유사한 점이 있어, 환곡운영을 주로 하던 전라감영 소속의 다른 各庫들도 식리를 확대해나갔다. 이는 철종 13년(1862) 전라감영 식리의 폐단을 보고하는 상소에서 전라감영의 식리운영은 均役庫, 營賑庫, 補軍庫의 3고를 중심으로 이루어지고 있다는 내역에서 살필 수 있다.⁶⁰⁾ 이와 같은 식리행위는 전라감영뿐만 아니라 타 지역, 군현 등에서도 더욱 다양한 형태로 나타났다.⁶¹⁾ 19세기 말 전라감영의 경우 감영의 營庫 등이 화폐대출뿐만 아니라 고액의 銀子를 상인들에게 대부하거나, 布의 대여를 통해 한양 시전의 포목상으로부터 대가를 받는 형태도 존재하였다.⁶²⁾ 그러나 가장 주를

56) 『備邊司謄錄』, 정조 17년(1793) 6월 25일.

57) 한편 민고의 수의 자체가 전라감영에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는가는 시대별로 편차가 있다. 우선 현존하는 자료에서 본전만을 상고할 수 있는 내역으로써, 『부역실총』이 편찬된 시기에는 미국 1,010석, 1894년에는 3,417석(『湖南營事例』)으로 추산된다.

58) 『備邊司謄錄』, 정조 22년(1798) 10월 2일.

59) 김태웅, 위의 논문, 153면.

60) 『備邊司謄錄』 철종 13년(1859) 6월 27일.

61) 오영교, 2001, 「조선후기 지방관청 재정과 식리활동」, 『조선후기 향촌지배정책연구』, 혜안.

62) 16,516냥의 은자 가운데서 약 12,480냥을 留庫시키면서 약 4,036냥의 은자를 식리활동에 활용하고 있었고, 포목의 경우 서울 白木塵, 麻布塵의 상인들이 상품물량을 확보하기 위해서 보관된 면포와 마포를 대여해가는 대신 연 10%의 이자로 약 1,570냥의 대금을 지불하고 있었다. (『完營各庫重記』, 營庫).

이룬 것은 감영이 휘하 군현이나 군현의 관계자들에게 식리를 부과한 것이었다. 즉 도내 예하 군현에 감영의 각 庫가 일방적으로 본전과 이자를 배정한 것이다. 아래 <표 5>는 『完營各庫重記』(1887)를 통해 해당 내역을 살펴 볼 수 있다.⁶³⁾

<표 5> 『완영각고증기』 상 예하 군현 및 관계자에 대한 식리분배 내역

각 창고명	대출 대상/내역	본전(작전가:兩)	이자액	형태
賑庫	分俵各邑取殖	4,000	미상	
	分俵各邑主人	5,500	1,100	2리이자
	各邑主人及工人	8,800	미상	
	同銀留庫貸出各邑	미상	미상	
工庫	分俵各邑主人	75	미상	
補膳庫	미상	3,000	미상	
補軍庫	各邑主人改色貸下	1,800	미상	
	代錢各邑主人所納	1,225	미상	
	미상	6,000	미상	
營繕庫	미상	2,000	200	1리이자
	미상	1,000	200	2리이자
均役庫	分俵各邑邸吏	8,000	미상	
進上廳	미상	4,000	800	2리이자
	分俵各邑營主人	1,000	200	2리이자
馬位庫	分俵各邑主人	2,418	487	2리이자
	別備俵給邸吏	120	미상	
雇馬庫	分俵各邑營主人	2,500	미상	
	미상	9,924	미상	
守城倉	分給全州府實民結 → 分表各邑主人	3,000	600	민결에 따른 분배 ⁶⁴⁾ 에서 乙酉 년에 각읍주인분표 전환.
羅鋪	미상	300	미상	
紙所	分俵各邑主人	800	미상	
營庫	分俵各邑營主人	700	미상	

63) <표 8>에 등장하는 개별 고들은 원래 식리만을 운영하는 것이 아닌 환곡을 운영하는 고도 있어 환곡의 지역적 배분과 식리의 지역적 배분을 분리하는 것은 쉽지 않다. 다만 화폐를 중심으로 하여 대여 형태와 이자율이 환곡과 다른 형태의 내역들을 주로 추출하였다.

