

丁若鏞의 還上制度改革思想*

——茶山의 福祉觀의 一斷面——

慎 鏞 廬

(서울大學校 社會大 教授)

<목 차>

I. 머리말 —還上制度의 紊亂—	—《牧民心書》의 경우—
II. 守令의 不正行爲 類型	VI. 還上制度改革論Ⅲ —《經世遺表》의 경우—
III. 吏胥의 不正行爲 類型	VII. 常平倉制度施行論
IV. 還上制度改革論 I —《還餉議》의 경우—	VIII. 맷음말
V. 還上制度改革論 II	

I. 머리말

—還上制度의 紊亂—

茶山 丁若鏞에 의하면 還上制度는 본래 〈賑貸〉를 목적으로 하여 만들어진 것이었다. 즉 최근의 용어를 빌어 표현하면 그것은 前近代에 있어서의 福祉制度의 하나라고 말할 수 있는 것이다. 中國에서는隋 나라에서 度支尚書長孫平이 〈義倉〉의 제도를 만들어 시행한 것을 기원으로 하여, 그 후 朱子에 이르러 〈社倉〉이라고 명칭을 바꾸어 실시한 것이 還上制度의 기원이었다.⁽¹⁾ 우리나라에서는高句麗의 故國川王 때 〈賑貸法〉을 창시하여 봄에 糧穀을 貸與했다가 겨울에 還收한 것이 還上制度의 기원이었다. 高麗 初期에는 이것을 〈里倉〉이라고 이름하여 실시하다가, 고려 成宗 때 〈義倉〉이라고 개칭하였다. 朝鮮 前期에도 高麗의 제도를 그대로 답습하였다.⁽²⁾

* 本 論文은 嵩山社會福祉事業財團의 研究費 補助에 의하여 作成된 것임.

(1) 茶山에 의하면, 〈社倉〉과 〈義倉〉은 그 제도의 설치 목표는同一하고, 그 管理方法은 相異하다고 한다. 〈社倉〉은 糧穀의 管理를 鄉社가 自治的으로 담당하고 官吏는 이에 전혀 관여하지 않았다. 〈義倉〉은 양곡을 官吏가 관리하였다. 茶山은 우리나라의 還上制度는 본래의 〈社倉〉제도와는 관리방법이 다른 것이라고, 오히려 〈賑貸〉라 이름하여 利息을 강제로 취한 王安石의 〈青苗法〉과 대동소이한 것이라고 보았다.

(2) 茶山에 의하면, 高麗朝에는 糧穀을 民戶에 配定하여 징수함으로써 그 糧穀을 창출하였고, 朝鮮朝에는 官布로써 買入하여 그 환곡의 양곡을 창출하였다. 《經世遺表》第12卷 〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조...

우리 나라에서는 해마다 3월경이면 〈보리고개〉〈麥嶺〉이라 하여 〈絕糧〉상태에 빠지는 백성들이 다수 발생하였다. 이들을 賑濟하기 위한 대응책으로서 추수 후인 10월 경에 糧穀을 수납하여 備蓄해 두었다가, 이듬해 3월경 〈보리고개〉를 맞을 무렵에 〈絕糧〉상태에 있는 백성들에게 이를 貸與해 주고 다시 가을 추수 후인 10월경에 이를 還收하는 제도를 고안한 것이 우리나라에서의 還上制度의 기원인 〈義倉〉제도이었다. 따라서 우리나라의 還上制度는 그 기원과 설립 초기에 있어서는 명백하게 백성들의 〈福祉〉〈厚生〉을 위하여 설립된 제도이었다.

茶山에 의하면, 우리나라의 還上制度는 壬辰倭亂 이전 까지만 해도 백성을 賑濟하기 위하여 운용된 제도였지 國家와 官衙의 經費를 조달하기 위하여 운용된 제도가 아니었다. 따라서 壬辰倭亂 이전의 還上制度에는 〈耗穀〉이란 것이 없었다고 茶山은 지적하였다.⁽³⁾

茶山에 의하면, 이러한 還上制度가 壬辰倭亂을 전환점으로 하여 그 성격과 내용이 變換되었다. 外敵의 侵入에 당하여 國庫는 비고 軍需는 浩大하게 되자 戸曹 및 여러 衙門과 營門들이 백성의 賑濟를 위하여 설치한 倉庫의 糧穀을 봄에 貸與한 다음 가을에 還收할 때에 상당한 액수의 〈耗穀〉을 부가하여 징수함으로써 이것을 經費로 사용하기 시작하였다.⁽⁴⁾ 還上制度가 한번 이렇게 운용되기 시작하자 각 衙門, 營邑鎮, 山城등 거의 모든 정부기관과 군사기관들이 서로 다투어 가면서 〈還穀〉을 만들어 분급하고 그 곳에서 징수하는 〈耗穀〉을 經費로 사용하였다. 還上制度의 〈耗穀〉은 文字 그대로 元穀의 減耗分에 대한 補填이 아니라 元穀에 대한 高利貸 利子로 전환되어 버리고, 還上制度는 官衙의 高利貸制度로 변환되어 버린 것이었다.

거의 모든 국가기관들이 그들의 經費의 큰 부분을 還穀의 〈耗穀〉에 의존하게 되자 還穀에는 각기 衙門名이 붙어 다녀서 번거롭고 섞갈리며 단서를 잡기 어렵게 되어 穀簿가 매우 복잡하게 되었다.⁽⁵⁾ 守令은 물론이고 穀簿를 관장하는 吏胥까지도 애써 궁리해야 겨우 연결된 것을 알게 되지만 한 차례 뒤섞임을 겪으면 그들 자신이 穀簿를 정확히 파악하지 못하게 될 만큼 紊亂된 형편이었다. 이 틈을 타고 守令과 吏胥의 온갖 不正과 苛斂이 자행되었다.

(3) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조.

(4) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조.

(5) 《應旨論農政疏》, 《丁茶山全書》(文獻編纂委員會) 上, 〈詩文集〉「文」 참조.

朝鮮朝 後期에는 주지하는 바와 같이 〈三政의 紊亂〉이라하여 ① 田政 ② 還政 ③ 軍(布)政의 백성들에 대한 賦歛의 三大政策이 극도로 문란되어 있었다. 이 중에서도 還上制度를 관리하는 〈還政〉이 가장 紊亂되어 있었고 弊害도 가장 많았다.

茶山에 의하면, 당시 國家와 官衙의 經費의 切半을 還上制度의 〈耗穀〉으로부터 중당하고 있었다.

「신이 그우히 생각컨대, 나라의 쓰임새가 半은 賦稅에 의존하고 있고, 半은 還上에 의존하고 있다. 그러나 그 법이 번잡하고 문란하여 천 갈래 만 가닥이다.」⁽⁶⁾

茶山의 시대에 還上의 〈耗穀〉은 비단 중앙정부의 經費에만 쓰인 것이 아니었다. 〈耗穀〉은 ① 위로는 國家의 經費를 보충하고 ② 중간으로는 모든 官衙의 經費를 중당하며 ③ 아래로는 營邑의 經費를 중당하는 收入의 원천이었다. 茶山에 의하면, 還上制度의 운용에서 획득한 收入 중에서 ① 國家의 經費를 보충하는 것은 10분의 1에 불과하고 ② 衙門의 經費에 중당하는 것 이 10분의 2이며 ③ 小吏들이 不正으로 着服하는 것이 10분의 7에 달하였다 고 한다.

「오늘날은 폐단이 폐단을 냉고 문란에 문란을 거듭하여 구름이 피어나듯 혼이 변화하듯 모래가 파이고 파도가 출렁거리듯 하여 알 수 없는 물건이 되었으니, 國家에 소용되는 것으로 經費를 보충하는 것은 10분의 1이오, 여러 衙門의 소관으로써 스스로 그들의 쌀 창고가 되어지는 것이 10분의 2이오, 郡縣의 小吏들이 販賣로 놓간을 부려 그들의 장사의 이득으로 삼는 것이 10분의 7이다.」⁽⁷⁾

還上制度의 〈耗穀〉이 위와 같이 쓰였기 때문에 〈耗穀〉을 징수하는 것이 도무지 度數가 없었다.⁽⁸⁾ 법률에 의하여 규정된 〈耗穀〉은 元穀의 10분의 1이었으나, 官吏들은 10分의 1의 〈耗穀〉만을 利子로 받는 것이 아니라, ①看色米 ②落庭米 ③打石米……기타 각종의 명목으로 附加徵歛을 명행하였으므로, 백성들이 실제로 납부하는 소위 〈耗穀〉의 率은 元穀의 10분의 4~5에 달하는 형편이었다.⁽⁹⁾ 뿐만 아니라, 실제의 耗穀의 率은 穀種마다 같지 않고 해마다 다르며 지방마다 달라서 폐해가 막심하였다.⁽¹⁰⁾ 또한 茶山에 의

(6) 《還餉議》, 《丁茶山全書》(文獻編纂委員會) 上, 〈詩文集〉「文」

(7) 《牧民心書》〈戶典六條〉第3條 「穀簿」

(8) 《應旨論農政疏》참조.

(9) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三.

(10) 《應旨論農政疏》참조.

하면, 봄에 백성들에게 분급해 주는 還穀도 쪽정이와 거(穩)등을 섞어 15斗(당시의 1石)가 실제로는 8斗 밖에 되지 않는 형편이었다.⁽¹¹⁾

이 외에도, 還穀을 돈으로 바꾸는 〈錢還〉의 과정에서 온갖 不正과 苛歛이 자행되고, 耗穀이 환수되지 않는 경우에는 耗穀을 本穀으로 간주하여 다시 複利를 받는 〈耗上加耗〉의 폐해까지 발생하였다.⁽¹²⁾ 分留의 不正, 환곡의 逋欠, 斗量의 不正, 停退의 吞食, 作錢의 不正등 백성들로부터 苛歛하기 위한 守令과 吏胥의 온갖 不正手段은 낱낱이 들기가 어려운 정도이었다. 지방에 따라서는 官衙에서 백성들에게 봄에 높은 가격으로 환곡을 분급해 주었다가 가을에 元穀과 耗穀(利子)을 낮은 가격으로 환산하여 아예 貨幣로 징수함으로써 商業利潤과 高利貸利子를 공공연히 화폐로써 二重으로 수취하기도 하였다.

還上制度가 이와같이 백성들에 대한 福祉制度가 아니라 苛歛制度로 변해 버리자 백성들은 還穀을 극도로 기피하고 증오하였다. 백성들은 還穀을 적게 분급받는 것을 이익으로 간주하게 되었다. 심지어는 백성들이 실제로는 還穀을 분급받지 않고 穀簿에만 환곡을 분급받은 것으로 꾸며 가을에 〈耗穀〉을 납부하는 편을 택하게까지 되었다. 그리하여 이른바 〈白上〉이라고 부르는 바의 還穀을 분급받지 않고 元穀의 일부와 〈耗穀〉을 납부하는 현상이 만연하게 되었다. 茶山은 당시 還上制度에서 〈白上〉이 약 切半에 달하고 있다고 지적하였다.⁽¹³⁾ 茶山은 還上이 〈白上〉이 되어가는 현상을 다음과 같이 개탄하였다.

『한 틀의 곡식도 일찌기 받아 본 일이 없는데도 겨울이 되면 집집이 곡식 5・6・7섬을 꺼내서 官衙의 倉庫로 운반해 가는데, 그래도 다시 이를 이름하여 還上이라 하니 어찌 부끄럽지 않은가. 무릇 還이라 함은 回이오 報이다. 가지 않으면 回할 것이 없고 배풀어 주지 않으면 報할 것이 없는데 어찌 還이라 하겠는가. 지금은 白上은 있어도 還上은 없는 것이다.』⁽¹⁴⁾

茶山은 還穀이 〈賦歛〉이라고 표현하기에는 부족한 〈勒奪〉이 되어버렸다고 다음과 같이 쓰고 있다.

(11) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(12) 《應旨論農政疏》참조.

(13) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(14) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」

「한тол의 곡식도 백성들은 거의 본 적이 없는데, 종말에 가서는 까닭없이 쌀과 곡식을 실어드리는 것이 해마다 千萬에 이르니 이것은 곧 賦歛이지 어찌 賑貸라 할 수 있으며, 이것은 곧 勒奪이지 어찌 賦歛이라 할 수 있겠는가.」⁽¹⁵⁾

茶山에 의하면 還上制度가 賦歛과 勒奪의 제도가 되어 弊端이 발생하는 까닭은 이 제도의 根本이 紊亂한 데 있다고 한다. 따라서 還上制度의 本을 개혁하지 않으면 그 末은 다스려지지 않는다고 茶山은 보았다. 茶山은 還上制度의 根本의 紊亂을 기본적으로 다음의 8가지의 문란에 기인하는 것이라고 설명하였다.⁽¹⁶⁾

① 穀名의 紊亂

還穀에 사용하는 양곡의 種類를 당시 생산되는 12가지 이상의 모든 穀種을 사용케 함으로써 발생하는 문란이다.

② 衙門의 紊亂

중앙과 지방의 각종 衙門들이 다투어 還穀을 설치해서 還穀 앞에 온갖 衙門名을 붙여 元穀과 耗穀의 石數를 각종 형식으로 기록함으로써 穀簿를 어렵게 하여 발생하는 문란이다.⁽¹⁷⁾

③ 石數의 紊亂

모든 郡縣에 있어서 1戶當 還穀의 數量에一定한 定額이 없어서 발생하는 문란이다.

④ 耗法의 紊亂

取耗法이 정비되지 않아서, 耗穀의 법정 비율인 10분의 1 이외에 看色米, 落庭米, 拓石米 등 잡다한 명목의 負擔을 부가하여 과다하게 징수함으로써 발생하는 문란이다.⁽¹⁸⁾

⑤ 巡法의 紊亂

還穀의 分給을 8回에 나누어 번잡하게 행해서 백성의 귀중한 時間과 費用을 막대하게浪費케 함으로써 발생하는 문란이다.⁽¹⁹⁾

⑥ 分留의 紊亂

還穀 중에서 봄에 백성에게 分給하는 분과 倉庫에 留置하는 분의 액수의 구분의 불분명과, 倉庫에 유효하는 액수의 過多 및 부폐에서 발생하는 문란

(15) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」

(16) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」 참조.

(17) 《應旨論農政疏》 참조.

(18) 《應旨論農政疏》 참조.

(19) 《還上論》, 《丁茶山全書集》(文獻編纂委員會) 上, 〈詩文集〉「論」 참조.

이다.

⑦ 移實의 紊亂

官衙와 吏胥가 耗穀을 販賣하여 作錢 또는 還錢하는 과정에서 발생하는 문란이다.⁽²⁰⁾

⑧ 停退의 紊亂

還穀의 収納을 因年에 정부가 延期시켜 주는 경우에 官衙나 吏胥가 이를 악용함으로써 발생하는 문란이다.

이외에도 그의 여러 著作들에서 茶山이 還上制度의 紊亂으로 지적한 것은 여기서 날날이 들 수 없을 정도로 매우 많았다. 茶山은 이러한 還上制度의 문란과 폐해를 보고, 「법은 還上보다 더 나쁜 것이 없다. 還上하는 법은 비록 父子간일지라도 이를 시행할 수 없다」⁽²¹⁾고 하면서, 父子간의 친밀한 관계에서도 시행불능한 무리한 제도를 국민들에게 시행함으로써 백성들이 받는 苦痛과 損失을 개탄하였다.

