17세기 후반 災實分等과 還穀의 환수책

梁 晋 碩*

- 1. 머리말
- 2. 新・舊還穀의 구분과 災實分等
- 3. 新·舊還穀의 환수
- 4. 맺음말

1. 머리말

17세기 후반은 양난으로 말미암은 피해를 복구해가는 시기였으며, 자연적인 재난과 질병이 많은 시기였다. 따라서 국가는 그에 대한 대책을 마련하지 않을 수 없었으며, 그 중 하나가 飢民들에 대한 진흡책을 시행하는 것이었다.1)

그러나 진휼곡이 부족한 상황에서 진휼책들은 큰 효과를 거두지는 못하였다. 국가는 진휼곡을 확보하기 위한 방안을 찾았고, 환곡을 확보함으로써 이를 해결하려 하였다. 이는 환곡의 분급 및 환수 방식의 변화를 가져왔다.²⁾ 그러나 환곡을 제대로 거두어들이지 못하여 그로 인한 문제점들이 발생하였고, 그에 대한 대책을 세우지 않을 수 없었다.

한편 재해의 정도와 수확의 정도를 가늠하기 위해 재해의 정도에 따라 등급을 나눈 災實分等이 적용되었는데, 이는 환곡의 환수율과 밀접하게 연계되었다. 환곡을 제때에 거두어들이지 못하였을 때, 그 정도를 조절하기 위해 재실분등이 이용되었던 것이다. 특히 17세기후반은 환곡운영에서 미수곡을 환수하는 것이 해결해야 할 과제 중 하나였다. 미수곡이 커질수록 농민들에게는 큰 부담으로 작용하였기 때문이다. 이에 수확정도와 농민들의 부담을

^{*} 필자 : 규장각 학예연구사

¹⁾ 조선시대의 진휼책을 다룬 논문으로는 대략 다음과 같은 글들을 들 수 있다.

朴廣成, 1962, 「朝鮮初期의 義倉制度에 대하여」, 『史叢』 7.

吳桓一, 1990, 「朝鮮時代 社倉研究」, 중앙대학교 박사학위논문.

鄭亨芝, 1992,「朝鮮後期 賑恤政策 研究 ― 18世紀를 중심으로」, 이화여자대학교 박사학위논문.

金勳埴, 1993, 「朝鮮時代 義倉制度에 관한 연구」, 서울대 박사학위 논문.

徐漢教, 1990, 「17・18州기 納粟策의 實施와 그 成果」, 『教育史學論集』 15.

徐漢教、1992、「英・正祖代 納栗制度의 實施와 納栗富民層의 存在」、『朝鮮史研究』1.

徐漢教, 1993,「朝鮮 顯宗・肅宗代의 納粟制度와 ユ 기능」、『大丘史學』45.

徐漢教、1993、「朝鮮 仁祖・孝宗代의 納粟制度와 コ 기능」、『教育史學論集』18.

金昊鍾, 1994,「17세기 賑恤廳과 賑恤政策에 관한 연구」、『國史館論叢』 57. 國史編纂委員會.

邊柱承, 1996,「朝鮮後期 遺棄兒・行乞兒 대책과 그 효과」、『韓國史學報』3・4.

文勇植, 2000. 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』, 경인문화사.

梁晋碩, 1996, 「17세기 후반 尹鑴의 常平制 實施論」, 『奎章閣』 19.

梁晋碩, 2002. 「顯宗代 賑恤策의 시행과 賑恤穀 확보」, 『조선의 정치와 사회』, 집문당.

²⁾ 梁晋碩 1989 「18・19세기 還穀에 관한 研究」『韓國史論』21.

梁晋碩, 1999, 「17세기 후반 환곡분급방식의 형성」, 『奎章閣』 22.

고려하여 환곡의 환수율을 조절하지 않을 수 없었다.

그러나 기존의 연구에서 재실분등과 환곡을 환수하는 문제를 연계하고, 미수곡과 연계하여 진휼책과의 연관을 설정하여 다룬 것은 거의 없다. 대체로 환곡의 진휼적인 기능을 밝히는 데 중점이 두어졌으며, 환곡의 환수와 그에 따른 미환수곡의 문제를 다루려는 노력이 부족했다. 때문에 조선후기 환곡의 특성들이 제대로 부각되지 못한 측면이 있다. 이는 환곡의 부족이 다만 진휼곡의 문제에 그치는 것이 아니라, 환곡운영의 변화를 가져오는 단초로서 파악할 수 있다는 것이다. 즉 환곡의 부족은 이를 효과적으로 어떻게 분급하고 환수할 것인가의 문제를 고민하게 하였다. 환곡을 확보하기 위한 노력에는 시대적인 고민들이 담겨 있었던 것이다.

본 연구는 17세기 후반 국가가 재해를 당하여 당면한 고민 중 하나인 진휼의 문제를 해결하기 위한 대책으로 환곡을 어떠한 방식으로 운영하려 하였는가를 살펴보려 한다. 특히 진휼에 필요한 곡물이 크게 부족한 상황에서 환곡을 이용한 대처방식을 살펴보고, 그와 관련하여 환곡의 환수는 어떻게 이루어졌는가를 다룰 것이다.