64) 結斂 혹은 戶斂을 통해 식리를 배정하는 양상은 비단 전라감영만의 양상은 아니었다. 예

〈표 5〉를 통해 전라감영 소속 각 고의 식리가 운영되는 대상과 내역을 살펴볼 수 있다. 전라감영의 각 고는 총 66,162냥의 본전 중에서 최소 39,818냥의 금액을 예하군현과 관계자들에게 배정하고 있었다. 또한 이자율은 당시의 평균이자인 1/10에 비해 2배 가까이 높았다는 것을 알 수 있다. 물론 영선고의 일부 내역과 같이 통상이자율을 운영한 내역도 있으나, 확인이 가능한 내역은 통상이자보다 2배 높은 2/10이자가 대부분이다. 이를 통해 전라감영의 식리행위는 대출자의 사정 보다는 감영의 재원보충이 우선시되었음을 알 수 있다.

식리의 대상은 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째는 각읍에 직접적으로 분정되거나 민결에 부과되는 형태이다. 둘째는 ‘主人’을 중심으로 하는 군현관계자 개인에 대한 분정으로, 邸吏 및 賦主人과 같은 향리와, 邑主人과 같은 군현의 전속납품업자에게 분정되는 형태다.⁶⁵⁾ 그 중 영주인의 경우 그들의 이익이 감소하면 전라감영은 폐국이 될 것이라는 지적이 일찍부터 있었다.⁶⁶⁾ 이를 통해 영주인의 이익이 전라감영의 운영과 밀접한 관계를 가졌으며, 방채 및 이자수익이 그러한 관계 중 하나였음을 추정할 수 있다. 상기 내역에서는 군현이나 민결에 대한 직접적인 부과가 3건, 영주인이나 각읍의 저리에 대한 건이 5건, 읍주인에 대한 건이 9건으로 군현에 대한 직접적인 부과-전가보다는 관련자들에 대한 간접적인 부과가 많다. 간접적인 부과는 군현에 대한 배정으로 직결되는 것은 아니었으나, 간접적 부과 역시 결국 영주인, 저리 등이 이자상납을 부담하기 위해서 과외의 수취나 고리 대를 시행하거나⁶⁷⁾ 혹은 읍주인이 비용부족을 핑계로 군현민에게 동냥하는 등의

하 군현인 담양, 광양에서도 결수 혹은 호의 대소에 따라 식리를 배정하는 양상이 존재하였다. 오영교, 위의 책, 438-441면.

- 65) 邑主人의 내역에 대해서는 김덕진, 1999, 『조선후기 지방재정과 잡역세』, 115면을 참조. 한편 賦主人의 경우는 각읍의 아전 출신으로 감영과 군현의 연락을 담당하였으나, 점차적으로 진상물종을 대납하는 방납인의 역할로도 변질되었다. 특히 호남의 경우 대동법 시행 후에도 현물로 봉납하는 내역이 상당하여 이를 영주인의 방납인화는 심했다. (김동철, 1991, 「18, 19세기 영주인의 상업활동과 저체문제」, 『역사학보』 130)
- 66) 『承政院日記』 정조 7년(1783) 11월 3일 : 김동철, 1991, 위의 논문, 98면.
- 67) 주로 영주인들이 私用으로 비용을 소모하고 진상비용이 부족하면 본읍에 호소하여 환곡을 받아내어 吏逋를 증액시키기도 하였는데(김동철, 1991, 위의 논문, 96면, 106면.), 이러

부담과 함께 작용하였을 것으로 추정된다.⁶⁸⁾

또한 해당 취식조차도 언제나 이득을 보장할 수 없었다. 일례로 각 주인 및 공인에게 대출된 賑庫의 88동 정목은 포홍-미봉이 있음을 기재하고 있는데, 이는 식리 수봉이 쉽지 않은 현실을 보여준다.⁶⁹⁾ 나아가 감영의 각 고들은 수봉한 이자를 단순한 자기소용이 아닌 주로 扇子廳, 紙所 등의 특산물 마련을 위한 기관과 驛站의 운영비로 지출하고 있었다. 즉 중앙으로의 공물상납비 충당을 위해 감영 역시 “별다른 방도가 없어 책응할 때마다 갈등하는 상황”⁷⁰⁾ 속에서 예하 군현에 비용을 여러 방식으로 전가할 수밖에 없었다. 이처럼 19세기의 전라감영은 중앙각사에게 자신의 재정을 직접적으로 이회당하면서도, 역시 예하의 군현에게 직접적인 이회이나 간접적인 식리 등을 통해서 재원을 충당하는 상황이었다. 결국 상급기관의 비용충당이라는 문제가 아래로 갈수록 전가되는 양상이 존재하였고 이것이 19세기 전라감영과 중앙각사, 예하군현을 둘러싼 근본적인 문제 중 하나였다.