茶山은 還上制度를 개혁하거나 폐지하지 않으면 나라가 위태로워질 것이라고 매우 걱정하였다.⁽²²⁾ 실제로 茶山의 死後 30년 뒤에 일어난 1862년의 〈晋州民亂〉의 직접적 원인이 還上制度의 紊亂으로 말미암은 것이었고 이 무렵의 해마다 끊이지 않은 民亂의 배후에 직접 간접으로 還上制度의 문제가 있음을 고려하면, 茶山의 還上制度의 紊亂에 대한洞察이 매우 날카로운 바 있었음을 알 수 있다.

이제 먼저 還上制度의 紊亂을 茶山이 지적한 守令과 吏胥의 不正의 類型에서 고찰해 보고, 다음에 茶山의 改革案을 알아보기로 한다.

II. 守令의 不正行爲의 類型

茶山에 의하면, 守令은 대체로 부임 초에는 還政을 법규에 따라 잘 시행하려고 하나 곧 鄉吏의 還上을 통하여 거액의 利得(예 10배)을 얻어 주겠다는 괴임에 빠져 鄉吏와 結托해서 不正을 저지르게 된다고 한다.⁽²³⁾

茶山은 還上制度의 관리에 있어서 守令의 不正行爲의 類型을 ① 反作 ②

(20) 《應旨論農政疏》 참조.

(21) 《還上論》

(22) 《還餉議》 참조.

(23) 《鄉吏論》, 《丁茶山全書》(文獻編纂委員會) 上, 〈詩文集〉「論」 참조.

加分 ③ 虛留 ④ 立本 ⑤ 增古 ⑥ 加執의 여섯으로 나누어 설명하였다.⁽²⁴⁾
각 유형에 대한 茶山의 설명의 요점은 다음과 같다.⁽²⁵⁾

(1) 反作

이것은 〈번작질〉 〈臥還〉이라고도 불리면 농간으로서, 겨울에 還穀의 未
收된 것을 모두 徵收했다고 文書를 거짓 꾸며 上司에 보고하고, 새 봄에는
糧穀을 나누어 주지 않고서는 나누어 주었다고 사칭하여 허위문서를 작성해
서 보고한 다음, 그 대가로 일정의 額을 농민으로부터 토색하는 것이다. 한
번 나간 還穀이 지난 해에나 새해에나 마치 누워서 일어나지 않는 것과 같
이 還되지 않는다고 하여 〈臥還〉이라는 이름이 생겼다고 한다.

茶山이 든 예에 의하면, 西北지방에서는 臥米 1石(小米)에 錢 1兩을 토색
하였다고 한다. 이것을 臥還債라고 불렀다. 黃海道에서는 牧使와 節度使가
이 臥還債를 토색하였다고 한다. 臥還是 당시 전국적인 현상이었다.

(2) 加分

還穀의 耗穀에서 利益을 얻기 위하여 倉庫에 규정에 의하여 마땅히 備留
해 두어야 할 分의 粮穀을 나누어주는 것이다.

《大典通編》戶典에는 「창고를 통채로 털어서 나누어 준 자는 무기한으로
귀양을 보내며, 절반을 창고에 남겨두고 반만을 나누어 준 자는 3년을 귀양
보내고, 섬수가 적은 자는 告身을 빼앗는다」⁽²⁶⁾고 하였다. 그러나 加分에
의한 耗穀의 利益이 다액 발생하였으므로 전국적으로 각 지방의 수령들은
이 방법으로 不正行爲를 하여 耗穀을 착복하였다.

(3) 虛留

倉庫에는 실제로 還穀이 없음에도 불구하고 穀簿에는 留庫가 있는 것처럼
〈虛錄〉하여 不正을 하는 것이다.

여기에는 여러가지 양태가 있었다. 예컨대, ① 前官이 衙前의 포hom을 은
폐한 채 사무인계를 하면 新任官이 虛錄인 줄 알면서도 들추어 내지 않는 경
우, 또는 ② 新任官이 暗昏하고 무관심하여 穀簿가 무엇인지 遺欠이 무엇인
지 모르고倉庫는 텅텅 비어 있는데도 불구하고 留庫 몇 섬이라고 〈虛錄〉을
四時로 營에 보고하는 경우, 또는 ③ 備邊郎이 營吏의 농간을 적발하지만 뇌
물을 받고 은폐시키는 경우 등과, 그밖에도 여러가지 경우가 있었다. 당시

(24) 《經世遺表》 〈地官修制〉 「倉廩之儲」 二, 참조.

(25) 《牧民心書》 〈戶典六條〉 「穀簿」 참조.

(26) 《大典通編》 〈戶典〉 「倉庫」

의 여러 고을의 穀簿는 모두 虛錄을 가지고 있어서, 실제 조사를 해 보면, 10분의 7~8은 記錄보다 모자랄 것이라고 茶山은 추정하였다.

(4) 立本

가을에 還上穀을 現物 대신 貨幣로 정수하고 이듬해 봄에는 現物대신 더 낮은 價格의 貨幣(예컨대 절반의 值)로 배분하여 守令이 그 差額을 착복하는 것이다. 이것을 守令의 〈料販〉이라고도 하였다.

예컨대, 甲년에 凶年이 들어서 還租 1석에 時價가 2냥이면 (2냥을 그대로) 돈으로 대신 받으니 백성도 반대하지 않는다. 乙년 봄에 困窮해질 때에 官이 말하기를 「올 가을에는 풍년이 들면 租 1석이 1냥에 불과할 터이니 너희는 지금 돈으로 갖다 먹고 가을에 租穀(찧지 않은 벼)으로 반납하는 것이 좋지 않겠느냐」고 하면, 백성들도 이를 반대하지 않는다. 여기서 守令은 그 차액인 1석당 1냥을 착복하며, 1,000석이면 1,000냥을 착복한다. 만약 다음 가을에 穀物價格가 상승하여 3냥이 된다면, 守令은 2,000냥을 착복할 수 있게 된다. 이것을 〈立本〉이라 하였다.⁽²⁷⁾

또한, 예컨대, 봄에 貨幣로 나누어 줄 때 봄 時價가 저렴한데 倉庫의 穀이 불량하면 백성들이 받기를 즐겨하지 않으므로 官이 그려 할 줄 미리 알고 그 半值(時價가 1냥이면 5錢)으로 民戶에게 나누어 주고 가을에 돈으로 쳐서 그 전체의 值(봄에 5錢을 주었다가 가을에 1냥)을 받아서 守令이 그 差額을 착복하는 것도 〈立本〉인 것이다. 立本도 전국적으로 자행된 守令의 不正의 유형이었다. 때로는 監司가 立本에 의한 不正을 행하여 착복하기도 하였다.⁽²⁸⁾

(5) 增 估

還上穀의 詳定例의 價格과 時價의 差額을 守令이 착복하는 것을 말하는 것이다.

예컨대, 上司가 관계하는 衙門穀 2,000석을 詳定例에 따라 貨幣로 바꾸는데, 詳定例에는 쌀 1石에 그 例定價가 3냥이고 租(벼를찧지 않은 것) 1석에 1兩 2錢인 반면에 그 縣의 時價는 쌀 1石에 5냥이고 租 1석에 2냥일 경우에 守令이 貨幣로 바꾸는 還穀의 價格을 詳定例대로 정수하지 않고 곧 時價대로 백성으로부터 징수한 다음, 上司에게는 詳定例의 價格대로 보내고, 그 差

(27) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(28) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

額을 착복하는 것이다.⁽²⁹⁾ 위의 예에서, 쌀 2천석에 대하여 2냥씩 착복한다면 守令은 4,000냥을 착복하게 되는 것이다. 監司가 增估의 방법으로 착복을 하면 물론 守令의 착복분은 없어지게 된다.

그러나, 만일 時價가 常定例 보다 저렴하면 守令들은 물론 常定例대로 징수하였다.

때로는 監司도 <增估>에 의한 不正을 행하여 착복하기도 하였다.⁽³⁰⁾

(6) 加執

규정이나 명령에 의거한 還上穀의 一定한 數量 이외에 加外의 數量을 첨가해서 <立本>하거나 <增估>함으로써 守令이 그 差額을 착복하는 것이다.

예컨대, 還上穀에 대하여 監司가 2,000석을 貨幣로 바꾸라고 하면, 縣令이 또 2,000석을 첨가하여 함께 4,000석을 貨幣로 代徵하고 常定例의 價格과 時價 사이의 差額을 착복하는 것이다. 또 加執한 本錢(쌀 2,000石에 대하여 1석 당 3냥으로 계산한 6,000냥)을 취하여 그 다음 해 봄에 다시 1섬에 3냥씩을 民戶에 나누어 주어 가을에 쌀을 받아서 <立本>하면 제 5 항의 예와 같이 (時價가 1석 당 5냥일 경우) 1섬에 2냥씩 또 差額이 남아 떨어지는 것이며, 여기에 2,000섬을 加執하면 守令은 그 差額인 4,000냥을 착복하게 되는 것이다.

또한, 예컨대 監司가 관계하는 營耗米 1,000석을 貨幣로 바꿀 때, 縣令이 여기에다 또 2,000석을 加하면 합계 3,000석인데, 貨幣로 代徵하되 한결같이 時價대로 하여 그 差額을 着服하고, 그 다음해 봄에 5분의 3을 백성에게 나누어 주었다가 가을에 가서 <立本>하고 그 差額을 착복하는 것도 加執이 되는 것이다.⁽³¹⁾

茶山에 의하면 加執은 당시 守令들이 널리 행하던 대규모의 不正行爲의 방법이었다.

III. 吏胥의 不正行爲 類型

茶山에 의하면 還上制度에 대한 守令의 不正行爲가 위와 같으니 吏胥의 下清은 처음부터 기대할 수가 없다. 특히 지방의 吏胥들은 일정한 紿料가 없

(29) 《經世遺表》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(30) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(31) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

어서 不正과 作奸이 심하였다.⁽³²⁾ 茶山에 의하면, 吏胥들의 作奸은 수백개의 방법이 있으나, 이것을 類型으로 나누어 보면 ① 反作 ② 立本 ③ 加執 ④ 暗留 ⑤ 半白 ⑥ 分石 ⑦ 執新 ⑧ 吞停 ⑨ 稅轉 ⑩ 畏合 ⑪ 私混 ⑫ 債勒 등 적어도 12가지가 있었다고 한다.⁽³³⁾ 각 유형에 대한 茶山의 설명의 요점은 다음과 같다.⁽³⁴⁾

(1) 反作

추수후에 還上穀을 徵收할 때에 백성들로부터 이를 모두 징수해 놓고一部를 포흡한 후 다 징수하지 못했다고 守令에게 보고하면서도 거짓 文書를 만들어 모두 徵收했다고 守令이 監司에게 거짓 보고하도록 만드는 것이다.

예컨대, 10월 開倉 때에 吏胥들의 포흡은 그대로 감추어 놓고 연말에 首吏가 守令에게 보고하기를 「某吏의 쌀 500석이 이제 나올 테가 없습니다. 이제 만약 이를 들추어 내면 끝찌(居末)를 면치 못할 것이니 먼저 文書를 만들어 巡營에 보고하고 다음에 서서히 징수해 들임을 의논해야 무사할 것입니다」고 한다. 守令은 還上에 있어서 한 道에서 끝찌(居末)를 하면 「營門決杖」의 문책을 받으므로 이에 따르게 될 으로써 〈反作〉이 계속 이어지게 된다고 茶山은 지적하였다.⁽³⁵⁾

(2) 立本

추수후에 還上穀을 現物 대신 貨幣로 징수하고 이듬해 봄에 分配穀을 現物대신 더 낮은 價格의 貨幣로 분급하여 그 差額을 착복하는 것이다. 茶山에 의하면 吏胥가 立本하려면 먼저 그 官衙나 守令을 피어서 立本을 시키고 여기에 첨가하여 吏胥도 立本하는 것이 상례이라고 하였다.

(3) 加執

還上穀의 규정에 의거한 一定의 數量 이외에 〈加外의 數量〉을 첨가해서 〈立本〉하여 差額을 착복하는 것이다. 이 때 官이나 守令이 加執하는 것을 〈官加〉라 하고 吏胥가 加執하는 것을 〈吏加〉라 했는데, 여기서는 〈吏加〉를 말하는 것이다.

예컨대, 營作錢 2,000석에다 官에서 1,000석을 加執하면, 吏胥가 또 800석을 加執하여 〈立本〉해서 그 差額을 착복하는 것과 같은 것이다. 茶山에

(32) 《鄉吏論》三, 참조.

(33) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(34) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(35) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

의하면, 吏胥들은 〈加執〉해서 마을마다에 分派할 때 文書 끝에는 加執하지 않은 총수만 기록하므로 守令은 그 不正을 판별할 수 없다고 한다.⁽³⁶⁾

(4) 暗留

백성에게 分給해 주어야 할 還穀을 분급해 주지 않고 부당하게 倉庫에 쌓아둔 채 분급했다고 거짓 文書를 작성하여 거짓 보고하고는 그것을 商販하여 不當한 利得을 취해서 着服하는 것이다.

즉 穀價가 양등하려고 하면 〈吏胥와 官〉이 상의하여 분급해야 할 還穀을 창고에 留置해 두고 분급해 주지 않다가, 時價가 이미 양등했으면 곧 商販을 하며, 한편 穀價가 하락하려고 하면 이번에는 〈吏胥와 백성〉이 합의하여 留置해 두고 吏胥가 이를 쌈 값으로 사들였다가 천천히 후일의 이익을 도모하는 것이다.⁽³⁷⁾

茶山에 의하면, 백성은 그의 시대에는 이미 還穀을 받아가기를 원치 않게 되었으므로 暗留 현상이 널리 일어났는데, 이 때 吏胥는 백성으로부터 〈暗留穀〉이라는 〈耗縮〉을 반드시 징수하였다고 한다. 〈耗縮〉의 내용을 보면 곡식 1섬에 ① 耗條가 1斗 5升 ② 色落이 1斗 5升(법율에 의하면 色이 3升 落이 5升이지만, 실제의 謬習은 色이 5升 落이 1斗) ③ 打苦費用 2升 ④ 창고 안에서 축난 것 5斗 합계 약 7~8斗가 되었다고 한다.⁽³⁸⁾ 茶山에 의하면 〈暗留〉의 경우에 吏胥는 그 고을 백성들로부터 이 〈耗縮〉을 모두 징수했다는 것이다.

(5) 半 白

還上制度의 不合理性을 악용하여 半苦의 곡식을 백지로 吏胥가 착복하고 그 半苦의 곡식을 백지로 백성이 납부하는 것을 말하는 것이다.

茶山에 의하면, 매양 還穀을 반납하는 때가 되면 권세있고 부유한 吏胥가 村豪를 불러 「너의 마을이 받아갈 양곡은 40섬인데 창고 안에서 쟁고 쭉정이가 섞여 있어 받아서 키질을 하면 20섬도 못될 것이다. 그 위에 往來收納에 이틀 품을 버리고 色落 耗打(打苦)조로 몇 말이 끗게 되면 장차 무슨 이익이 있겠는가……그 40섬을 모두 나에게 주면 내가 그것을 먹고 올 가을에 가서 그대가 그 半(20석)을 가져오고 내가 그 半(20석)을 내면 어찌 좋지 않겠는가. 色落과 耗打條도 내가 감당한다면 내가 내는 것은 그 半이 넘을 것이다」고 한다. 村豪가 이에 동의하면 속칭 〈毛記〉라고 하는 券契를 작성한다.