국가가 환곡을 거두어들일 때 가장 주요한 변수가 되었던 것이 재실분등이었다. 이는 농민들의 환곡부담과 연계하여 환수 여부 및 그에 대한 가능성을 예상하기 위한 자료로 이용되었다. 환곡을 거둘 때, 환곡의 환수율을 높이기 위한 가장 좋은 방법인가를 고심하지 않을 수 없었다. 그 방법 중 하나가 환곡을 신환과 구환으로 나누고, 각각의 환수량을 정하는 과정에서 양자간에 우선 순위 및 환수비율 등을 조절하는 것이었다.

이 글에서는 환곡의 환수와 관련된 제반 움직임들을 살펴보려 하며, 이는 환곡환수 방식이 운영과정에서 어떻게 정착되어 갔는가를 살펴보려 한다. 이는 환곡운영의 변화를 의미하는 것으로서, 진휼적인 측면만이 아니라 부세적인 측면이 어떻게 구체화되기 시작하였는가를 보여주는 것도 될 것이다. 따라서 이는 환곡이 부세화하는 단초를 다루는 것이라 할 수 있으며, 이후 환곡운영의 전개방향에 대해 전망하는 것도 될 수 있을 것이다. 3)

2. 新・舊還穀의 구분과 災實分等

(1) 新・舊還穀의 구분

환곡은 분급한 후 일정한 기한이 지나면 원곡과 모곡을 함께 거두어들이는 것이 원칙이었지만, 還民이 제대로 갚지 못하는 경우가 있었다. 환민이 재해를 당했거나 도망하였다든지,

³⁾ 이미 필자는 환곡이 부세화해가는 초기단계의 모습을 다룬 적이 있다(梁晋碩, 1997, 「17세기 후반 李 端夏의 社倉制 實施論」、『韓國文化』 20).

혹은 환곡을 상환할 능력이 없을 때, 제대로 거두어들이기가 더욱더 어려웠다. 따라서 국가가 곤경에 처한 농민들에게 환곡을 갚도록 강요만 할 수도 없었다. 국가는 환곡의 일부분을 일정기간 연기해주거나 혹은 다른 형태의 부세를 감해주어, 일시적이나마 농민들의 부담을 줄여줄 수밖에 없었다. 이때 적용된 방식은 현재를 기준으로 삼아 환곡을 분급한 시기가 얼마나 경과하였는가와 그 시기의 정도에 따라 환곡을 구분하여 처리하는 것이었다.

이때 제시된 것이 新還과 舊還으로 구분하는 방식이다. 『萬機要覽』에 제시된 것을 보면, 年限에 따라 舊還을 비롯한 停退, 仍停으로 나누고 있다. 4) 이들 개념은 正祖代에 설정된 것을 그대로 받아들인 것이다. 정조 후반까지도 停退條는 舊還條에 속하여 양자가 서로 구분되지 않아 종종 문제시되었지만, 5) 이후 정퇴조는 新還條에 가까운 것으로 처리되어 구환조와 구분되었다. 그러나 17세기 후반에 신환과 구환에 대한 개념은 19세기 초에 작성된 『萬機要覽』의 그것에 비하여 그리 세분되지 않았다. 이로써 볼 때 신환과 구환의 개념이 시기에 따라 달리 적용되었음을 알 수 있다.

17세기 후반 신·구환을 구분한 것은 단순하게 분급된 시기가 얼마나 경과하였는가를 알기 위한 것이라기보다 환곡을 환수할 때 적정량을 확보하려는 의도가 담겨 있었다. 신·구환을 어떠한 비율로 정식화하여 환곡을 환수할 것인가를 결정해야 했다. 또한 이는 환곡을 환수하는 양과도 밀접한 관계를 지니고 있었다. 그리고 신·구환의 환수량은 대부분 당해연도 확보된 환곡의 양이 어느 정도인가에도 달려 있었다. 아울러 신·구환 양자의 비율을 어떻게 설정하는가에 따라 환민들의 이해관계도 또한 다르게 표출되었다.

당해 연도의 환곡은 모두 거두어들이는 것이 원칙이었다. 그러나 의도한 대로 환곡이 환수되지 않아, 거두어들이지 못하는 곡물들이 해마다 발생하였다. 해마다 독촉한다 할지라도 거두어들이지 못한 것은 구환으로 남았다. 농민들이 환곡부담을 감당하지 못하여 갚지 못하게 되는 상태에 처하거나 혹은 재해 등을 당하여 거두어들이는 기한이 연기되었을 때, 환곡의 일부가 舊還이 될 가능성이 매우 컸다.

그 외에도 관리들의 자의로 말미암아 구환으로 처리되는 것들도 있었다. 숙종 21년

^{4) 1808}년(純祖 8)에 작성된 『萬機要覽』의 설명에 의하면 "흉년에 환수하기 어려운 것은 명년 가을을 기다려서 納耀하도록 허락하는 것을 '停退 라 하고, 停捧 또는 退限하는 것을 말한다. 명년에 이르러 또 환수할 수 없는 것을 또 停捧하도록 허락한 것을 '仍停'이라 이르고, 또 명년에 환수하기 어려워서 또 정봉하는 것을 '舊還'이라 이른다"라 하였다. 19세기에 작성된 것으로 보이는 『四政攷』還政考 停退의 조항에서도 이와 같은 내용을 담고 있다(梁晋碩, 1989, 앞의 논문 참조).