4. 맷음말

본고는 중앙과 군현을 연결하고 부세수취를 총괄하는 감영에 대한 연구를 통해 19세기의 지방관아가 맞이한 재정적 상황을 감영을 중심으로 규명하고자 하였다. 이에 19세기 전라감영의 재정운영에서 첫째로 주목할 수 있는 것은 세입에 비해 지출이 증가하였을 뿐만 아니라, 지방이 비축하고 있는 재원조차도 중앙의 수요를

한 ‘私用’의 내역에는 사적 부채 이외에도 이와 같은 감영으로부터의 방채-상환도 작용하였다 가능성을 유추할 수 있다.

68) 읍주인-환곡의 경우 “각 邑倉의 간사함이 더해져 邑主人이 勸令한다.”는 표현이 나올 정도로 환곡운영 및 이자수봉과 읍주인의 관계는 밀접한 연관이 있었다. (『備邊司瞻錄』 순조 4년(1804년) 12월 14일) 완영 각 庫의 사례처럼 환곡과 함께 운영된 식리의 경우도 해당 이자의 수봉을 위해 비슷한 양상이 벌어졌을 것으로 추정된다.

69) 『完營各庫重記』, 賑庫.

70) 『完營各庫重記』, 紙所, “赤手策應每患葛藤矣.”

위해서 이출하는 양상이 존재하였던 것이다. 특히 19세기 전라감영의 재정자료 상에 나타나는 이획의 양상은 양적으로도 수천석의 규모였으며, 질적으로도 加分還穀에 대한 耗租의 수취, 경사구관곡과 그 모조에 대한 加入 등으로 다변화된 것이었다. 중앙은 대안으로써 나름의 조정을 통해 지방관아의 환곡운영을 완화하고 수취능력을 높이고자 하였으나, 환곡 자체가 가진 구조적 문제, 상환능력의 저하 등으로 인해 근본적인 대책이 될 수는 없었다.

둘째로 주목할 수 있는 것은 자신의 지출뿐만 아니라 중앙의 移劃 등으로 인한 지출증대에 대응하기 위해 감영도 예하 군현에게 재원보충을 전가하는 방식이다. 직접적으로 예하군현의 비축금을 이획-조획하거나, 혹은 군현에 감영구관곡을 개설하여 그 耗條 및 加入을 받고, 간접적으로는 감영의 殖利를 각 군현의 鄉吏, 主人 등에게 배정하고 그 이자를 수봉하는 등의 방식으로 재정수요를 해결하고자 하였다. 이는 결국 중앙-감영간의 관계에서 이루어지는 재정적 부담의 전가가 감영-예하군현에 재현-확대된 것으로 파악할 수 있다.

물론 이는 당시의 전반적인 ‘구조’를 온전히 대변하지는 않는다. 중앙은 지방에 紿災 혹은 大同稅의 견감 등을 통해서 부담의 鑷減을 의도하였고, 또한 감영 역시 중간관사로서 군현의 사정을 전달하여 상술한 조치들을 이끌어내고자 하였기 때문이다. 따라서 19세기 재정운영의 전반적인 ‘구조’는 여러 견감조치와 각 관사 간의 문서행정에 대한 ‘쌍방향적 검토’를 통해서 비로소 19세기 재정운영의 성격을 추정 할 수 있다. 다만 중앙-감영-지방 간에 이루어지는 상급관사의 세원이획 및 자 구관환곡과 수익의 확대, 식리배정 등의 모습은 구조 속에서 주요한 하나의 성격을 대변하는 ‘양상’을 보여준다. 나아가 이와 같은 양상은 19세기 지방관아의 재정운영이 단순한 부패숙청이나 단속적 개선이 아닌 보다 근본적인 개혁을 요구하는 성격이었음을 반영한다.