(36) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(37) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(38) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

吏胥가 10마을만 계약하면 양곡수는 400섬이 된다. 이에 吏胥는 창고 문을 열고 그 중 半(200섬)을 꺼내어 착복하고 그 半(200섬)은 창고에 남겨둔다, 가을 開倉때에 비치한 양곡 10섬에다 쭉챙이를 섞어 40섬을 만들어 그것을 耗條라 하고 창고에 집어 넣는다. 한편 마을사람들은 꿈에도 곡식 접질을 본 일이 없으면서 제작기 양곡 半(200섬)을 준비하여 창고에다 넣는다. 吏胥는 440석의 곡식을 받았다는 尺文을 만들어 마을사람들에게 주면 마을사람들은 감사해 마지 않는다는 것이다.⁽³⁹⁾

茶山에 의하면, 이 不正 類型이 나온지 불과 십여년에 자기 시대에는 널리 이 방법이 행해지고 있으며, 환곡을 한차례 나누어 줄때마다 半 이상이 온통 〈半白〉이라고 하였다.⁽⁴⁰⁾ 즉 吏胥 10명중 5~6명은 이 유형의 부정을 하고, 한 吏胥가 4~5백섬, 많은 자는 6~7백섬을 착복하고 있다고 이를 개탄하였다.⁽⁴¹⁾ 이 不正의 類型은 茶山時代에 새로이 나타나서 퍼지기 시작한 유형이라고 볼 수 있다.

(6) 分石

吏胥가 還穀을 받아들일 때에는 그것을 까불리고 날리고 해서 말질을 높이 하면서 창고에 넣은 다음 쭉정이를 섞어 1石을 2石으로, 심하면 3~4石으로 나누어 원래의 石을 채우고 나머지를 착복하는 것이다. 茶山은 자기 시대에 곡식 1石에 섞는 겨(糠)가 10斗를 넘는 형편이라고 하였다.⁽⁴²⁾ 茶山은 이 유형을 오래된 不正의 방법이라고 하였다.

(7) 執新

이것은 新穀을 분급할 때에 〈反作〉 〈立本〉 〈加執〉 〈暗留〉 등의 방법으로 창고에 남은 舊穀을 분급하고 吏胥는 新穀을 갖다 쓰는 不正의 유형을 말하는 것이다.

(8) 吞停

이것은 困年이 들거나 나라에 慶事が 있을 때 조정에서 還穀의 〈停退〉(還穀의 징수를 다음해로 미루는 것)를 명하면 吏胥들이 이 停退의 액수를 사전 또는 사후에 징수하여 착복하는 것이다.

예컨대, 큰 困年에는 연말에 조정으로부터 還穀을 甄減시키거나 〈停退〉의

(39) 《牧民心書》 〈戶典六條〉 「穀簿」 참조.

(40) 《經世遺表》 〈地官修制〉 「倉廩之儲」 二, 참조.

(41) 《牧民心書》 〈戶典六條〉 「穀簿」 참조.

(42) 《經世遺表》 〈地官修制〉 「倉廩之儲」 二, 참조.

명령이 내려진다.⁽⁴³⁾ 老吏는 미리 이것을 알고 還上을 혹독하게 재촉하여 11월이면 收納을 모두 끝내고 그 중 일부를 착복한 다음 〈停退〉의 명령을 기다리다가 그 명령이 내려오면 이미 착복한 것을 합리화하는 것이다. 또는 〈停退〉의 명령이 아주 일찍 내려지면 이를 반포하지 않고 비밀에 붙였다가 還穀을 모두 수납한 후에 그 停退의 명령을 반포하고, 이미 수납한 양곡은 비싸게 판매하여 착복한 다음 이듬해 봄에 약간의 돈을 〈停退〉의 혜택을 받도록 되어 있던 백성에게 나누어 주면서 착복한 것을 은폐하는 것이다.

(9) 稅轉

還穀을 굴려서 稅米로 하기도 하고 稅米를 굴려서 還穀으로 하기도 하면서 그 과정에서 발생하는 不當利得을 부정으로 착복하는 것이다. 일반적으로 還米는 아주 조잡하고 말(斗)이 작은데 稅米는 아주 깨끗하며 말이 크므로 稅米를 還米로 굴려서 그 차액을 착복하고, 다시 還穀을 稅米로 굴려서 그 부족분을 백성들에게 나누어 징수하는 것이다.

茶山은 吏胥가 稅米와 還穀을 이렇게 세번 네번 굴리는 동안에 海南에서 民庫의 쌀 1석이 還上米 20석이 되는 형편이라고 개탄하였다.⁽⁴⁴⁾

(10) 稗合

民庫의 雜徭는 모두 조(粟)로서 징수하는데, 혹 쓰임을 따라 수시로 징수하기도 하고 혹 還上에 섞어서 내기도 하였다. 還上에 섞어서 내는 것에 看色米, 落庭米, 打苦米 등이 있는데, 吏胥가 耗穀에 이들과 〈기타 雜賦金〉을 합하여 과도하게 징수해서 착복하는 것을 稗合이라고 하는 것이다.

(11) 私混

吏胥들이 還上穀을 분급하거나 징수할 때 백성들에게 名目이 없는 돈이나 穀物을 요구하여 着服하는 것을 私混이라고 하였다. 茶山에 의하면, 백성들은 吏胥가 이미 田權을 잡고 고을 일을 잘 알고 있으므로, 그들의 요구를 들어주지 않으면 무슨 陰害가 있을까 두려워 하여 吏胥의 요구에 응하는 것이라고 하였다. 私混은 〈考給租〉, 〈里考租〉, 〈回貸租〉, 〈回頭租〉, 〈求乞〉이라고도 불리었다.⁽⁴⁵⁾

(12) 債勒

吏胥들이 백성들로부터 〈邸債〉(京主人), 〈藥債〉(官藥局), 〈吏債〉, 〈奴

(43) 《農策》, 《丁茶山全書》(文獻編纂委員會) 上, 〈詩文集〉「文」 참조.

(44) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」 참조.

(45) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」 참조.

債〉등의 元金과 利子를 〈還穀〉과 함께 징수하는 것을 말하는 것이다. 즉 吏胥들이 私債를 還上에 부당하게 포함하여 징수하는 부정행위이다.⁽⁴⁶⁾

茶山에 의하면 위의 12유형은 모두 해마다 행해지는 慣例처럼 되어버린 不正이라고 하였다. 茶山은 이러한 부정으로 말미암아 백성들은 還穀을 받은 일이 없이 還上의 부담을 무겁게 지고 있음을 개탄하고, 還上制度의 이러한 폐단을 개혁하기 위한 다음과 같은 방안들을 제안하였다.

IV. 還上制度改革論 I

—《還餉議》의 경우—

茶山은 還上制度에 대하여 이를 廢止하거나 그렇지 않으면 반드시 改革할 것을 다음과 같이 주장하였다.

「법이 좋지 않은 것은 아니나, 시행하기를 그 방법대로 하지 않아서 이에 폐단 있는 정치가 되었다. 지금 백성의 삶이 거꾸로 달아메인 듯한 것은 還上때문이요, 아전이 간사하고 도둑질하는 것은 還上 때문이다. 입있는 자는 모두 말하기를 ‘이 법을 없애지 않으면 반드시 나라가 위태해질 것이다. 없애는 것이 진실로 좋거니와, 만약 그렇지 못할 것 같으면 下策이지만 變通을 하지 않을 수 없다’고 한다.」⁽⁴⁷⁾

茶山은 이러한 입장에서 다음과 같이 還上制度에 대한 改革案을 〈還餉議〉에서 제시하였다. 〈還餉議〉에서의 茶山의 改革案은 앞서의 《牧民心書》에서의 還上制度의 8가지 근본적 문란 즉 ① 穀名의 문란 ② 衙門의 문란 ③ 石數의 문란 ④ 耗法의 문란 ⑤ 巡法의 문란 ⑥ 分留의 문란 ⑦ 移賈의 문란 ⑧ 停退의 문란에 대한 改革案을 글자로 한 것이었다.

(1) 定穀名

첫째는 還上制度에 사용하는 穀食의 종류(穀名)를限定하는 것이다.

당시 還穀에 사용하는 곡식은 국내에서 생산되는 12가지 이상의 모든 종류의 양곡을 모두 사용하여 매우 번잡하고 따라서 이에 의거한 不正이 막심하였다.

茶山은 우리나라에서 생산되는 곡식 종류중에서 벼(稻)・기장(梁)・콩(菽)・보리(麥)・팥(豆) 등의 다섯가지가 크고 흐린한 것이므로 이것만 還穀의 곡식 종류로 사용하고, 이 밖에 밀(小麥)・옥수수(蜀黍)・괴(稗穄)・

(46) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(47) 《還餉議》

예밀(蕎麥)·귀보리(耳牟) 따위는 還穀의 곡식 종류로는 적당치 못하니 모두 陶汰시키자고 제의했다.

또한 茶山은 還穀에 사용하기를 제안한 다섯가지 곡식 중에서도, 西北地方에서 벼(稻)가 있을 수 없고, 東南地方에서 조(粟)가 있을 수 없으니, 還穀에 사용할 곡식을 3과로 나누어, 벼 혹은 조를 1과로 하고, 콩과 팔을 1과로 하고, 보리를 1과로 할 것을 제안하였다.

따라서 茶山의 제안에 따른다면 전국적으로 還穀에 사용되는 곡식은 5종 뿐이지만 地方別로는 3종(때로는 4종)의 곡식만 사용하게 되는 것이다. 이것 은 《經世遺表》에서 제안한 主穀種 6종과 副穀種 6종의 제안보다도 간편한 것이었다.⁽⁴⁸⁾

茶山은 곡식의 종류(이름)를 限定함으로써 ① 번잡함이 제거되어 不正의 소지를 없애고 ② 백성으로 하여금 편리함을 얻게 하고자 한 것이었다.

(2) 去衙名

둘째는 還穀 앞에 〈衙門(官廳) 이름〉을 붙여서 혼란을 일으키는 穀簿기록 방법을 제거하는 것이다.

당시 吏胥와 守令은 耗穀 全數를 曾錄하거나, 어느 아문은 切半만 회록하며 어느 아문은 3분의 1만 회록하는 등 통일된 양식이 없었을 뿐 아니라, 甲 아문의 금년 곡식을 다음해에는 乙아문에 옮겨 기록하기도 하고, 금년에 백성에게 모두 나누어 준 곡식을 다음 해에는 half은 남아있는 것 같이 고쳐 만드는 등 文簿를 극도로 혼란시켜 不正을 일삼는 것이 실정이었다.

茶山의 衙門의 명칭이 많아지면 還穀의 文簿가 煩雜하여지고, 文簿가 煩雜하여지면 不正이 생기니, 衙門의 명색을 일체 없애버리고 穀食 이름만 文簿에 기재도록 하자고 제안하였다.

茶山은 이러한 개혁안은 그의 모든 著作들에서 거듭 거듭 강조되고 있다. 예컨대 《經世遺表》에서는 중앙아문에 속한 환곡의 衙門名과 각 道에 속한 환곡의 衙門名을 자세히 소개하고 있으며,⁽⁴⁹⁾ 《應旨論農政疏》에서는 다음과 같이 제안하고 있다.

(48) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三,에서 茶山은 還上制度에 사용할 主穀種 6종과 副穀種 6종 등 도합 12가지 穀種을 제안하였다. 그러나 이것은 아직도 번잡한 것이라고 생각된다. 따라서 穀名을 간소화하기 위한 《還飴議》에서의 改革案이 《經世遺表》에 시의 改革案보다 더 前進한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

(49) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조.

「오직 衙門의 명색이 번거롭고 석 갈려서 단서를 잡을 수가 없으며, 穀簿도 얼굴을 바꾸고 모습을 변해시, 훌러가는 모래와 뜬 구름과 같다. 애를 써서 궁리해야 저우 연결된 것을 알게 되나, 한차례 위쉬임을 겪으면 도리이 아득하여진다. 官吏가 이와 같은데 어리석은 백성이야 어찌 논할 것인가. 일체 폐지하기를 말하는 자가 있으나 구애되는 것이 많아서 그 논의는 마침내 시행되지 못했다. 신의 생각으로는 衙門名色은 削除하고 오직 監督 文簿에다 道內의 곡식 총수를 계산하고, 그 끝에다가 ‘本道는 무슨 곡식 몇 섬 내에 常平穀이 몇 섬이고 賑恤穀이 몇 섬이다. 라고 적어서 서울 아문의 摆處에 대응하면 무엇이 구애되겠는가」⁽⁵⁰⁾

《牧民心書》에서도 衙門의 名色을 삭제하는 문제는 심각하게 논의되고 있다.⁽⁵¹⁾

茶山은 衙門의 이름을 제거하여 버림으로써 ① 還穀의 文簿가 문란해짐을 방지하여 不正의 소지를 없애고 ② 守令이 吏胥의 還穀 management를 감독하기 쉽게 만들고자 한 것이었다.

(3) 定石數

세째는 每戶當 還穀數量과 각 郡縣당 還穀數量을 확정하여서 변경할 수 없도록 固定시키는 것이다.

당시 각 郡縣의 守令과 吏胥들은 還穀의 文簿를 이리 저리 推移해서 바람이 모래를 쌓듯 불린 결과 1戶에 40~50석, 1結에 1·2·3석을 자의로 받거나, 沿邑은 환곡이 불어나는 대로 發賣를 하고 山邑은 환곡을 옮겨다가 가르는 것이 일정한 법도가 없이 극도로 문란한 것이 실정이었다.

茶山은 전국의 還穀의 총수를 戶口의 총수로 나누어 每戶에 正穀(벼와 조) 2石과 雜穀(보리와 콩·팥) 1石이 배당되도록 하여 固定해서 변경하지 않도록 하자고 제안하였다.⁽⁵²⁾

이렇게 하면 1戶當 還穀의 數量은 2석으로 固定되며, 그 안에서 正穀과 雜穀의 비율도 고정되는 것이다.⁽⁵³⁾

또한 茶山은 이에 준해서 각 郡縣의 還穀의 定數를 책정하고 각 倉庫의 환곡의 定數도 책정해서 변경하지 말도록 하며, 國家도 오직 이 定數에서 나오는 耗穀만 취하여 쓸 것을 제안하였다. 茶山은 이렇게 할 때 文簿의 변

(50) 《應旨論農政疏》

(51) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(52) 《還餉議》참조.

(53) 이것은 茶山이 《經世遺表》에서 제안한 〈1戶當 8石〉의 환곡총액과 〈1戶當 4石〉의 頒糧額 보다 훨씬 적은 額數로서, 여기서도 《還餉議》에 시의 개혁안이 《經世遺表》에서의 개혁안보다 더 前進的인 것임이 나타나고 있다고 생각된다.

거로움이 없어지고 간사함과 거짓이 저절로 없어질 것이라고 보았다.

(4) 定耗法

네째는 還穀의 耗穀의 비율을 현실화해서 정하는 것이다.

당시 환곡의 耗穀의 비율은 10분의 1(10%)로서, 15斗를 1石으로 하여 1斗 5升을 모곡으로 징수하도록 정하였었다. 그러나 이외에 공식적으로도 看色米가 3升, 落庭米가 5升, 打石米가 5升이 부가되어 耗穀의 총액은 환곡 1石(15斗)에 耗穀 2斗 5升이 되었다.⁽⁵⁴⁾

그러나 이것은 공식적인 것에 불과하고 실제로는 「看色米 落庭米, 打苦米를 또 15斗마다 2~3斗까지 거두었다.」⁽⁵⁵⁾ 그러므로 還穀 1石(15斗)에 부가되는 耗穀은 실제로는 3.5~4.5斗에 달하는 것이었으며, 이것은 비율로는 원곡에 대한 耗穀의 비율이 약 26.7%에 달하는 것이었다.