^{5) 『}正祖實錄』권47, 正祖 21年 10月 丙申(국사편찬위원회 간행 영인본『朝鮮王朝實錄』47책 46쪽. 이하 '47책 46쪽'의 형태로 표기함). 정조 21년(1797) 비변사는 諸道의 穀簿 중에 정퇴조와 구환조가 구별되지 않아 오래될수록 더욱 문란해지고 있다고 하면서, 그에 대한 조치가 필요함을 역설하였다. 그 결과 정조 21년을 기준으로 전년도인 정조 20년(1796) 이전의 것에 대해서는 停退條와 未捧條 모두를 舊還으로 소속시키도록 하였다. 한편 정조 21년 이후의 것들은 별도로 규정을 만들어 적용하였다. 당해연도에 정퇴한 것은 다음해에도 新還과 같이 처리하되, 그 이듬해에도 그대로 停退되었다면 舊還으로 삼도록 정식화하였다.

(1695) 비변사가 廣州의 군향을 蕩滌하면서 다음과 같이 지적하였다.

관리들 자신이 직접 분급한 환곡에 대해서는 반드시 독봉하려 하지만 前官이 지급한 것은 舊還穀이라 칭하여 소홀히 하여 거두지 않으려 하는 것은 대개 상사의 책망과 解由에 구애되는 것 때문에 新·舊還穀을 차별하는 것입니다. 民人들은 또한 구환곡에 대하여 반드시연기하여 피할 것을 도모하고, 연조가 점차 오래되었다 하여 탕척해줄 것을 바라고 있으니이러한 습속은 또한 징치하지 않을 수 없습니다. 6)

이는 비변사가 관리들이 임의로 구환곡으로 처리하려는 경향을 지적한 것이다. 관리들이 신·구환곡을 굳이 구분한 것은 전임관의 행위 때문에 그들이 상사의 책망과 해유에 구애되는 것을 피하여 그로 인한 책임을 지지 않으려는 의도가 담겨 있다는 것이다. 이로 말미암 아 해묵은 환곡이 아닌 것도 구환곡으로 처리되고 있다는 것이다.

신·구환을 구분한 것은 양자를 따로 관리하겠다는 것이며, 동시에 서로 다른 계정으로 처리하겠다는 것을 의미하였다. 이는 다량의 곡물을 한 단계 세분화하여 보다 쉽게 관리할 수 있는 방식이었다. 신구환의 구분은 거두어들이는 기한을 늦추어 주거나 혹은 일정한 양의 곡물을 감해주는 데 이용되었다. 숙종 15년(1689) 신·구환곡을 거두기 위해 기본적인 원칙을 정하였는데, 영의정 權大運이 신·구환곡의 환수방식에 대하여 원칙을 밝히면서, 이무렵 신환곡은 모두 거두어들이고 구환곡은 2/3만을 거두는 것이 일반적인 규례라고 하였다.7)

그러나 17세기 후반까지도 신·구환곡은 그 해 농사의 풍흉에 따라 거두어들이는 비율을 달리하였는데, 환곡의 畢捧 혹은 減捧의 여부를 조정에서 확정하게 되면 신·구환곡의 환수비율이 정식화되었다. ⁸⁾ 신·구환곡을 거두어들이는 비율이나 양이 해마다 일정하지 않았는데, 특히 흉년에 그 해의 작황을 고려하여 신·구환곡을 거두는 비율이 조정되었다. 숙종 초까지도 당년조의 환곡만 거두고 구환곡은 매년 퇴봉하는 것이 일반적이었다. 이후 몇 년이 지나면 구환곡은 민들에게 큰 부담이 되었는데, 이를 이유로 일부 혹은 전부가 탕척되기도 하였다. ⁹⁾

해마다 新‧舊還의 화수비율을 조정하였지만. 구환의 양이 점차 증가하여 국가가 거두어

^{6) 『}備邊司謄錄』肅宗 21年 2月 20日(국사편찬위원회 간행 영인본『備邊司謄錄』4책 667쪽. 이하 '4책 667쪽'의 형태로 표기함).

^{7)『}備邊司謄錄』肅宗 15年 11月 25日(4책 253零)."凡糶糴之法 新還上則畢捧 舊還上則捧其三分之二者 自是規例也."

^{8) 『}備邊司謄錄』 肅宗 21年 4月 16日(4책 682쪽).

[&]quot;從前 各邑還上收捧事 一從當年年事豊歉 畢捧減捧與否 自朝家禀啓 定式知委."