논문투고일(2018. 5. 11), 심사일(2018. 5. 21), 게재확정일(2018. 6. 14)
--

참고문헌

1. 자료

『朝鮮王朝實錄』, 『備邊司謄錄』, 『承政院日記』, 『賦役實總』, 『萬機要覽』, 『穀總便攷』,
 『度支志』, 『輿地圖書』, 『全羅道觀察使監營誌』, 『牧民心書』, 『(完營)營況幕況』
 (古 4259-81-v.1-2), 『完營各庫重記』(古 4259-74), 『全羅道還餉成冊』(奎 16086),
 『完營各古重記』(古 4259-74), 『邑誌』 (1987, 아세아문화사), 『全羅道邑誌』
 (2007, 규장각한국학연구원), 『全羅道丙申別賀米成冊』(奎 - 16732)

2. 논저

- 권기중, 2008, 「부역실총에 기재된 지방재정의 위상」. 『역사와 현실』 70.
- 김덕진, 1999, 『조선후기 지방재정과 잡역세』, 국학자료원.
- 김동철, 1991, 「18, 19세기 영주인의 상업활동과 저채문제」, 『역사학보』 130.
- 김옥근, 1995, 『조선왕조재정사연구』 II, 일조각.
- 김태웅 외, 2008, 『전라감영연구』, 전라문화연구소.
- 김태웅, 2001, 「조선말 세도정치 하 지방관아 재정위기의 원인과 실제」, 『전농사론』 7.
- _____, 2012, 『한국 근대 지방재정연구』, 아카넷.
- 문용식, 2011, 『조선후기 진정과 환곡운영』, 경인문화사.
- _____. 2009, 「17, 18세기 사창을 통한 지방관의 재정 보용 사례」. 『역사와 현실』 72.
- 박근필, 1997, 「19세기 초 조선의 기후변동과 농업위기」, 『조선시대사학보』 2.
- 박석윤·박석인, 1988, 「조선후기 재정의 변화시점에 관한 고찰」, 『동방학지』 60.
- 손병규, 2008, 『조선왕조 재정시스템의 재발견』, 역사비평사.
- 송양섭 외, 2012, 『영조의 국가정책과 정치이념』, 한국학중앙연구원 출판부.
- 송찬섭, 2002, 『조선후기 환곡제 개혁연구』, 서울대학교출판부.
- 양진석, 1999, 「17·18세기 환곡제도의 운영과 기능 변화」, 서울대학교 대학원 박사
 학위논문.
- 오영교, 2001, 『조선후기 향촌지배정책연구』, 혜안.
- 윤은미, 2005, 「조선후기 경상감영의 재정구조와 운영」, 성균관대학교 대학원 석사논문.
- 임성수, 2013, 「18세기 후반~19세기 전반 호조의 수입 구조 변화와 그 영향」, 『역사
 와 현실』 90.

- 임지환, 1990, 「부역실총을 통해 본 조선후기 전라도 지역의 재정」, 『전라문화논총』 4, 전라문화연구소.
- 장동표, 1999, 『조선후기 지방재정연구』, 국학자료원.
- 정연식, 1989, 「군역법 시행 이후의 지방재정의 변화」, 『진단학보』 67.
- _____, 2015, 『영조 대의 양역정책과 군역법』, 한국학중앙연구원 출판부.

Abstract

The financial situation and the burden transfer of Jeonra
Gamyeong in 19th century

– Focusing on the Financial document for Jeon-ra Gamyeong of the
Kyujanggak Collection –

Koo, Yeol-hoi

Many studies have been conducted on the operation of local finance in the late Joseon Dynasty. However, the units that identify this are mostly centered on the chronological data and document of county. However, in order to illuminate the financial problems and structure of the central government-local region, it is necessary to look at the problem of local finance centered on the unit of functionally supervised. In this period, we focus on Jeonrado, where the financial crisis was concentrated in the mid-to-late nineteenth century, and spatially related to the operation of central finance. As a position to take charge of the taxation of subordinative county in the province, Gamyung(Provincial Government) was a position to primarily accommodate the financial demands of the central government. Based on these characteristics, the nature of the central is prominent. In other words, according to the financial demand of the mediation, Jeonra Gamyung had to receive the taxation itself, transfer the stockpile of the funds, and operate the supplemented rice from the center. Also, in response to his financial needs and expenditure of financial demands from the center, Gamyung was secondarily also in charge of operating his financial resources. This was also manifested in various aspects such as the introduction of tax income, the provision of stockpile, the opening of the restoration of history, and even the distribution of the chili act. That is, the financial situation and of the Jeonra Province in the 19th century was shaped by the ‘burden transfer’ which is supposed to supplement this

from the lower institutions according to the financial demand of the higher institutions between Central government-Gamyeong-subordinative county, This aspect is well illustrated.

Key words : Jeon-ra Gamyeong, Finacial Tribute system, Financial Administration, Financial burden transfer, Interest loan of Gamyeong