茶山에 의하면, 중국의 제도는 환곡 5斗에 모곡이 2斗(40%)인데 이것은 너무 과중한 것이라고 한다. 그러나 茶山은 당시 조선왕조의 제도와 같이 명목상으로 낮은 비율의 耗穀을 징수하고 실제로는 監吏와 倉庫지기의 부과분을 첨가하여 징수하는 것은 부당한 것이라고 보았다. 또한 환곡을 관리하는 監吏와 倉庫지기에게 환곡을 관리하면서 耗穀에 자기들의 몫을 부가하지 못하도록 하는 것도 비현실적인 제도라고 보았다.

茶山은 耗穀의 비율로서 1石을 10斗로 하여 환곡 2石(20斗)에 耗穀 3斗(15%)를 정하고, 그 외의 看色米, 落庭米, 打石米는 모두 폐지할 것을 제안하였다. 또한 3斗의 耗穀 중에서 切半(7.5%)을 국가에서 사용하고, 나머지 切半(7.5%)을 監吏와 倉庫지기가 사용하도록 제도화할 것을 제안하였다.⁽⁵⁶⁾ 茶山이 《還餉議》에서 제안한 15%의 耗穀率은 그가 《經世遺表》에서 제안한 耗穀率 20%보다 5%나 낮은 비율인 것이다.⁽⁵⁷⁾ 또한 茶山은 平斗木을 사용하여 升量이 아니라 斗量만을 자기 집에서 한 다음 倉庫에 바치면 남거나 모자라는 것이 없어 그만큼 부정의 소지가 없어진다고 보았다. 茶山에 의하면 이렇게 하면 모든 不正한 각종의 賦課를 엄금할 수 있다는 것이다.

(5) 除巡法

다섯째는 還穀을 여러 회(예컨대 8회)로 나누어 분급하는 제도를 폐지하

(54) 《還餉議》참조.

(55) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(56) 《還餉議》참조.

(57) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

라는 것이다.

당시 환상제도는 백성들에게 환곡을 8회로 나누어 분급하였다. 그 이유로서는 백성들에게 환곡을 一時에 분급하면 백성들이 이를 節用하지 않고 소비하여 다시 絶糧상태에 빠지므로 관아가 백성들로 하여금 양곡을 節用케하기 위한 것이라고 하였다.⁽⁵⁸⁾

茶山에 의하면, 관청의 이러한 주장은 터무니 없는 것이다. 이것은 비유하면 마치 부모가 결혼한 아들과 함께 거주하면서 「우리 아들은 살림에 어둡고 우리 며느리는 쓰임새에 손이 커서 아침에 아침 양식을 대어 주고 저녁에 저녁 양식을 대어주어야 하겠다」⁽⁵⁹⁾고 하는 것과 같다. 이렇다면 아들·며느리도 부모의 처리에 반대하여 시행할 수 없는데, 환곡의 8회 분급을 관청이 백성에게 시행하려고 하는 것은 천만부당하다는 것이다. 뿐만 아니라 還上은 정부가 耗穀을 받아서 쓰려는 것이 목적이 되어버렸지 이미 백성들의 이익을 위한 제도가 되지 않는 실태에 있어서는 더욱 그러한 것이다.

茶山에 의하면 백성들이 농번기에 아끼는 것은 時間이다. 봄·여름의 농번기에는 농민들은 짧은 시간도 珠玉같이 소중히 한다. 그런데 환곡 2석을 8회에 나누어 차례로 분급하게 되면 농민은 8일을 잊게 되는 것이니, 이것은 농민에게 크게 害를 주는 것이다. 뿐만 아니라 백성들이 8일간 환곡을 분급받으면서 배가 고프면 뼈를 사먹게 되고 목이 마르면 술이나 오이(瓜)를 사먹게 되는데, 주머니에 돈이 없으니 할 수 없이 환곡으로 받아가는 양식을 축내어 사먹게 되는 것이다. 또한 환곡을 8회에 걸쳐 소량으로 한말 한말 斗量하면 零落하는 것도 많고 허비하는 것도 많게 된다. 그러므로 茶山에 의하면, 여러번(예컨대 8회)에 나누어 분급하면 吏胥와 倉庫지기는 살찌고, 술집도 돈을 벌지만, 백성들은 더욱 이익이 줄어들게 된다는 것이다.

茶山은 還穀을 ① 正穀 ② 豆(大豆·小豆) ③ 麥 등 3等으로 나누어 3회로 나누어 분급할 것을 제안하였다.⁽⁶⁰⁾ 즉 8회를 3회로 줄이자는 것이다. 만일 백성들이 환곡을 받아간 다음에 節用하지 아니하여 絶糧한 자에게는 제2차 또는 제3차의 환곡을 분급해 주지 않고, 節用한 자에게만 3회의 환곡을 모두 분급하면, 횟수를 줄이는 데서 오는 不節用의 문제는 해결할 수 있다고

(58) 《還上論》 참조.

(59) 《還餉議》

(60) 《還餉議》 참조. 이러한 주장은 《經世遺表》 〈地官修制〉 「倉廩之儲」 三, 에서의 봄 2회와 가을 1회의 개혁안과 일치하는 것이다.

茶山은 생각하였다.

(6) 別分留

여섯째는 환곡을 백성에게 分給하는 것과 창고에 留置하는 것으로 구별하여 창고에 유효하는 부분을 最少化하는 것이다.

茶山에 의하면, 환곡제도에 있어서 賈吏의 농간도 창고에 留置하는 부분에서 생기고, 백성이 원망하는 것도 창고에 남겨둔 舊穀에서 생기는 것이므로, 창고에의 留置分을 줄이면 줄일수록 환곡제도는 개선된다고 보는 것이다. 茶山에 의하면, 戶總에 편입된 백성으로서, 봄에 絶糧의 위험에 직면하는 백성은 약 3분의 1이고, 흉년을 구제하는 것도 數個月에 불과하므로, 예컨대 한 고을의 戶總이 약 3000戶이면 창고에서 留置分은 1,000石이면 된다는 것이다.⁽⁶¹⁾ 茶山의 제안에 의하면 1戶의 환곡은 최대한 3石을 계산하고 있으므로, 이것은 환곡의 약 9분의 1만을 창고에 留置함을 의미하는 것이다. 당시 還穀 중에서倉庫에 留置하는 분은 공식적으로 환곡중 2분의 1이었다.⁽⁶²⁾ 茶山의 제안은倉庫에 남겨두는 부분을 환곡의 2분의 1로부터 9분의 1로 줄이자는 것이었다.

茶山은 또한 倉庫에 留置하는 곡식은 쌀은 알맞지 않으니, 還上하는 곡종은 粟(米 아닌 것)으로 할 것을 제안하였다. 왜냐하면 米는 부패하기 쉬우며, 부패한 米는 소용이 없기 때문이었다.

茶山은 환곡의 창고에 元穀의 9분의 1에 해당하는 少量만을 남겨 두고서도 ①凶年의 경우와 ②전쟁 발발시의 軍糧에 대한 대책을 완벽하게 하기 위해서 還上制度와 병행하여 「常平倉」제도의 실시를 주장하였다. 상평창제도를 還上制度의 보조수단으로 실시하면 軍糧은 저절로 유족하게 되고, 凶年을 구제하는 데 還上制度와 서로 큰 도움을 줄 수 있다는 것이다. 단, 茶山은 常平倉의 곡종은 米로 하여 還上의 粟과 엄격히 구분하고 混合하지 않을 것을 주장하였다. 米와 粟을 混合하면 따라서 吏胥가 농간을 한다고 보았기 때문이었다.⁽⁶³⁾

(7) 立糶糶

일곱째는 糶糶制度를 설립하여 실시하는 것이다. 조적제도는 豊凶에 의한 극심한 積穀의 供給變動과 價格變動에 대비하여 豊年 또는 가을에 양곡을 사들였다가 凶年 또는 봄에 양곡을 販賣함으로써 양곡의 供給과 價格을 안

(61) 《還餉議》 참조.

(62) 《經世遺表》 〈地官修制〉 「倉廩之儲」 二, 참조.

(63) 《還餉議》 참조.

정시키는 제도이었다.

茶山에 의하면, 還上制度는 豊年에 양곡을 더 거두어 들일 수도 없고凶年에 더 나누어 줄 수도 없는 단점을 가지고 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 常平倉制度가 최선의 방법이고, 차선의 방법이 되는 것이 糜糴制度인 것이다. 茶山은 나라안의 곡식이 상당량 남아 둘고 있으니 이를 基金糧穀으로 해서 雜穀은 봄에 팔았다가 가을에 正穀으로 사들이고, 正穀은 흥년에 팔았다가 풍년에 사들이면 조적제도에 의한 常平의 효과를 거둘 수 있다고 주장하였다.

茶山은 조적제도를 실시함에 있어서 그 發賣・收買의 방법에 다음과 같은 4가지 制限을 설정할 것을 제안하였다.⁽⁶⁴⁾

우선 收買할 때의 두가지 制限으로서 ① 1石을 買入할 때마다 時價보다 5錢(속칭 50錢)을 반드시 더 加하여 지불하고 ② 大豐 때에는 時價보다 월씬 더 지불하되 그 첨가 가격의 上限을 한 꾸러미(緡)로 하는 것이다. 다음 發賣할 때의 두가지 制限으로서 ③ 時價에 비하여 반드시 5錢을 減하여 발매하며 ④ 大凶의 때에는 發賣價格을 더욱 줄이되 그 절감의 下限을 1냥(큰 穀年을 만나면, 그 절감의 下限을 2·3·4냥으로 하되 미리 정할 수는 없음)으로 한다는 것이다. 이렇게 할 때 백성들은 풍년에는 다투어서 관청에 米를 가져올 것이고 흥년에는 다투어서 관청의 糜糴米를 사가게 되므로, 풍년이 들어도 農民에게 손해를 입히지 않고 흥년이 되어도 商人을 살찌게 하지 않아서, 백성을 구제하는 실효를 얻게 되고 나라는 富國이 된다고 茶山은 주장하였다.

이것은 마치 오늘날의 糜穀政府買上制度에 의거한 價格支持정책과 같은 새 구상으로서, 가을이나 풍년에는 政府가 농민의 양곡을 時價보다 높은 가격으로 買上해서 비축해 두었다가 봄이나 흥년에는 政府가 이를 국민에게 時價보다 낮은 價格으로 販賣하여 價格의一定한 維持와 農民의 所得의 보장을 추구하는 제도와 비슷한 것이다.

茶山은 이러한 조적제도를 설립하여 실시하는 경우에는 還上制度에서와 같이 관청이 백성에게 환곡의 분급과 수납을 위하여 강압책을 사용하지 않더라도 백성들이 자연의 추세에 따라 조적제도에 응할 것이라고 이 제도의 장점을 지적하였다.⁽⁶⁵⁾

(64) 《還餉議》참조.

(65) 《還餉議》에서는 《牧民心書》에서 지적한 還上制度의 8가지 弊端 중에서 〈停滞〉에 대한 대책과 개혁안이 논급되지 않고 있다.

茶山의 《還餉議》에서의 환상제도 개혁 안은 다른 저작에서와는 달리 〈制度〉改革에 전적으로 치중하였다는 점이 큰 특징으로 주목된다.

V. 還上制度改革論 II —《牧民心書》의 경우—

茶山은 還上制度의 改革에 대하여 《牧民心書》에서는 주로 吏胥의 不正을 防止하기 위한 地方官의 환상제도 management method의 개선을 중심으로 문제를 다루고 있다. 이것은 《牧民心書》의 저작의 목적과 관련하여 자연히 그렇게 된 것이라고 볼 수 있다. 茶山이 지적한 地方官의 還上制度 management method의 개혁 안의 요점을 정리하면 다음과 같다.

一. 守令의 還穀直接管理

(1) 守令의 出納數量과 分留數量의 분명한 파악.

茶山에 의하면 당시 穀簿의 기재가 산란하고 복잡하기 이를 데 없어 不正의 온상이 되고 있으며 부정이 음폐되고 있었다.⁽⁶⁶⁾ 따라서 吏胥의 不正을防止하기 위하여 守令이 가장 먼저 해야 할 일은 還上制度에 관련된 각종類別의 還穀의 數量을 정확하게 파악하는 것이다. 이렇게 하면 吏胥들의 不正과 橫暴를 어느 정도 막을 수 있다는 것이다.

茶山에 의하면, 吏胥들이 穀簿를 아무리 복잡하게 훌으려 놓아서 쉽게 분간해 알기 어렵게 만들어 놓았다고 할지라도 守令이 단속하기 위하여 數量의 大綱을 정확히 파악하려고만 시도하면 그렇게 할 수 있다는 것이다. 穀種이 비록 많다고 할지라도 한 縣이 저장하는 것은 5~6종에 불과하고, 衙門이 아무리 많다 할지라도 勤管의 소속은 4~5개에 불과하며, 耗法이 아무리 문란할지라도 區別이 분명하면 그 數量을 알 수 있고, 分留가 아무리 산란할지라도 條例를 상세히 만들면 그 實數를 파악할 수 있다는 것이다.

茶山은 還穀의 磨勘成冊하는 방식의改革案을 제시하면서, 특히 각 통계項目 밑에 〈永減〉한 것과 〈姑虛〉(아직 빈채로 있는 것)를 구별하여 기입해서 환곡의 실수를 파악하는 방법을 제시하였다.⁽⁶⁷⁾

(2) 守令의 回尊成帖의 직접 작성.

(66) 《應旨論農政疏》참조.

(67) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

茶山은四季마다 환곡을 마감하여 초안을 들려 첨자를 만드는 回尊成帖을吏胥에게 맡기지 말고 守令이 직접 작성할 것을 주장하였다. 이것을吏胥에에 맡기면 반드시 不正이 발생한다는 것이다. 그는 특히 營吏의 作奸을 경계하였다.

茶山은 또한 특히 還穀管理에 있어서吏胥의 弄奸을 잘 아는 衙前을 守令이 자기의 幕中에 두어吏胥들의 穀簿의 弄奸을 감독하게 하도록 권고하였다. 茶山은 이른바「困而得之」라 하여吏胥들이 백성을 困阨해질대로 곤액해치도록 하여 환곡을 분급해 주지 않아도 자진해서 양곡을 還上하겠다고 사정하도록 만들어서「백성들이 모두 즐겨 따른다」고 守令을 속이는 作奸을 경계하도록 주의를 환기시키고 있다.⁽⁶⁸⁾

(3) 困年에 停退한 惠澤을 農民에게 가도록 하는 일.

茶山은 困年에 정부가 환곡에 대하여停退의 令을 내릴 때 그 혜택이 백성들에게 가지 않고 혹시吏胥에게 가게 되지 않을까 매우 우려하였다. 왜나하면 당시 실제로停退의 惠澤은 모두吏胥가 가로채서 점유하여私腹을 채우고 있었기 때문이었다.

茶山에 의하면 흥년이 들면 자기가 맡아 다스리는 縣邑에 겨울에停退令이 있으리라는 것을 守令은 미리 예측할 수 있다고 한다. 이 경우에 守令은 秋分 날에 모든 마을마다 널리 유시를 내려 자기 고을안의 貧窮하여 餓死 직전에 있기 때문에 還穀을 납부할 수 없는 백성을 골라 내어서 따로 條列成冊을 미리 해 놓고 朝令을 기다리도록 할 것을 茶山은 권고하고 있다. 朝令이 내려오면 미리 정확한 준비가 되어 있으므로 守令은 條列成冊에 따라 백성의 환곡을停退해 줄 수 있으며,吏胥가 포함한 환곡은 1석이라도停退의 혜택을 받지 못하도록 방지할 수 있다는 것이다. 이렇게 하면停退의 혜택이 백성에게만 돌아가고吏胥가 가로챈 수 없을 것이라고茶山은 생각하였다.