^{9) 『}備邊司謄錄』肅宗 15年 11月 25日(4책 253等).
"近來 年置凶荒 只捧當年條還上 而舊還上 則每令退捧 仍有蕩滌之時 故民亦狃以爲常 希覬蕩減 此實今日之痼弊也。"

들여야 할 환곡은 늘어났다. 국가는 환곡을 거두어들이면서 구환곡의 총량을 줄여야 했으며, 아울러 신환곡도 안정적으로 환수해야 했다. 결국 이러한 문제를 해결하기 위해 상당한 기간동안 시행착오를 거쳤으며, 신·구환곡을 환수하기 위한 정식화의 필요성이 제기되었다.

분급된 곡물의 환수는 환곡운영의 주요한 과제 중 하나였다. 추수기에 각 고을이 환곡을 환수해야 했으나, 으레 10월 이후에나 가능하였다. 10) 17세기 후반에 가뭄 홍수등의 자연재해와 전염병 때문에 작황의 부진하여 환곡을 거두어들이기가 매우 힘들어져, 곡물확보가 힘들게 되었다. 이 때문에 환곡을 거두어들이는 문제에 관심이 집중되었다.

17세기 후반 농민들은 잦은 기근으로 고통을 받았으며, 그들에 대한 진휼은 국가적인 관심사가 되었다. 그러나 진휼곡을 따로 마련하기가 힘들고, 재정수입은 전세·대동세 등에 한정되었기 때문에 국가로서도 달리 방법이 없었다. 그렇다고 국가가 진휼에 필요한 곡물을 확보하기 위해, 매번 租稅나 각 아문에 유치된 곡물에만 의존할 수는 없었다. 이미 분급된 還穀을 제대로 환수하여 안정적으로 진휼책을 펴는 것이 이상적인 형태였다. 그러나 계속되는 재해로 기근이 들어 환곡을 제대로 거둘 수 없는 상태였다.

국가는 환곡을 환수하기 위한 방법을 모색하였으며, 수많은 試行錯誤를 치러야 했다. 그 과정에서 노출된 문제점을 해결하면서 새로운 방안을 찾게 된 것이다. 숙종 3년(1677) 우참찬 尹鑴가 상평제의 실시를 주장하는 근거로 내세운 당대의 문제점은 가난한 백성들이 근심하고 고통스러워하는 폐단이 평년보다 심하다는 점과 糶糴을 징수하는 어려움 등이었다. 11)

같은 해 좌참찬 洪字遠도 관에서 환곡을 징수하는 것이 민들에게는 가장 큰 고통이 되었음을 지적하였다. 그는 흉년이라 해서 전혀 거두지 않게 되면 진자를 보충할 길이 없다 하고, 이를 핑계로 일체를 독촉하여 거두려 해도 모두 거둘 수 없다고 하였다. 그는 환곡을 거둘 수도 없고 거두지 않을 수도 없는 어려운 상태에 처해 있다고 하면서 나름대로 대책을 제시했다.

그는 환곡의 독촉에 따른 폐단을 완화하기 위한 방법으로 재해를 입은 읍을 분등하여 尤甚한 읍은 1/3, 之次邑은 1/2을 감하여 받고, 그것마저도 바치기 힘든 자는 잡역으로 대신하자고 하였다. 12) 그의 주장은 비변사에서 받아들여지지 않았으나, 환곡을 수납하는 데 따

^{10) 『}備邊司謄錄』 肅宗 11年 9月 20日(3책 879쪽).

[&]quot;各道被災輕重 道臣例爲分等狀聞 而巡歷各邑之際 自至遲延 各邑還上開倉 例在十月之後."

실제 환곡의 환수시기는 長件記에 의거하여 9월 내지 10월에 시작하고, 11월 내지 12월에 끝났다. 이는 가을에 수확하는 곡물을 중심으로 설명한 것인데, 지역에 따라 환곡을 환수하는 시기는 조금씩 달랐다. 그해 농사의 풍흥에 따라 수납이 끝나는 시기가 달라질 수도 있었다. 한편 초여름에 수확하는 곡물은 7월 내지 8월에 분급하여 다음해 6월 내지 7월에 환수하였다(梁晋碩, 1989, 앞의 논문, 273쪽).

^{11) 『}肅宗實錄』 권 6, 肅宗 3年 11月 甲午(38책 373~374쪽).

른 문제점과 그 해결책의 방향을 제시한 것이었다.

재해를 입은 상황에서 모든 환곡을 거두지 않고 일정한 비율을 정하여 필요한 곡물을 확보하려는 안은 이전부터 시행되던 것이었다. 재해를 입은 정도가 해마다 달라졌기 때문에, 국가는 경중에 따라 등급을 나누었다. 그리고 그에 따른 원칙도 새로이 제시하였다. 이와같이 재해의 경중에 따라 등급을 나눠진 것은 민을 진휼하거나 혹은 신역이나 환곡을 견감하기 위한 정책의 기초를 세우는 데 역할을 하였다. 특히 환곡의 경우 재해의 경중에 따른 환수비율을 결정하는 데 큰 영향을 미쳤다. 국가는 재해의 경중을 나눈 것을 災實分等이라하였으며, 일반적으로 尤甚, 之次, 稍實 등 3등으로 구분되었다.

숙종 원년(1675) 함경도 지역이 재해를 입었을 때, 전세와 신역에 대한 감면조치를 취하면서 환곡에 대해서는 "糴穀은 재해를 입은 정도가 尤甚한 읍은 1/3을 받고, 之次邑은 1/2을 받도록"함으로써, 재실분등과 연계하여 停退조치를 내린 적이 있다. 13) 이때 재실분등은 재해의 정도에 따라 적용되었고, 진구에 중점이 두어진 것이었다. 이와 같은 원칙은 환곡의 분급에도 똑같이 적용되었음은 물론이다.

(2) 蠲役別單과 災實分等

17세기 후반 還穀을 환수할 때, 災害를 당한 경중에 따라 비율을 정해 감해주는 방식이 적용되었다. 재실분등과 환곡의 환수를 연계하는 방식은 여러 형태가 있었으나, 숙종 초만 하더라도 해당 지역이 재해를 입은 정도에 따라 등급을 매기고 신환과 구환의 비율을 정한 후 그에 따라 환수하는 양을 감하도록 하였다. 숙종 3년(1677) 비변사에서 국왕에게 啓하여 작성된 정식을 보면 다음과 같다.

일찍이 중신의 疏로 인하여 各道還穀은 災害를 당한 輕重에 따라 分等하여 減棒하도록 하되, 尤甚邑은 舊未捧者는 2/3를 감하고, 새로이 분급해준 것은 1/3을 감하여 還收한다는 뜻으로 覆啓하고 널리 알렸습니다. 근래 듣건대 民間이 窮乏하여 생긴 근심은 이미 매우 심한 상태여서, 還穀을 거두는 것을 하나같이 전에 정해진 수에 준하게 되면 朝家에서 賑恤하는 의미가 없게 됩니다. 舊未捧은 전에 정한 예에 의거하여 환수하고, 새로 분급한 것은 尤甚한 재해를 당한 邑에서는 1/3, 之次邑에서는 折半을 거두도록 다시 각도에 알리는 것이 어떻겠습니까?14)

^{12) 『}肅宗實錄』 권6, 肅宗 3年 10月 丙午(38책 369쪽).

^{13) 『}肅宗實錄』 권4. 肅宗 元年 12月 甲寅(38책 211쪽).

^{14) 『}備邊司謄錄』 肅宗 3年 11月 7日(3첵 325~326零). "曾因重臣之疏 各道還上 一從被災輕重 分等減棒 尤甚邑則舊未捧者 減三分之二 新分給者減三分之一收 捧之意 覆啓行會矣 近聞民間窮乏之患 已至十分地頭 還上收捧 一准前定之數 則殊無朝家賑恤之意 舊未 捧則依前定例收捧 新分給則尤甚被災邑捧三分之一 之次邑則折牛收捧事 更爲行會于各道何如."

원래 우심읍에서는 舊未捧者 즉 舊還은 2/3를, 新還은 1/3을 減하여 환수토록 하였으나, 민간의 사정이 궁핍해지게 되면 조정이 새로운 방식을 적용하였다. 구환곡은 이전의 규정대로 거두되, 신환곡은 우심한 재해를 입은 곳에서는 1/3, 지차읍은 1/2을 거두도록 하였다. 즉 우심읍의 신환곡은 1/3만 거두도록 하여 1/3을 추가로 감해주는 혜택을 주었으며, 지차읍의 신환곡은 1/2만을 거두도록 정하였다. 이는 재해를 입은 정도에 따라 분등하여 감봉하는 원칙에 입각한 것으로, 재실분등의 방식이 환곡환수와 점차적으로 연계되는 계기가 되었다.

災實分等은 각도의 災結과 實結에 대한 실상을 적은 監司의 狀啓인 分等狀이 토대가 되었다. 15) 국가는 이를 근거로 재해 지역에 대해 전세를 포함한 제반 부세와 환곡에 대한 조치를 취하였다. 숙종 3년(1677)에서 숙종 5년 사이에 分等狀이 견역별단과 연계되어 시행되어 이후의 환곡 환수방식에도 영향을 미쳤다.

조정은 분등장을 근거로 蠲役別單을 작성하여 기준을 제시하고, 재해를 입은 지역의 환곡을 제시된 비율에 따라 거두어들이도록 하였다. 숙종 3년의「蠲役別單」을 비롯하여, 숙종 4년(1678)의「京畿被災邑諸般身役蠲減別單」,「忠淸全羅黃海等道被災邑諸般身役蠲減別單」, 숙종 5년(1679)의「六道蠲役別單」등은 대표적인 예이다.

구체적인 내용을 살펴보면, 숙종 3년(1677) 충청·경기·전라·경상도 내의 재해지역을 대상으로 蠲役別單이 작성되었다. ¹⁶⁾ 견역별단은 재해를 입은 고을을 尤甚起과 之次邑으로 나누어 조치를 취하였으나, 환곡의 이용을 구체적으로 명시하지는 않았다. 그러나 각 고을은 전세를 받아 두었다가 명년 봄에 賑資로 삼고, 대신 진휼청이 호조에 갚도록 하였으며, 명년 봄에 모곡을 제하고 해당 고을에서 도로 받아들이게 한 후 진휼청에서 관리하게 하였다. 그리고 대동미도 전세와 같은 방식으로 이용토록 하였다. ¹⁷⁾ 이로써 각 고을은 부족한 진휼곡을 마련하기 위해 전세나 대동세를 지역에 유치하고 진휼청 소관으로 옮긴 후, 진자 [특히 還穀]로 사용하였다가 원곡을 회수할 때 耗穀을 면제해줌으로써 농민의 부담을 줄이는 효과를 꾀하도록 한 것이다.