茶山은 俵停의 成冊한 것은 3벌을 만들 것을 주장하고 있다. ① 1冊은 열람을 위해서 비치하고, ② 1冊은吏考를 위해서 비치하고, ③ 1冊은 마을에 나누어 주어 후일에 혹시 탕감하는 영이 있으면 이것을 참고하기 위함이라고 하였다. 그러나 그 근본적 의도는 不正의 방지에 있었음은 두말할 필요도 없는 일이다.

(68) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

茶山은 停退가 있은 다음 해에 作況이 좀 나아졌다고 해서 停退했던 양곡을 한꺼번에 追徵하지 않아야 함을 강조하였다. 왜냐하면 이렇게 한꺼번에 追徵하는 경우 백성의 苦毒은 凶年 보다 심할 것이기 때문이었다.⁽⁶⁹⁾

二. 穀簿管理의 改革

(1) 經緯表의 작성

茶山은 종래의 산란한 穀簿 기재방식을 폐지하고, 經緯表를 만들어서 가로(緯格)에는 곡식의 종류별 수량과 分留·耗錄을 적고, 세로(經格)에는 衙門別 곡식 수량을 적어서 交叉表(cross table)를 만들 것을 주장하였다. 經緯

〈표 1〉 茶山의 經緯表의 事例

總數表	米	祖	大豆	皮	牟	句管	分留	耗錄
軍資倉	1石 5斗					戶曹	留而不分	10分9會錄
船儲置	406石10斗					戶曹	3分1留庫	10分9會錄
常賑穀	598石13斗	4958石 9斗	36石 2斗	2580石 7斗		戶曹	半留半分	5分4會錄
守城倉	436石 3斗	508石 7斗				備局	半留半分	全錄
別檢穀	5石 8斗	373石 3斗		258石 9斗		備局	3分2留庫	全錄
華城穀	570石14斗					備局	盡分	全錄
軍作米	52石 6斗					備局	半留半分	全錄
僧番代	293石 5斗					備局	盡分	全當年僧番給代
休番庫	2石12斗	697石 6斗	1石10斗9升			備局	半留半分	全錄
私備穀	1石 8斗	2427石 7斗	65石 3斗	1360石12斗		備局	半留半分	全錄
京賑廳	8斗					備局	半留半分	全錄
軍移作	1761石 4斗					備局	半留半分	全錄
會錄穀	815石14斗	40石		25石		均廳	盡分	全錄
補遠穀	194石 4斗					均廳	盡分	全錄
巡檢穀	207石13斗	1560石70斗	3石 1斗	560石 8斗		巡營	盡分	全錄
補民庫	3290石 9斗					巡營	盡分	全錄
羅里舖	537石 1斗					巡營	盡分	全錄
軍需庫	19石 4斗					巡營	盡分	全錄
補軍庫	3石	9石 8斗	2石11斗			巡營	盡分	全錄
均役庫	85石 6斗	188石10斗	9石 9斗	95石11斗		巡營	盡分	全錄
營庫米	3石 3斗					巡營	盡分	全錄
營賑穀	116石 9斗	554石 2斗	5石10斗	258石 6斗		巡營	盡分	全錄
統會付	191石 4斗	34石 3斗				統營	半留半分	全錄
統會外	11石12斗	113石 7斗	6斗			統營	盡分	全錄
已上	已上	已上	已上	已上				
	5760石10斗	14808石12斗	124石11斗	5139石 8斗				

(69) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三,에서 茶山은 이停退穀의 사후 관리방법에 대하여 자세한 개선안을 제의하고 있다.

表가 곧 交叉表인 것이다.

茶山은 經緯表를 작성하여 보면 환곡을 收發하는 날 衙門別, 穀種別 환곡 實數를 환히 알 수 있게 된다고 주장하고, 앞 페이지와 같은 經緯表의 事例를 작성하여 제시하였다.⁽⁷⁰⁾

(2) 分留表의 작성

茶山에 의하면 환곡관리에 있어서 중요한 것은 일마를 응당 分給해 주어야 하고 일마를 응당 창고에 留置해 두어야 하는가를 정확히 파악하고 그대로 집행하는 일이다.⁽⁷¹⁾

茶山은 이를 위하여 分留表를 작성할 것을 제안하였다. 즉 가로 축에는 ①

〈표 2〉 茶山의 分留表의 事例

分留表	甲寅舊還 蕩減之餘	已已 舊還	上年 仍留	上年用下	上年還收	上年新耗	合留庫	今春應分	今年應留
常賑米	160石 7斗		16石 曳木糧用 6斗盡	16石 6斗 2合	1石 4斗 9升 05分 4	17石 10斗 9升 2合	8石 12斗 9升 6合	半 留	
租	898石 8斗	350石	1335石 300石 移 2斗 轉于濟州	1535石 2斗	122石 12斗 2升 4合	2893石 斗2升4合	11446石 8 斗1升2合	半 留	
船儲米		150石	70石 12斗		141石 9斗 升6合10分9	12石11斗 1 升6合9分9	1225石2斗 1升 6合	150石1斗 4升 4合	75石 7升 2合
守城米		200石	1石2斗		1石 2斗	1斗 7升	2石 5斗 7升	1石 2斗 8升 5合	半 留
租			204石 11斗		240石 11斗	20石 7斗 1升	429石 14斗 1升	414石 14 斗5升5合	半 留
別檢租		58石 9斗	450石 14斗		225石 7斗	22石 8斗 2升	698石 14 斗 2升	232石 14 斗7升3合	465石 14 斗4升7合
休番租		100石	245石 2斗		245石 2斗	24石 7斗 7升	514石 11 斗 7升	257石5斗 8升 5合	半 留
大 豆			206斗		206斗	3斗 6升	5石 6升	2石 7斗 8升	半 留
私備租		1000石	93石 11斗		93石11斗	9石 5斗 6升	196石 12 斗 6升	98石 6斗 3升	半 留
大 豆		28石 4斗	32石 7斗		32石 7斗	3石 3斗 7升	68石 2斗 7升	34石 1斗 3升 5合	半 留
軍移米	57石 2斗	615石 2斗	300石 230石 移 4斗 爲儲置		300石 4斗	30石 4升	400石8斗 4升	200石4斗 2升	半 留
補還米		60石			2石	3斗	2石 3斗	盡 分	
羅舖租	317石 5斗				20石	2石	22石	盡 分	
營賑米	凡巡營穀 無停退		春夏流 分盡	1石 飢民 粥米	48石13斗	4石 13斗 3升	53石11斗 3升	盡 分	
統會米	凡流穀無 停退			80石 20石 濟州 9斗 奴婢身貢 代	80石 9斗	8石 9升	149石3斗 9升	74石 9斗 4升 5合	半 留

(70) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」 참조.

(71) 《還餉議》 참조.

舊置 ② 上年仍留 ③ 上年用下 ④ 上年還收 ⑤ 上年新耗 ⑥ 合留庫 ⑦ 今春應分 ⑧ 今年應留別 환곡수량을 기재하고, 세로 측에는衙門別 환곡수량을 기재하여 交叉表를 만들면, 과거의 留庫分, 금년에 分給해 주어야 할 分, 금년에 창고에 留置해 두어야 할 分이 한 눈에 명확히 파악된다는 것이다.⁽⁷²⁾

茶山은 이 分留表에 의하여 9월 말일에 守令이 직접 倉庫안에 들어가서 分留表에 따라 現物을 손수 날날이 點檢할 것을 권고하였다. 守令은 10월초에는 倉庫를 열되, 역시 分留表에 의거하여 ① 금년에 응당 받아들일 수량을 조사하도록 하고 ② 수년 아래로 停退되어 오는 것은 몇 석이오, ③ 거년의 未收는 몇 석이오, ④ 금년 봄에 나누어 준 것은 몇 석이오, ⑤ 금년의 소모 수는 몇 석인가를 통계 내어 합산하라고 하였다. 穀種別로도 통계를 내어 거두어 들이되, 거두어 들이는 것이 끝나면 창고를 봉하라고 茶山은 권고하였다.⁽⁷³⁾

(3) 頒糧表의 작성

茶山은 다음해 봄에 장차 頒糧하려 할 때는 頒糧表를 작성하여 그에 따라 시행할 것을 제안하였다. 즉 다음 페이지와 같이 가로 측에는 ① 米 ② 租 ③ 大豆 ④ 小豆 ⑤ 小米 ⑥ 蜀黍 등 穀種別로 기재하고, 세로 측에는 鄉里別(戶數 기재)로 기재하여 交叉表를 만들면, 각 동별로 나누어 주어야 할 환곡의 수량이 곡종별로 한 눈에 명확히 표시된다는 것이다.⁽⁷⁴⁾

三. 還穀收入의 管理改善

(1) 還穀收入의 정확한 管理

茶山에 의하면, 무릇 還上은 잘 거두어 들인 후에라야 비로소 잘 나누어 출 수 있는 것으로서, 환곡을 잘 거두어 들이지 못하면 還穀管理의 1년이 내내 어자럽게 되는 것이라고 한다.

茶山에 의하면, 守令은 秋分 날 여러 倉庫의 斗斛·色升·落升 등 度量衡器를 거두어 들여서 그 平均值에 있는 것을 끌라 楷本으로 삼고, 크기가 틀린 것은 모두 官庭에서 없애 버리며, 이들을 楷本에 따라 호리의 차도 없게 새로 만들어야 한다고 주장하였다. 茶山은 이 새로 만든 斗斛에 관청의 烙印과 諸倉의 款識을 찍은 다음 여러 倉에 나누어 주라고 권고하고 있다.

(72) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(73) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(74) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

〈표 3〉 茶山의 頒糧表의 事例

頒糧表	米	租	大豆	小豆	小米	葛黍
應分 邑內防	1642石10斗 720戶	5450石 268石12斗	2820石 461石 4斗 2升	646石 105石 9斗	480石 78石10斗 8升	64石 19石10斗 2升
東始鄉	420戶	156石12斗	519石10斗 2升	269石 1斗 2升	61石 9斗	45石13斗 8升
東終鄉	454戶	169石 7斗 4升	561石11斗 2升 4合	290石12斗 9升 4合	66石 8斗 8升	49石 9斗 5升 6合
西始鄉	460戶	171石11斗	569石 2斗 6升	294石10斗 6升	67石 7斗	50石 4斗 4升
西終鄉	382戶	142石 9斗 2升	472石 9斗 9升 2合	244石11斗 2合	56石 4升	41石11斗 4升 8合
南始鄉	421戶	157石 2斗 6升	520石13斗 7升 6合	269石10斗 8升 1合	61石11斗 2升	46石 4升 4合
南終鄉	402戶	150石 1斗 2升	497石 6斗 1升 2合	257石 8斗 2升 2合	58石14斗 4升	43石14斗 2升 8合
北始鄉	380戶	118石10斗 8升	393石 7斗 8合	203石10斗 9升 8合	46石 9斗 6升	34石11斗 5升 2合
*北終鄉	211戶	78石11斗 6升	261石 1斗 1升 6合	135石 2斗 7升 1合	30石14斗 2升	23石 1斗 4合
雲水鄉	224戶	83石 9斗 4升	277石 2斗 4升 4合	143石 7斗 6升 4合	32石12斗 8升	24石 7斗 3升 6合
柳川鄉	220戶	79石 2斗 2升	262石 4斗 7升 2合	135石12斗 3升 2合	31石 1斗 4升	23石 2斗 6升 8合
松山鄉	180戶	67石 3斗	222石10斗 8升	115石 4斗 8升	26石 6斗	19石10斗 2升
4404戶 ○內 2339戶 ○外 2065戶	每戶受米 5 斗 6升 ○餘 4戶不能受	每戶受租 1 石 3斗 5升 6斗 ○餘 6升 1合 六合 ○餘 11 斗 7升 6合 能分	每戶受大豆 6升 1合 ○餘 2升 ○零大分 豆 3斗 2升 2 合不能分	每戶受小豆 1斗 2升 ○餘 1斗 2升 ○零大分 豆 3斗 2升 2 合不能分	每戶受小米 1斗 6升 4合 ○餘 13戶不 能受 ○零小 米 1斗 4升 4 合不能分	內 5 鄉每戶 受葛黍 4 升 1合 ○餘 1斗 1合不能分

開倉하는 날(대개 10월 초)에는 守令이 外倉의 吏胥들을 모두 邑倉에 모아서 해놓고, 본뜬 楷本을 보이면서, ① 穀品 ② 穀量 ③ 色落 ④ 打苦 ⑤ 零尺의 방법을 설명하라고 茶山은 쓰고 있다.

茶山에 의하면, ① 穀品은 지나치게 정밀할 필요도 없고 너무 거칠 것도 없으며, ② 穀量은 平木을 평평하게 만들어 斗量하고, ③ 色米는 3升이 넘어서는 안되며, 落米는 5升이 넘어서는 안되고, ④ 打苦은 倉卒이 갖는 것 이므로 1升도 넘어서는 안되며, ⑤ 零尺은 平木을 굴려서 뜰에 펼어진 양곡을 본민에 지급해 주지 않고 바로 斗量하여 이웃 戶口 중에서 이 명목으로 납부하는 자에게 尺文을 교부해 주어야 한다고 하였다. 零米를 본민에게 지급해 주면 겨우 倉庫門을 나서자 마자 倉奴들이 사람을 시켜 本民으로부터

이를 탈취해 버린다고 茶山은 지적하였다.⁽⁷⁵⁾

茶山은 守令이 이렇게 한 후에 여러 倉의 監吏들을 불러 놓고 守令 자신이 해보인 대로 각기 監吏들이 자기의 倉으로 돌아가 그대로 따라서 시행할 것을 염중히 명령함과 동시에, 그 시행 결과를 후에 검사할 것임을 監吏들에게 선언하라고 권고하였다.

(2) 外倉과 邑倉의 收納監督強化

茶山은 매양 縣令들이 邑倉만 치우치게 살피고 外倉은 불문에 붙이는 경향이 있다고 비판하였다.⁽⁷⁶⁾

茶山은 자기가 다스리는 고을에 外倉이 없으면 守令이 매양 邑倉이 開市하는 날에 한번 倉廳으로 나가고 계속하여 5일 간격으로 몸소 倉廳에 나가서 還穀을 수납하라고 권고하였다. 이것은 每場市日에 守令이 친히 나가서 환곡을 받는 것을 의미하는 것이다. 그 場市日과 場市日 사이의 4일간은 座首로 하여금 還穀을 받도록 하라고 茶山은 권고하였다. 또한 茶山은 11월 10일 이후가 되어 封庫日이 급하게 되면 守令이 3일에 한 번씩 나가서 수납을 독촉하도록 권고하고 있다.

그러나 守令이 다스리는 고을에 外倉이 있으면, 守令이 邑倉에만 친히 나가고 外倉에는 나가지 않는 것은 不公平한 처사이니 均平을 위해서 内倉이 건 外倉이 건 모두 친히 收納하지 말고, 단 걸로 염탐꾼을 보내어 收納實態를 정확히 파악해서 守令이 監吏의 還穀收納의 監督을 強化하도록 茶山은 권고하고 있다.⁽⁷⁷⁾

四. 還穀分給의 管理改善

(1) 守令의 必親頒糧

茶山에 의하면, 무릇 還上은 비록 친히 받아들이지 않더라도 반드시 친히 나누어 주어야지 1升半龠이라도 吏胥로 하여금 대신 나누어 주게 하는 것은 좋지 않다고 한다. 守令이 친히 나누어 주지 않으면 吏胥의 농간을 막아낼 수가 없고, 그렇게 되면 守令이 처음에 이룩한 前功이 애석하게 된다는 것이다.

茶山은 비록 外倉 5, 6개가 사방에 흩어져 있다고 할지라도 還穀을 나누

(75) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(76) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三,에서 茶山은 外倉이 있는 지역의 환곡 관리의 개선방법을 제안하고 있다.