그런데 일부 감사들이 자의적으로 분등하여, 문제점이 노출되기도 하였다. 숙종 3년 (1677) 경기감사는 아무런 근거도 없이 尤甚의 등급을 尤甚之尤甚·尤甚·尤甚之稍勝 등으로 3분하여 재조정하였으며, 전라도에서는 농사가 크게 실농하지 않았으나 우심한 것으로 처리한 것들이 지적되었다. 18)

^{15) 『}肅宗實錄』 권60. 肅宗 43年 9月 辛未(40책 676쪽).

^{16) 『}備邊司謄錄』 肅宗 3年 11月 17日, 「蠲役別單」(3책 327~329쪽).

^{17) 『}備邊司謄錄』 肅宗 3年 11月 17日. 「蠲役別單」(3책 327~329等).

^{18) 『}備邊司謄錄』 肅宗 3年 11月 17日, 「蠲役別單」(3책 327~329쪽).

숙종은 감사나 수령들의 태도에도 불만을 표시하였다. 숙종은 그 해 12월 경기·경상·충청도의 감사에게 특별히 유시하면서, 환곡에 대한 조치와 부역을 견감한 조치의 결과에 대하여 언급하였다.

나라를 위하는 도리는 백성을 보전하는 것이 우선적이다. (…) 수령과 도신이 진실로 능히 우러러 德意를 체득하여 정성을 다하여 봉행하였다면, 蠲役하였는데 어찌 고르지 않다는 원망이 있고, 환곡을 덜어주었는데도 어찌 혼잡한 폐단이 있으며, 농상을 권과하고 곤궁함을 구휼하였는데 또한 어찌 실효가 없다는 탄식이 있겠는가? 견역한다는 명령이 비록 내렸다 하더라도 수령은 그 關文을 숨기거나 혹은 억지로 거두는 자가 없지 않으며, 환곡을 덜어주었을 때에는 監色이 농간을 부려 豪右는 그에 섞여서 면제받으나 殘民들은 그 혜택을 입지 못하며, 농상을 권과하고 곤궁함을 구휼하는 일에 또한 모두 실제 혜택을 받지 못하여 어리석은 백성이 나라를 원망하게 하였다. 이는 어찌 수령만의 죄이겠는가? 또한 감사가 제대로 살피지 못한 까닭이다. [9]

숙종은 중앙에서 역을 덜어주고 환곡을 감면하였으며, 농사를 권장하고 궁민을 보살피도록 하였으나, 수령과 감사들이 진심으로 일을 하지 않아 민들이 국가를 원망하게 되었다고 불만을 토로한 것이다. 견역조치나 환곡감면이 힘없는 농민들에게 미치지 않고 오히려 호우들에게 돌아가게 됨으로써, 농민들이 실질적인 혜택을 입지 못한 것이다.

숙종 4년(1678)에는 「京畿被災邑諸般身役蠲減別單」²⁰⁾과 「忠淸全羅黃海等道被災邑諸般身役蠲減別單」²¹⁾이 작성되었다. 이 별단들은 해당 지역이 재해를 당하게 되자, 신역에 대한 조치를 위주로 작성된 것으로, 환곡과 관련된 내용은 포함되지 않았다.

환곡과 관련된 조치는 이들 견역별단과는 별도로 취해졌다. 牟麥을 절반만 거두도록 하거나, 호서지역의 진휼청곡 1,500석을 탕감해준다든지,²²⁾ 혹은 경기지역에서 우심한 재해를 당한 읍에서 秋等의 수미 6두를 거두어 본읍에 유치하였다가 환곡을 삼아 기민을 구제하는데 쓰도록 한 것 등을 들 수 있다.²³⁾

그 외에도 환곡의 방식이 아닌 형태로 시행된 진휼과 관련된 조치를 살펴보면, 경기지역 처럼 피해의 정도에 따라 대동수미를 감해주거나. 百官의 頒祿을 각각 1두씩 감하한 예가

^{19) 『}肅宗實錄』 권6, 肅宗 3年 12月 己未(38책 376쪽).

[&]quot;為國之道 保民為先 (…) 親民之官按道之臣 苟能仰體德意 竭誠奉行 則蠲役而豈有不均之怨 除糴而豈有 混雜之弊 農桑之課困窮之恤 亦豈有無實之歎哉 蠲役之令雖下 而守令掩其關文 或不無勒捧者 除糴之際 監色弄奸 豪右混被蕩除 殘民未蒙其惠 至若課農恤窮之事 亦皆無實 使愚民歸怨於國家 此豈獨守令之罪也 亦由於監司不能按擦之致。"

^{20) 『}備邊司謄錄』 肅宗 4年 10月 17日「京畿被災邑諸般身役蠲減別單」(3책 377~378쪽).