(77) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

어 주는 일만은 불가불 守令이 친히 해야 할 것임을 강력히 주장하였다.

茶山은 또한 10월 초 開倉하는 날에 는 〈必親頒〉의 3자를 거듭 유시하여 倉吏가 쟁을 섞어 나누어 주는 죄를 범하지 못하도록 해야 할 것이라고 주의를 환기시키고 있다.

(2) 巡分法의 勿施

茶山에 의하면 守令은 應分의 數量이 결정되면 還穀을 8回에 나누어 주지 말고 한번에 모두 나누어 주는 것이 좋다고 한다. 守令은 巡分法에 구애될 필요가 없다고 茶山은 주장하였다.⁽⁷⁸⁾

茶山에 의하면 8回의 巡分이라고 하는 것은 천하의 弊法이다.⁽⁷⁹⁾ 백성들은 바야흐로 봄, 여름에 집중적으로 노동력을 투입하여 農耕을 하므로, 이 시기에는 寸陰片刻이라도 주옥처럼 귀중한 것이다. 만일 守令이 2石의 환곡을 분급하고자 8巡을 하게 되면, 백성은 8日을 잃게 되니 백성에게 害가 매우 큰 것이다. 또한 巡分하면 吏胥는 살찌고 출집은 利를 얻을지언정 백성은 손해를 보게 되는 것이다.⁽⁸⁰⁾

茶山에 의하면 환곡의 1일 방출량은 약 800석이면 된다. 매호 마다 2석을 분급해 준다면 400戶 분이다. 1鄉이 200戶라면 하루에 2鄉을 나누어 주면 된다. 그러므로 守令은 수천석의 환곡을 한 뜰에 풀어놓아서 奸吏들이 不正을 저지르도록 방지하지 말고, 각 鄉 별로 차례차례 받아가도록 차례지을 것을 茶山은 권고하고 있다.

(3) 頒糧過程의 監督強化

茶山은 開倉 후 頒糧過程을 守令이 친히 監督하고 다음과 같은 점에 유의할 것을 권고하였다.⁽⁸¹⁾

- ① 舊穀과 新穀을 염격히 구별하여 뒤섞이지 않도록 할 것.
 - ② 舊穀과 新穀을 出庫할 때에는 모두 색대를 사용하도록 할 것.
 - ③ 뜰 안에다 곡식을 무더기로 쌓게 하되 守令이 堂上에 앉아서 苦數를 셀 수 있도록 마땅히 橫列로 쌓을 것.
 - ④ 石數를 세는 일이 끝나면 환곡을 받아가는 백성으로 하여금 破苦(구멍)
-
- (78) 《還餉議》와 《經世遺表》에서 茶山은 봄 2회와 가을 1회의 頒量을 주장했는 데, 《牧民心書》에서는 봄 1회의 一舉의 頒糧을 권고하고 있다.
- (79) 《還上論》 참조.
- (80) 《還餉議》에서도 동일한 사실이 매우 강조되었다. 巡分法의 弊害와 그 改革에 대한 거듭되는 강조는 茶山의 還上制度改革案의 중요한 특징을 이루고 있다.
- (81) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」 참조.

뚫린 것), 餓苦(가득 차있지 않은 것)을 가려내게 하여 다시 量을 계산할 것.

⑤ 石마다 완전한 것이 없으면 倉吏가 쪽정이나 돌을 섞은 것이 분명하며, 穀品이 지나치게 거칠어도 거를 섞은 것이 분명하니 吏屬들을 징계할 것.

⑥ 환곡을 분급받은 백성이 귀가 도중 邸家에 들러 환곡으로 술, 밥을 사먹거나 前債를 갚거나 前例(환곡을 받는 날에 쌀 몇 말을 邸家에 예로 바치는 것)을 바치거나 烟價(오늘 먹은 밥값)를 지급하는 것을 엄금하고 위반하는 자는 태형으로 징계할 것.

(4) 一舉頒量의 事前報告

茶山은 守令이 만일 巡法을 따르지 않고 한번에 모두 頒糧하고 싶으면 이를 뜻을 먼저 上司(즉 監營)에 보고한 후 실시할 것을 권고하고 있다. 茶山에 의하면, 무릇 백성에게 간편한 정책은 法例에 구애될 필요가 없다. 守令이 巡法을 준수하고 싶지 않으면 모름지기 먼저 監營에 각종 형태로 보고한 다음 一舉頒糧을 실시하라고 茶山은 권고하였다.

五. 其他 還穀管理의 改革

이 외에도 茶山은 還穀管理와 관련하여 특히 다음과 같은 점을 강조하였다. ⁽⁸²⁾

(1) 守令이 還穀의 収納을 절반 가량 하였는데 上司로부터 갑자기 돈으로 쌀을 팔라는 명령이 내리면, 이는 백성에게 不利하고 吏胥의 不正을 초래하는 계기가 되기 쉬우니 마땅히 이치로 따져서 통보를 막고 奉行하지 말 것.

(2) 還穀을 災年에 다른 곡종으로 대신 収納한 것은 따로 장부를 만들어 놓았다가, 災年이 복구되면 즉시 본래의 곡식으로 수납할 것 (곡종을 서로 대신하는 것은 문란의 근본이 되기 때문이다). ⁽⁸³⁾

(3) 山城의 軍糧米의 환곡은 평지와 산성 사이의 수송문제로 백성이 고통을 받고 있으므로 그 백성에 대하여 다른 瘦役을 경감해 줌으로써 그 부담을 공평하게 할 것. ⁽⁸⁴⁾

茶山은 山城안에는 오직 200석만 남겨 두고, 환곡의 대부분을 산 밑 여러

(82) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」참조.

(83) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 에서는 이것이 〈準折〉의 弊害로서 강조되고 그 대책의 수립이 지적되고 있다.

(84) 《應旨論農政疏》에서도 동일한 개선안이 강조되어 지적되고 있다.

마을로 하여금 新穀으로 교환하게 하여, 軍糧米는 그 명목으로 산 둘레의 여려 읍에 남겨둠으로써 때에 따라 나누어 주었다가 거두어 들이라고 하였다. 그러다가 만일 이웃 나라가 침입할 염려가 있으면 곧 그 곡식을 山城으로 실어다 놓고, 전쟁이 끝나면 또 다시 이전대로 복구하면 나라와 백성이 모두 편리할 것이라고 그 개선안을 제의하였다.

(4) 士民이나 豪戶가 재앙을 만났다든가 役事を 일으키는 경우에 사사로이 還穀을 빌려가는 이른바 〈別還〉은 오래도록 묵으면 逋欠이 되고 마는 것 아니 허락하지 말 것.

(5) 除夕 전의 환곡 頒糧인 歲饋와 上元 전의 반량인 望饋는 모두 번거로워서 백성을 괴롭히는 것이니 시행하지 말고, 오직 虹曆으로 곡식이 귀한 해에만 歲饋를 시행할 것.

(6) 守令이 다스리는 고을에 있어서 民戶는 많지 않은데 穀簿에 환곡의 수량이 너무 많은 것은 上司의 허가를 청하여 減하도록 하고, 곡부에 환곡의 수량이 지나치게 적어서 販濟할 방책이 없는 것은 上司에 청하여 이를 增加시키도록 할 것.

(7) 外倉에 저장한 還穀의 수량은 마땅히 民戶를 계산하여 1戶當 分급량이 邑倉의 1戶當 분급량과 동일하도록 그 비율을 均等하게 해야 하며, 吏胥들에게 위임하여 이리 저리 융통하도록 방임하지 말고 守令이 직접 관찰할 것.

(8) 吏胥의 환곡에 대한 포흡은 마땅히 田宅 牛馬 衣服 器用을 몰수해서라도 징수하며, 포흡한 범인을 추천한 首吏와 그것을 목인한 吏胥도 등급에 따라 일정한 비율을 징수할 것.⁽⁸⁵⁾ 그러나 죄수를 생각할 때에는 마땅히 불쌍히 여겨서 징수가 지나치게 가혹하지 않게 할 것.

(9) 전임 守令이 비용을 절약하여 吏胥와 백성이 포흡한 환곡을 상환했거나 또는 上司와 협의하여 逋簿를 탕감했거나 한 것은 전임자의 德政이므로 이를 각박하게 거두어 들이는 것은 仁政이 되지 못하니 기정사실로서 주인 할 것.

이상 본 바와 같이 《牧民心書》에서의 茶山의 還上制度 改革案은 〈制度〉개혁의 구상은 〈巡法〉개혁 정도 이외에는 거의 없고, 거의 전적으로 吏胥의 不正의 除去를 중심으로 한 管理方法의改革案에 집중되어 있다. 茶山이 스

(85) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」에서 逋欠에 관련된 각종 興吏로부터 吏逋의 환곡을 辨償시키는 자세한 比率이 제시되고 있다.

스로 지적한 바와 같이 還上制度의 弊害는 비단 管理上의 不正에서만 나온 것이 아니라 보다 더 〈制度〉 그 자체에서 온 것이므로, 茶山의 還上制度改革思想을 알려면 〈制度〉改革을 집중적으로 다룬 《還餉議》와 《經世遺表》를 동시에 보완하여 고찰하지 않으면 안 될 것이다.

VI. 還上制度改革論Ⅲ

—《經世遺表》의 경우—

茶山은 《經世遺表》에서는 자기시대의 還上制度 전반의 〈制度〉 개혁안과 〈管理〉 개혁안을 구분하지 않고 묶어서 동시에 제시하였다.

一. 還上制度의 戸曹·監營管理

茶山은 당시 還穀을 중앙에서는 각 衙門들이 이를 관리하고 지방에서는 郡縣에서 관리하는 것이 不正과 紊亂의 원인의 하나가 되어 있다고 보고, 중앙에서는 還上制度의 관리를 오직 戸曹가主管하고 지방에서는 오직 道監營이 이를主管하도록 해서 관리의 담당처를 統一할 것을 제안하였다.⁽⁸⁶⁾ 이 렇게 하여 〈耗穀〉을 받아 쓰고자 하는 官衙는 모두 戸曹와 監營을 關由(公文을 경우하는 것)하도록 하고 그 郡縣에 關由하지 못하도록 할 것을 茶山은 주장하였다. 茶山은 이렇게 하면 환곡 관리상의 不正과 紊亂이 약간은 개선될 것이라고 보았다.⁽⁸⁷⁾ 茶山은 종래 郡縣에서 관리하던 환곡의 穀簿는 도별로 監營에서 그 총액을 기록하여 관리해서 여러 衙門의 구획에 대응도록 하라고 제안하면서, 湖南의 사례를 표를 그려서 제시하였다.⁽⁸⁸⁾ 茶山은 여러 고을의 穀簿에서 衙門 이름을 없애고 穀名만 표시하면 不正의 소지를 크게 없앨 수 있다고 보았기 때문에 아울러 이러한 제안을 한 것이었다.⁽⁸⁹⁾

二. 還穀總量의 切減固定

茶山은 또한 中國처럼 큰 나라도 還穀의 총량이 6,300萬石 밖에 되지 않았는데 우리나라와 같은 작은 나라의 환곡 총량이 1,500萬石이나 되는 것은 너무 많으니 切減하여 固定시켜야 한다고 주장하였다.⁽⁹⁰⁾

또한 茶山은 환곡의 총량의 固定과 함께 창고에 貯留하는 量도 固定시켜

(86) 《應旨論農政疏》에서도 동일한 개혁안이 주장되고 있다.

(87) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조.

(88) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(89) 《還餉議》참조.

(90) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조.

야 폐단을 제거할 수 있다고 주장하였다.⁽⁹¹⁾

茶山은 환곡을 穀簿에 기재함에 있어서도 單位를 간편하게 萬 또는 千 단위의 石까지 끊고 百 단위 이하의 石이나 斗·升·合·勺의 단위는 배제해 버릴 것을 주장하였다. 예컨대, 〈常賑租가 345石 6斗 7升 8合 9勺〉이니 〈軍資米가 765石 4斗 3升 2合 1勺〉이니 하는 穀簿 기재방식은 散亂해서 단서를 알 아낼수 없게 하고 吏胥의 不正을 가려내지 못하게 하는 것이니 고을별로 還穀의 總額만 적게 하되 〈3萬石〉, 〈1萬 6千石〉등 萬單位 또는 千單位까지만 찰라서 환곡의 양을 고정시켜야 한다고 茶山은 주장하였다.⁽⁹²⁾

三. 統還의 原則

환곡을 분급할 때 民戶를 기준으로 하는 것을 〈統還〉이라 하고, 田結을 기준으로 하는 〈結還〉이라 하였다. 茶山은 환곡이라고 하는 것은 〈백성〉에게 나누어 주는 것이므로 반드시 〈統還〉의 원칙에 의거해야 한다고 주장하였다.⁽⁹³⁾

茶山은 戶口總數에 의하여 還穀總數를 나누어서 戶口數에 比例하여 환곡을 각 道에 배정하고, 각 道는 다시 戶口數에 비례하여 그 배정받은 것을 각 郡縣에 배정하는 방식을 주장하였다.

茶山에 의하면, 1789년(己酉)의 우리나라의 戶口總數는 165萬戶인데, 이 중에서 虛戶, 豪아비, 과부, 떠돌이, 廢殘戶 등과胥吏, 奴隸, 駛卒등의 戶를 빼면 還穀을 받아야 할 戶數는 약 150萬戶로 추산할 수 있다고 한다.⁽⁹⁴⁾

茶山에 의하면, 한편 당시 우리나라의 還穀의 總量은 10斗를 1石으로 하는 경우에 1,500萬石에 달하였다. 다음에 밝히는 바와 같이 常平倉制度를 실시하여 300萬石을 常平穀으로 빼면, 환곡의 총량은 1,200萬石으로 되는 것이다.

茶山은 還穀 1,200萬石을 150萬戶에 配定하면 1호당 8石의 환곡이 배정된다고 계산하였다. 이 중에서 切半을 남겨두고 나머지 切半만 분급하면 1호당 4石의 환곡이 분급된다. 이것은 15斗를 1石으로 할 때의 계산에 따르면 2石 10斗에 해당하는 것이라고 茶山은 추산하였다.⁽⁹⁵⁾

茶山은 이러한 방법으로 民戶를 기준으로 하여 환곡의 道·郡縣·里別配定을 정하자고 제안한 것이었다.

(91) 《還餉議》에서도 동일한 개혁안이 주장되고 있다.

(92) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(93) 《應旨論農政疏》에서도 동일한 주장이 강조되고 있다.

(94) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(95) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

四. 石計算의 十進化

茶山은 당시의 15斗를 1石으로 하는 우리나라의 度量衡 계산방법을 弊習이라고 보았다. 茶山은 斗와 韵을 바로 잡아야 환곡 수량의 계산이 정확하고 명료하게 됨을 지적하고, 〈15斗=1石〉의 계산방법을 〈10斗=1石〉의 十進法으로 개혁할 것을 강력히 주장하였다.

茶山에 의하면, 〈10斗=1石〉의 十進法을 채택할 경우, ① 計算하기가 편리하여 不正의 素因이 없어질 뿐 아니라, ② 牛馬에 의한 運搬에 편리하고, ③ 벗짚으로 섬(苦)을 만드는 데 더욱 편리하다는 것이다.⁽⁹⁶⁾

五. 穀名의 限定과 定額

茶山은 당시 還上制度의 穀種에 있어서 우리나라에서 생산되는 모든 곡식이 사용되어 不正과 紊亂의 원인의 하나가 되고 있다고 지적하고,⁽⁹⁷⁾ 還上制度에서 사용되는 穀種을 限定하자고 제의하였다.⁽⁹⁸⁾

茶山은 正穀 6종을 原額으로 하고 6종을 稅額으로 해서, 1,200萬石을 12種穀으로 分類하여 환곡의 총액으로 삼자고 주장하였다.