^{21) 『}備邊司謄錄』肅宗 4年 11月 7日「忠淸全羅黃海等道被災邑諸般身役蠲減別單」(3책 389~390쪽).

^{22) 『}肅宗實錄』 권7. 肅宗 4年 5月 壬子(38책 386쪽).

^{23) 『}肅宗實錄』 권7, 肅宗 4年 10月 庚午(38책 395쪽).

있으며, ²⁴⁾ 혹은 전세나 대동미를 나누어 거두도록 한 것 등이 있다. ²⁵⁾

숙종 5년(1679)에 작성된 六道蠲役別單에 이르러 비로소 각종 신역에 대한 규정뿐만 아니라 환곡에 대한 규정도 구체적으로 명시되었다. 경기·충청·황해·전라·강원·평안 등 6도의 전세, 대동수미, 각종 신역 등에 대한 조치뿐만 아니라 환곡에 대한 견감조치도 포함되었다. 특히 환곡에 대해서는 구체적인 지역과 재해를 입은 정도에 따라 거두어들이는 비율을 달리 규정하였다. 경기·충청·황해·전라지역의 우심읍은 1/3, 지차읍은 2/3을 받아내고, 나머지 강원·평안 지역 중 우심읍은 1/2, 지차읍은 2/3를 받도록 하였다. ²⁶⁾ 경기·충청·황해·전라지역과 강원·평안의 우심읍에 대해 환곡을 거두는 비율을 달리 적용한 것이다.

비변사는 견감비율이 지역에 따라 달리 적용된 이유에 대해, 전세·대동수미·각종 신역 등 다른 역에 대한 민들의 부담도 함께 고려하면서, 재실분등의 정도에 따라 환곡의 감봉비율을 조절하고 차등을 두었다고 하였다. ²⁷⁾ 이후 평안도에 대해서는 다시 심의하여 환곡환수를 1/3로 줄여주었으며, ²⁸⁾ 결국 강원도만 우심읍이 1/2을 내야 했다.

숙종 5년(1679) 견역별단에서 특이한 점은 재실등급을 부여하면서 각 고을을 우심·지차로 나누었지만, 廣州의 下道 7개 면을 비롯한 일부지역은 前年의 예를 들어 지역을 세분하고 다른 지역과는 다르게 구별하여 재해를 인정한 것이다. ²⁹⁾

이는 중앙에서 때로는 面단위까지도 재해의 정도에 따라 환곡을 거두는 문제에 대해 간여하게 되었음을 의미하였다. 이 무렵 面단위까지의 조치는 매우 예외적이지만, 이후 경기지역만 하더라도 尤甚邑 및 之次邑之尤甚面의 경우는 환곡을 停捧케 하고, 之次邑之稍實面은 1/3을 거두도록 하였으며, 초실읍도 평년에 비하면 失稔 즉 수확을 제대로 거두지 못한 상태이므로 2/3정도를 받도록 하였다. 30) 이는 재실분등에 따른 조치가 면단위까지도 미칠 수 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

지역사정에 따라 조정에서 자세하게 分等하여 還穀을 蠲減하였더라도, 守令들이 民間에 그러한 사실을 알리지 않고 곡물을 바치도록 독촉하여 기대한 만큼 성과를 거두지 못하는 예가 종종 있었다. 31) 飢民들이 환곡을 납부하지 못하여 사방으로 흩어질 것을 우려한 조정은 그것을 방지할 방법을 모색하였다. 우심한 재해를 입은 고을에 대해 정봉토록 하고, 지

^{24) 『}肅宗實錄』 권7, 肅宗 4年 10月 庚午(38책 395쪽).

^{25) 『}肅宗實錄』 권7, 肅宗 4年 5月 壬子(38책 386쪽).

^{26) 『}備邊司謄錄』 肅宗 5年 10月 22日 「六道蠲減別單」(3책 457~459쪽).

^{27) 『}備邊司謄錄』 肅宗 5年 12月 19日(3책 468쪽).

^{28) 『}備邊司謄錄』 肅宗 5年 12月 19日(3책 468쪽).

^{29) 『}備邊司謄錄』肅宗 5年 10月 22日「六道蠲減別單」(3책 457~459쪽): 『備邊司謄錄』肅宗 4年 10月 17日(3책 378쪽).

廣州의 下道 7개면이라 함은 水原‧南陽과 접경 지역에 있는 곳이다.

^{30) 『}備邊司謄錄』 肅宗 5年 11月 29日(3책 464쪽).

^{31) 『}備邊司謄錄』 肅宗 4年 11月 21日(3책 392쪽).

차읍은 당초 분등하여 감봉하는 사목에 따라 수령이 다시 민간에 알리도록 하는 것이었다.