茶山이 말한 正穀 6종은 ① 大米(멥쌀) ② 小米(좁쌀) ③ 租(벼, 즉 稻) ④ 粟(조, 즉 稷) ⑤ 大麥 ⑥ 大豆 등이었다. 茶山이 말한 雜穀 6종은 ① 稔子(피) ② 蔴黍(수수) ③ 雀麥(귀밀) ④ 蕎麥(에밀) ⑤ 小麥 ⑥ 小豆 등이었다.⁽⁹⁹⁾

茶山은 穀種別로 그 分額을 정함에 있어서 ① 大米……100萬石, ② 小米……100萬石, ③ 租……300萬石 ④ 粟……300萬石, ⑤ 大麥……200萬石, ⑥ 大豆……100萬石, 그리고 ⑦ 雜穀……100萬石으로 배정할것을 제의하였다. 이 중에서 雜穀 100萬石의 내역은 ① 稔子……30萬石, ② 蔴黍……20萬石, ③ 雀麥……20萬石, ④ 蕎麥……10萬石, ⑤ 小麥……10萬石, ⑥ 小豆……10萬石 등이었다.⁽¹⁰⁰⁾

(96) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(97) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 참조.

(98) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」一, 참조. 또한 茶山은 우리나라의 곡종 명칭이 잘못되어서 史讀文字에 稻는租, 蔴은太, 小麥은眞麥, 雀麥은耳牟, 蕎黍는糖, 稗는稷, 粟은粟이라고 잘못 적혀 있으니 이것을 본래의 이름으로 바꾸자고 주장하였다. 오직 稻가 租로 된 것은 전해 내려온 지가 이미 오래되었으니 그대로 사용해도 무방할 것이라고 하였다.

(99) 茶山은 당시 환곡 중의 중요한 雜穀의 하나로 사용되고 있던 緑豆를 제외하였다.

(100) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

茶山은 이상과 같은 12종의 分額을 각각 그 土質에 적합한 穀種에 따라 각 道에 배정하고, 각 道는 또 土質에 알맞는 穀種을 각 郡縣에 배정하며, 각 郡縣은 각 倉에 저축할 數量을 곡종별로 固定해서 영구히 변동하지 않게 하면 還上制度의 不正과 紊亂은 크게 혁파될 것이라고 보았다.

또한 茶山은 穀種이 정해진 후에 한 종류의 곡식을 다른 종류의 곡식으로 대신 징수하는 이른바 〈準折〉은 還上制度 紊亂의 원인의 하나이므로 부득이 한 경우가 아니면 허락하지 않아야 한다고 주장하였다.⁽¹⁰¹⁾

六. 戶當 8石의 配定原則

茶山은 〈戶當 8石〉의 원칙에 의거하여 戶口數에 비례해서 8道別 환곡의 총액을 배정하고, 다시 각 郡縣의 戶口數에 비례해서 郡縣別 환곡의 수량을 배정할 것을 주장하였다. 茶山이 이러한 원칙에 입각하여 全國의 8道의 還穀을 配定한 사례를 보면 다음 표와 같다.⁽¹⁰²⁾

〈표 4〉 茶山의 還穀 道都別 配定表

京	畿	12萬戶	本 139,000戶	穀貯 96萬石
湖	西	21萬戶	本 229,000戶	穀貯 168萬石
湖	南	31萬戶	本 329,000戶	穀貯 248萬石
嶺	南	38萬戶	本 405,000戶	穀貯 304萬石
關	東	6萬戶	本 75,000戶	穀貯 48萬石
海	西	11萬戶	本 124,000戶	穀貯 88萬石
湏	西	22萬戶	本 240,000戶	穀貯 176萬石
關	北	8萬戶	本 92,000戶	穀貯 64萬石
開	城	5千戶	本 8,000戶	穀貯 4萬石
江	華	5千戶	本 7,000戶	穀貯 4萬石
已	上	共	150萬戶	穀貯 1,200萬石

茶山에 의하면, 이렇게 하는 경우 다른 道는 모두 還穀의 總額이 減少하였으나, ① 湖西 ② 廣州 ③ 華城의 세 지역은 환곡 총액이 增加하게 된다. 환곡 총액이 減少한 지역의 주민은 이를 크게 환영할 것이지만, 환곡 총액이 增加한 지역의 주민은 이를 크게 원망할 것이다. 그러므로 湖西, 廣州, 華城 지역에는 還穀이 증가한 만큼 비례해서 常平倉을 더 增設하여 常平穀으로 하여금 그 增加分을 충당하도록 하라고 제의하였다.

茶山은 그의 개혁안에 의거하여 京畿道의 郡縣別 환곡 총액표를 작성하여

(101) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 參照。

(102) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 參照。

제시하였으며, 또한 全國 8道에서 1개郡 쪽을 標本으로 선택하여 그 郡의 환곡 수량과 穀種別 分額을 例示하였다. ⁽¹⁰³⁾

茶山이 이와 같이 친절하게 表를 작성하여 가면서 여러가지 例示를 한 것은 그의 改革案의 實踐可能性을 높이기 위한 것으로 보인다.

七. 還穀의 里別頒糧

茶山은 환곡의 분급은 총액의 切半을 民戶에 頒量하되(切半은 倉庫에 賯留) 그 土質에 알맞는 穀種을 선택하여 民戶別로가 아니라 〈里別〉로 분급할 것을 주장하였다. 즉 1戶當 4石을 頒糧하되 戶別로 분급하지 말고 〈里別〉로 분급하라는 것이다. 그 이유로서 茶山은 다음과 같은 몇가지 사항을 들고 있다. ⁽¹⁰⁴⁾

첫째, 奸民이 뇌물을 제공하거나 豪族이 손을 써서 實戶가 누락되기도 하고 敗戶가 들어가기도 하여 戶口文書에만 의존하면 實相과 맞지 않게 불공평한 분급이 이루어질 위험이 있는 점.

둘째, 正穀과 雜穀의 穀種이 7~8종이나 되므로 〈戶別〉로 분급하면 단위가 升·勺으로 나누어져서 그 숫자가 너무 세세하여 吏胥가 不正을 행하고 穀簿가 문란해질 위험이 있는 점.

세째, 流亡한 絶戶에 대하여 이를 행하면 鄰徵, 族徵이 자행되어 말경의 폐단이 심해질 위험이 있는 점.

八. 外倉의 管理改善

茶山은 外倉이 있는 곳에서도 邑倉과 마찬가지로 還穀의 1戶當 配定額은 8石으로하고 1戶當 分給額은 그 切半인 4石으로 할 것을 강조하였다. 단, 外倉이 山谷에 있거나 海邊에 있으면 그 土質에 알맞는 穀種이 각각 다르므로 그 곡종의 선택에 주의할 것을 茶山은 지적하였다.

또한 茶山은 山城의 軍糧은 米만 두고 粟은 없어야 되는 것이므로 그 穀種의 선택에 있어서例外의 경우로 이를 고려해야 할 것이라고 강조하였다. ⁽¹⁰⁵⁾

九. 耗穀(耗穀) 10分의 2率의 原則

茶山에 의하면, 1斛(10斗)을 10월에 収納하여 이듬해 3월에 頒糧한다면 5~6개월 사이에 5~6升 가량의 耗穀이 발생하는 것은 있을 수 있는 일이다. 그러나 還穀은 苞로 수납해서 苞로 분급해주므로 그 消耗된 5~6升은 官衙

(103) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(104) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(105) 《牧民心書》〈戶典六條〉「穀簿」에서도 동일한 점이 강조되고 있다.

에서 간여하지 않는 부분인 것이다. 따라서 茶山에 의하면 官衙에서 간여하지도 않는 消耗分의 이름 끼울 징수하여 〈耗穀〉이라고 이름하는 것은 부당한 것이라고 한다. 茶山은 이 消耗分의 이름 끼울 징수하려면 마땅히 내용에 맞도록 그 이름을 바르게 하여 〈羨穀〉이라고 불러야 한다고 제의하였다.⁽¹⁰⁶⁾

茶山에 의하면 당시의 還上制度는 耗穀의 率을 10분의 1로 정해 놓고, 이 위에 실제로는 看色米가 1斗, 落庭米가 1斗, 기타 打石米등 허다한 명색을 부가하여 실상은 元穀의 10분의 4~5를 징수하고 있었다. 茶山은 온갖 명색의 附加徵歛을 폐지하고 羨穀(耗穀)을 元穀의 10분의 2(10斗=1石에 2斗)만 거두어 그 외에 한 날이라도 감히 더 거두는 자가 있으면 極刑으로 다스릴 것을 제의하였다.

茶山은 羨穀 2斗를 다시 분류하여, 1斗는 〈上羨〉이라 부르고, 1斗는 〈下羨〉이라고 호칭하였다. 上羨 1斗는 公羨에 기재한 다음 중앙의 官衙나 營門에 납부하는 것이다. 下羨 1斗는 그 중에서 2升을 官奉으로 하고, 4升은 倉吏의 紿料로, 2升은 庫奴의 紿料로, 1升은 鄉監의 급료로, 1升은 庫隸의 급료로 하도록 茶山은 제의하였다. 茶山에 의하면, 倉吏의 紿料가 특히 많은 것은 4升 중에서 2升은 급료로 하고, 나머지 2升은 文書를 만드는데 소용되는 종이와 붓, 창고의 깔판, 멜나무, 기름 등 費用에 충당하기 위한 것이라고 하였다.⁽¹⁰⁷⁾

茶山에 의하면, 종래 명분상으로 10분의 1이던 耗穀의 率을 10분의 2로 하는 것은 耗穀의 率을 엘핏 引上한 것 같이 보이지만 실제로는 종래의 10분의 4~5에 달하던 것을 10분의 2로 切下한 것이라고 하였다.⁽¹⁰⁸⁾

十. 停退穀과 移轉穀의 管理改善

茶山은 困年이 들어 환곡을 停退(다음해로 물리는 것)할 때에는 그 元穀은 停退하고 羨穀(耗穀)만을 징수하라고 제의하였다. 또한 大凶年이 들었을 때에는 羨穀의 징수도 아울러 정지하고 그 文籍을 없애버리라고 제의하였다.

茶山은 다음해에 전 해에 분급한 것과 새로 분급한 것을 收納하되, 농

(106) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」二, 에서는 이것을 〈息穀〉이라고 이름한 것을 주장하기도 하였다.

(107) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(108) 《還餉議》에서는 茶山이 제안한 耗穀率은 15%이었는 바, 《經世遺表》에서는 이 것이 20%로 증가한 것이었다.

업경작의 作況에 따라 다음과 같이 그 수납을 달리할 것을 제안하였다.⁽¹⁰⁹⁾

① 豊年の 경우……전 해에 분급한 것과 새로 분급한 것을 同時에 수납하되, 오직 전해의 羨穀 만은 탕감해 주고 다시 징수하지 않는다.

② 平年の 경우……전 해에 분급한 것은 그 半만 징수하고 常平倉의 餘錢으로 그 半을 購入하여 充數하며 새로 분급한 것은 전액 징수한다.

③ 平年に 약간 未達한 경우……전 해에 분급한 것은 4분의 1만을 징수하고 常平倉의 餘錢으로 4분의 1을 購入하여 그 半을 充數하며, 그 모자라는 半數는 남겨서 다음 해를 기다린다. 만약 다음 해에도 농업경작이 平년에 약간 未達하면 백성으로부터 4분의 1을 거두고 常平倉에서 4분의 1을 내어서 元額을 充數한다.

茶山은 무릇 原額에 不足함이 있는 것은 백성에게서 거두거나 官에서 내거나를 막론하고 반드시 그 원액을 充數해야 하며 오래 묵혀서 穀簿를 문란케 해서는 안된다고 하였다.

茶山은 또한 凶年에 다른 郡縣으로부터 移轉해 온 환곡은 모두 다음 해에 그 군현으로 돌려주어 본래의 액수를 충당하도록 해야 하며, 만약 그 고을이 거듭 凶年을 만나서 곧 갚을 수가 없으면 모름지기 常平倉에서 粮穀을 내어 갚도록 하라고 제안하였다. 요컨대, 茶山은 移轉穀은 1년을 넘기지 않도록 하고, 停退穀은 3년을 넘기지 않도록 주장한 것이었다.

十一. 羨穀作錢의 5等級制

茶山은 羨穀으로 作錢을 할에 있어서는 豊凶을 5等級으로 구분하여 미리 詳定價를 설정해서, 이 5等級 이외에는 1文도 증가시키거나 섞어 쓰지 못하게 해야 한다고 주장하였다.

茶山은 하나의 사례로湖南의 경우에 大米 1石當 羨穀의 作錢 詳定價를 豊凶에 따라 다음과 같이 5等級으로 책정할 것을 제시하였다.⁽¹¹⁰⁾

① 上年(豐年)……2兩(時價로 5~6斗에 해당하는 價格)

② 中年……2兩 5錢(時價로 4~5斗의 가격)

③ 下年(平年)……3兩(時價로 3~4斗의 가격)

④ 凶年……3兩 5錢(時價로 2~3斗의 가격)

⑤ 大凶年……4兩(時價가 米 1斗에 100錢이 넘어도 그 이상은 불가함)

(109) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(110) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

茶山은 正穀 6종과 雜穀 6종으로서 이 5等級의 例를 벗어나는 것은 모두 이에 의거하여 그 率을 산출해서 적용하라고 주장하였다.

茶山이 羨穀의 作錢에 있어서 時價보다 半 이상을 저렴하게 하도록 等級表를 만든 것은 농민의 厚生과 米價의 安定을 도모하기 위한 것으로 해석된다.

十二. 還穀의 2回頒糧制度

茶山은 종래 환곡을 8회에 나누어 주던 제도를 반대하고 ① 3월 初旬과 ② 4월 初旬에 2回 頒糧해 주는 제도의 채택을 주장하였다.⁽¹¹¹⁾

茶山은 환곡을 2회 이상의 回數로 나누어 주는 것은 백성들의 時間과 費用에 불필요한 損失을 갖다 주는 것이라고 비판하였다.⁽¹¹²⁾

茶山은 大麥과 小麥의 경우는 이를 8월 初旬에 頒糧하여 種子로 사용할 수 있게 함이 마땅하다고 하였다. 또한 晚穡(늦차조)와 蕎麥(메밀)은 5월末 까지 기다려서 장마와 가뭄의 여부를 본 다음에 분급해 줄 것을 권고하였다. 왜냐하면 旱魃의 경우에는 畦에다 이들을 代播할 필요가 있었기 때문이었다.

十三. 倉舍施設의 改修

茶山에 의하면, 우리나라의 倉舍制度는 매우 소루하고 不備하여 새나 쥐로 인한 消耗는 오히려 적고, 한번 장마와 더위를 겪으면 腐敗하는 피해가 막심하였다. 만약 당시의 還上制度와 같이 환곡의 半은 倉庫에 貯留해 두고 半을 이듬 해 봄에 백성에게 분급해 주는데 倉庫에 施設이 불비하여 舊穀이 대부분 조금씩 썩는다면, 백성은 해마다 썩은 곡식(灰塵)을 받고 새 곡식을 납부하게 되는 끝이 되니 백성의 억울함이 또한 크게 된다고 茶山은 지적하였다.

茶山은 〈벽돌〉을 사용하여 움(窟) 만드는 방법과 倉舍를 양곡이 腐敗하지 않도록 고쳐 짓고 管理하는 방법을 제시하였다. 그는 또한 중국에 技術者를 파견하여 〈벽돌〉굽는 先進技術을 배워 도입할 것을 주장하였다.⁽¹¹³⁾

茶山은 〈벽돌〉을 사용하여 倉舍施設을 改修하지 않고 당시와 같이 다액의 환곡을 腐敗케 방치해 둘 형편이면 차라리 환곡의 총액을 半으로 줄여서 모두 頒糧해주고 倉舍에의 貯留分을 남기지 않는 것만 같지 못하다고 지적하

(111) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

(112) 《還上論》 참조.

(113) 茶山의 이 주장은 朴齊家의 《北學議》〈內編〉「甓」의 영향을 크게 받은 것으로 추정된다.

였다.

十四. 兵營還穀의 管理改善

茶山에 의하면, 당시 兵營과 水營에서는 으례 營을 중심으로 4里(40里)이내의 民戶에게 환곡을 頒糧하는데 營이 비축해야 할 軍糧은 많고 民戶는 적어서 백성의 負擔이 過重하였다. ⁽¹¹⁴⁾

茶山은 만일 營의 四方 4里 이내의 民戶가 적어서 民戶의 1戶當 환곡이 많으면, 부근 여러 마을의 民戶를 추가하여 軍營의 還穀을 받게 함으로써 환곡의 1戶當 分給量이 4石을 초과하지 않도록 조절할 것을 제의하였다.

茶山은 당시 山城의 환곡을 山城이 별도로 관리하므로 山城의 환곡을 분급받는 백성들이 마을로부터 山城까지 수백리를 가서 환곡을 분급 받고 또 납부해야 하는 不便과 運搬의 負擔이 있음을 지적하고, 山城의 환곡도 모두 本縣의 穀簿에 포함시키어 本縣이 관리하면서 山城부근의 백성들이 山城의 환곡을 分給반도록 하되 역시 1戶當 4石 이내로 다른 지역과 부담이 동일하도록 조절해야 한다고 주장하였다. 茶山은 鎮·堡의 환곡도 縣邑의 戶口數와 조절해서 還穀의 分給量이 역시 1戶當 4Stone을 초과하지 않도록 조정할 것을 강조하였다. ⁽¹¹⁵⁾

茶山의 《經世遺表》에서의 還上制度 改革論은 대체로 《還餉議》에서의 制度改革論과 《牧民心書》에서의 管理改革論이 종합된 것과 같은 내용으로서 還上制度 改革에 대한 그의 3대 저작중에서 가장 포괄적인 改革案을 담고 있는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

VII. 常平倉制度 施行論

茶山은 常平倉制度를 「先王의 좋은 法」이라고 하면서 《經世遺表》와 《牧民心書》에서 우리나라에서의 이의施行을 주장하였다.

그는 《還餉議》에서도 常平倉制度의 시행을 다음과 같이 주장하였다.

「지금의 還上法은 풍년에도 더 거두어 들일 수가 없고 흥년에도 더 나누어 줄 수가 없으니, 진실로 이와 같이 하고자 하면 오직 耿壽昌이 시행하던 常平倉의 法뿐이다. 常平이란 어진 政事이다. 곡식값이 항상 고르고 풍년과 흥년에도 다름이

(114) 《應旨論農政疏》 참조.

(115) 《經世遺表》〈地官修制〉「倉廩之儲」三, 참조.

없도록 하는 것이다.」⁽¹¹⁶⁾

茶山은 常平倉制度가 雍舜과 三王 때에 이미 시작되었을 것이라고 이를 理想화하면서, 中國에서 이미 施行된 제도를 우리나라에서 시행할 수 없다는 위정자들의 종래의 주장을 반대하였다.

茶山은 일부 인사들이 穀食을 수년간 貯藏해 둘 수 없기 때문에 常平倉을 실시할 수 없다는 주장에 대하여 그것은 〈倉庫〉를 改善하지 않은 때문이지 常平倉制度를 실시하지 못하는 이유가 될 수 없다고 다음과 같이 비판하였다.

「나는 王制에 ‘나라에 9년의 貯蓄이 없으면 不足하고 6년의 저축이 없으면 急하다 하며 3년의 저축이 없으면 나라꼴이 안된다’ 했으니 만약 3년이나 4년 둑은 곡식을 반드시 먹을 수 없게 된다면, 9년이나 6년의 저축이 결코 있을 수 없다고 본다. 倉庫를 卑濕한 곳에 세워서 회로 바르지도 않고, 벽돌로 쌓지도 않았으며, 시렁을 만들지도 않고 별에 말리지도 않으며, 위로는 비가 새고, 옆으로는 눈이 날아들며, 낮에는 참새들이, 밤에는 쥐가 먹끼 내버려 두고 매양 ‘곡식을 오래 둘 수 없다’ 하니 또한 어렵지 않은가.」⁽¹¹⁷⁾

茶山은 常平倉制度 시행의 필요성을 다음의 세 가지 점에서 논급하고 있다. 첫째, 豊凶이 交叉하므로 凶年에 대비하기 위하여 常平倉制度의 실시를 주장한 점이다. 이 점은 中國(漢·魏)에서 李悝, 耿壽昌등이 常平倉制度를 발의할 때 주장한 이유이므로 茶山의 創見이 아니다.

둘째, 우리나라 is 南北이 멀고 山澤이 열키고 설켜 氣候가 같지 않고 土質이 각각 다르므로 8道가 동시에 풍년드는 일이 드물므로 凶年을 맞은 地域의 賑濟를 위하여 常平倉制度를 주장한 점이다. 이것은 茶山의 독자적 주장으로 常平倉의 기능을 확대한 것이었다.

세째, 三南地方에서는 農民이 貧困하고 徵歛에 시달리므로 豊年이 아닌경우에도 가을에는 穀價가 低廉하고 봄에는 穀價가 昂騰하므로 穀價의 季節的 變動의 큰 폭을 완화하기 위해서 常平倉制度를 주장한 점이다. 이 점은 茶山의 독특한 創見으로서 常平倉制度를 穀價의 季節的 變動의 緩和에도 적용하여 한 것이었다.

茶山에 의하면 해마다 穀價의 季節的 變動이 심하므로 奸吏와 豪民은 가을에 穀物을 사들였다가 봄에 放賣하여 으레 그 利를 취한다고 한다. 설령

(116) 《還餉議》 참조.

(117) 《經世遺表》 〈地官修制〉 「常平倉條例」 참조.

그 利가 적다고 가정하더라도 還穀의 10분의 1의 耗穀率에 비하면 몇 배가 된다는 것이다. 茶山은 常平倉制度를 실시하여 이 문제의 해결을 의도한 것 이었다.

茶山은 비록 常平倉制度를 主로 하고 還上制度를 客으로 할 수는 없다 할지라도, 約 300萬石 정도의 穀物로 常平倉制度를 실시하면 還上制度의 未洽點을 補填할 수 있다고 보았다.⁽¹¹⁸⁾

茶山은 常平穀 300萬石을 각도에 分배해서 常平倉을 설치할 것을 주장하고, 각도의 倉의 위치와 常平穀의 數量을 다음과 같이 配定할 것을 제의하였다.⁽¹¹⁹⁾

〈표 5〉 茶山의 常平倉 配置 計劃表

地域道別	浦口別 常平倉과 數量	備考
京畿 50萬石	{① 西江.....30萬石 ② 南陽.....20萬石	
湖西 50萬石	{① 瑞山浦口.....25萬石 ② 恩津江어구.....25萬石	
湖南 50萬石	{① 臨阪(羅里鋪).....20萬石 ② 羅州浦口.....20萬石 ③ 順川浦口.....10萬石	羅里鋪를 그대로 사용함 濟民倉을 그대로 사용함 濟民倉을 그대로 사용함
嶺南 50萬石	{① 晉州浦口.....10 ② 昌原浦口.....10萬石 ③ 金海浦口.....10萬石 ④ 延日浦口.....10萬石 ⑤ 洛東津.....10萬石	駕山倉을 그대로 사용함 馬山倉을 그대로 사용함 蒜山倉을 그대로 사용함 浦項倉을 그대로 사용함
關東 10萬石	{① 江陵浦口.....10萬石	
海西 10萬石	{① 延安浦口.....10萬石	
浪西 40萬石	{① 江西浦口(保山鎮).....20萬石 ② 安州浦口(古城堡).....20萬石	
關北 40萬石	{① 德源浦口.....20萬石 ② 咸興浦口(萬歲橋).....20萬石	元山倉을 그대로 사용함

여기서 茶山은 기존의 漕運倉을 최대로 활용하면서 常平倉의 실시를 제안하고 있음을 알 수 있다. 이 점에서도 茶山의 常平倉制度 실시의 제안은 실현가능성이 매우 높은 개혁안이었음을 알 수 있다. 茶山은 精穀 6종과 雜穀 6종의 常平倉에 남겨두는 數量과, 豊年에 사들이고 凶年에 팔아내는 數量

(118) 茶山은 여기서 中國의 常平倉條例를 例示하면서 이를 참작하여 우리나라의 常平倉條例를 제정할 것을 시사하였다.

(119) 《經世遺表》〈地官修制〉「常平倉條例」참조.

의 결정은 기술적인 문제이므로 이 일을 담당한 사람이 時期와 형편에 따라 정할 수 있다고 생각하였다.

茶山이 常平倉制度의 實施를 주장한 것은 이 제도를 창설하여 還上制度의 미비점을 補完하려고 한 것이었다.

VIII. 끝 음 말

지금까지 고찰한 바와 같은 茶山 丁若鏞의 還上制度 改革案에 대하여 구태여 그 특징적 長短을 하나씩 지적하라고 한다면 우리는 적어도 다음과 같이 말할 수 있을 것이다.

茶山의 還上制度 改革案의 長點은 무엇보다도 그것이 〈實踐〉 〈執行〉하기 용이한 매우 〈現實的〉 개혁안이라는 사실에 있다고 볼 수 있다.

茶山의 還上制度의 實相에 대한 把握과 分析은 매우 細密하고 深度가 깊으며, 還政의 紊亂으로 말미암아 백성들이 당하는 負擔과 損失과 苦痛에 대한 分析과 理解도 타의 추종을 불허할 만큼 深度가 깊고 치밀하며 철저하다. 예컨대, 특히 《牧民心書》와 《經世遺表》에서 보이는 守令과 吏胥의 還上制度 management 上의 不正에 대한 기술은 그 문제의 핵심의 포착에 있어서나 分析의 정밀함에 있어서나 事例의 정확한 제시에 있어서 경탄을 금하지 못하게 하는 바가 있다. 당시의 還上制度의 問題點에 대한 〈診斷〉에 있어서 茶山의 大學者로서의 卓越함이 잘 나타나고 있다.

還上制度의 實態에 대한 정확하고 정밀한 診斷에 기초하여 茶山의 還上制度 改革案도 매우 〈精密〉하며 〈現實的〉이다. 《還餉議》에서는 주로 〈制度〉의改革이 논의되고 《牧民心書》에서는 주로 〈管理〉改革이 논의되었으며, 《經世遺表》에서는 制度改革과 管理改革이 뮤여져서 하나의 체계적인 綜合的改革案이 제시되고 있다. 茶山의 改革案은 매우 細密하여, 예컨대, 穀簿의 기재방법, 經緯表의 작성방법, 심지어 守令이 頒糧할 때에 吏胥에게 말해야 할 〈주의사항〉까지 例示되고 있다. 그리하여 茶山의 還上制度 改革案은 中央政府는 물론이오 地方의 守令일지도 뜻만 있으면 이를 〈即刻〉 〈採擇〉하여 〈執行〉할 수 있도록 細密하고 現實的인 개혁안으로 되어 있다. 儒學者들이 혼히 빠지기 쉬운 遷闕함이 없고 즉각 採擇하여 實行할 수 있는 現實的 改革案이라는 점에 茶山의 還上制度 改革案의 가장 큰 특징이 있다고 필자는

생각한다.⁴

茶山의 還上制度 改革案의 短點은 그 지나치게 〈妥協的〉인 〈緩慢性〉에 있다고 생각된다.

茶山이 지적하고 분석한 당시의 還上制度의 弊害를 읽고 나면 이 제도는 〈廢止〉하는 것에 좋겠다는 생각을 갖게 된다. 그러나 茶山은 「봄에 나누어 주었다가 가을에 거둔다는 것이 周禮에도 기록되었으니 還上도 무리한 법은 아니다」(《經世遺表》〈地官修制〉「倉稟之儲」二)라고 하면서 이 제도를 다시 整備해 보려고 집요하게 시도하고 있다. 그러나 그의 개혁안은 還上制度를 본래의 福祉制度로까지 환원시킬 수 있는 것은 아니었다고 생각된다.

하나의 예로 耗穀의 率을 보면, 당시 還上制度의 제도상의 耗穀의 率은 元穀의 10%였고 실제로는 不正으로 말미암아 30% 때로는 40%에 달하였다. 茶山은 여기에서 본래의 耗穀率 10%를 주장하는 것이 아니라, 대폭적으로 타협하여 《經世遺表》에서는 20%의 耗穀率을 제안하였다. 가을에 납부하기까지의 기간은 약 6개월에 불과하였으므로 1개월의 耗穀率은 약 2.3%가 된다. 이것은 참으로 〈高利貸利子率〉이라고 지적하지 않을 수 없는 〈高率〉인 것이다.

그리하여 茶山의 改革案에 따를지라도 還上制度는, 비록 그 〈高利貸利子率〉은 현저히 切下된다 할지라도, 본래의 〈福祉制度〉로는 환원되지 못하고 여전히 〈高利貸制度〉로 남게 됨을 주목할 필요가 있는 것이다.

필자의 생각으로는 還上制度가 본래 福祉制度였다는 이유 때문에 구태여 존속시키고자 하는 경우에는 耗穀率의 개혁안은 ① 耗穀을 없애거나(壬辰亂 이전에는 耗穀이 없었음) ② 耗穀率을 5%(茶山이 계산한 실제의 減耗率) 이내로 限定하거나 ③ 최대로 후퇴해도 耗穀率을 10%(당시 還上制度의 법 규상의 耗穀率) 이내로 책정했어야 하지, 耗穀率을 10% 이상으로 책정해서는 안되었다고 본다. 還上制度를 본래의 설치 목적과 같이 〈福祉制度〉로改革하지 아니하고 여전히 〈高利貸制度〉로 남겨둔 채 利子率을 切下시키는 것만으로는 還上制度의 弊端의 革罷는 이를 수 없는 것이라고 보기 때문이다.

당시 모든 종류의 振恤制度가 〈高利貸制度〉 또는 賦歛制度化되어 가는 추세 속에서 〈還上制度〉만이라도 구해 내어 賑貸를 목적으로 한 본래의 기능을 제대로 수행케 하려면 果敢하게 耗穀을 없애거나 減耗分 5%만을 부가하도록 하고, 〈官衙의 費用〉영출은 田稅制度에 통합시켜서 田稅制度를 개혁하

는 것이 보다 합리적인 還上制度 改革案이 되었으리라고 생각된다. 이 점은 茶山의 還上制度 改革案이 별도로 분리 고립된 개혁안이 아니라 모든 〈制度들〉의 개혁을 위하여 田稅制度의 改革案등과 함께 제안되었다는 사실을 고려할 때 더욱 절실하게 생각되는 것이다.

茶山의 온건한 還上制度 개혁안은 그럼에도 불구하고 앞서 지적한 바와 같이 中央政府는 물론 地方의 守令일지라도 뜻만 있으면 용이하게 채택하여 실행할 수 있는 매우 〈現實的〉인 개혁안이었다. 그러나 19세기초 朝鮮王朝의支配層은 茶山의 還上制度 改革案과 같은 매우 온건하고 타협적인 개혁안조차 〈採擇〉하여 〈執行〉할 수 있는 능력이 결여된 상태에 있었던 것이다.