그러나 숙종 5년(1679)에도 수령들이 민간에 환곡의 정봉 내지 감봉을 알려주지 않고 일률적으로 거두기를 독촉하다가, 감액한 수량을 채우면 곧바로 중지함으로써 문제가 되었다. 土豪나 頑民들은 의도적으로 수납을 중지할 때까지 환곡을 납부하지 않았으며, 반대로 失農한 대부분의 殘氓들만 관의 명령에 겁을 먹고 가족의 식량을 포함하여 비축한 곡물들을 모두 관청에 바쳤다. 32) 그 결과 국가의 의도와는 달리 감면혜택이 빈민이 아닌 토호나 완민들에게만 미친 것이다. 수령들은 채워야 하는 양을 확보하기만 하면 자신의 임무는 종결되었기 때문이다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 환곡을 분등해서 감해줄 것을 미리 강구하여 각도에서 장계가 올라오면 사실여부를 살펴서 즉시 규례를 정하고 통고함으로써 미리 알려 주는 방법 도 제안되었다. 그러나 이러한 제안에도 불구하고 환곡부담의 편중으로 인한 폐단은 여전히 남는 문제였다.

(3) 災實分等의 定式化

환곡의 재실분등은 3등으로 나누는 것이 정식이었다. 이러한 정식이 무너져 간혹 4등 혹은 5등의 방식이 적용되었는데, 이는 재해의 정도가 심하다고 하면서 세밀하고 정확한 등급을 부여하려 했기 때문이다. 4분등 혹은 5분등의 방식은 기존의 것을 세분화한 것일지라도 명백하게 정식을 위반한 것이었다. 재실분등에서 정식 외의 등급이 설정되는 것을 막기 위해서는 규정의 명확성을 도모하는 것 외에 그것을 어기지 않도록 해야 했다.

숙종 3년(1677) 경기감사가 아무런 근거없이 尤甚의 등급을 尤甚之尤甚·尤甚·尤甚之稍勝으로 나눈 예는 앞서 언급하였다. 그런데 숙종 16년(1690)에도 삼남지역에만 田租를 감하도록 하였음에도 불구하고, 규식을 어긴 재실분등에 대한 보고서가 제출되었다. 각 도에서 給災나 진자를 요구하거나 혹은 신역을 줄여줄 것을 요구하였지만, 국가는 정도가 심한삼남지역에만 감면혜택을 주었다. 그런데 삼남지역의 감사들이 3분등의 규정을 지키지 않고, 영남은 5등, 충청도와 전라도는 모두 4등으로 재실분등을 나누어 보고하였다. 33) 삼남의 재해가 심각한 상태임을 이용하여 변형된 형태의 재실분등이 나타난 것이다.

좌의정 睦來善은 災實의 등급을 4등으로 나누게 된 경위에 대하여 "백성의 사정을 지나치

^{32) 『}備邊司謄錄』 肅宗 5年 8月 7日(3책 438쪽).

이는 환곡을 거두어 들일 때 자주 나타나는 폐단의 하나였다(『備邊司謄錄』肅宗 9年 9月 24日(3책 698쪽): 『肅宗實錄』권14, 肅宗 9年 9月 己丑(38책 664쪽)). 전결세의 감면이 주로 양반 토호들에게 혜택이 돌아갔고, 환곡의 감면은 일반민에게 돌아가는 것이 일반적이었다. 그러나 민간에 환곡의 견 감조치가 알려지지 않은 상태에서는 그 혜택은 의미가 없었다.

^{33) 『}肅宗實錄』 권22, 肅宗 16年 12月 辛未(39책 234쪽).

게 염려한 나머지 4등으로 나누어 진휼에 지장을 초래한 것은 신등의 잘못입니다^{"34)}라고 하였다. 이는 정식에 규정된 의도와 달리 현실적으로 과도하게 재실이 나뉘어져 시행되었음을 인정한 것이다.

영남에서는 우심읍과 우심지우심읍 등 새로운 등급을 설정하여 棉田과 稅太 전량과 명년 봄 경창에서 진휼곡을 운송할 價米 3,000석을 감해주었다. 이로써 우심읍 외에도 우심지우심읍이 설정되었다. 조정은 그에 대해 4분등이 규정을 어긴 것임을 인정하면서도, "재해를 입은 경중을 헤아리고 국력의 한계를 짐작하여 결정한 것"³⁵⁾임을 들어 오히려 강조하기에 이르렀다. 이러한 조정의 원칙을 지키지 않는 태로를 보이게 되면서, 분등은 더욱 세분화되는 모습을 보였다.

숙종 16년(1690) 경상감사 李聃命은 조정의 분등방식을 따르지 않고, 영남의 사정을 들어 독자적으로 더욱 세분화된 5분등을 적용하였다. 이에 좌의정 睦來善은 경상감사 이담명이 재실분등을 마음대로 하였으며, 棉田에 대한 조치마저도 독단적으로 처리하고 난 후에야조정에 보고하였음을 들어 처벌할 것을 주장하였다. 결국 이담명은 재실분등을 마음대로 한 것과 신역을 견감해주는 일을 경솔하게 自斷하였다 하여 책임을 져야 했다. 앞서 살핀 바와같이 지방의 사정에 따라 감사들의 재량에 의해 재실분등이 4분등에 이어 5분등까지도 이루어진 것이다. 36)

재실분등이 난맥상을 보이게 되자, 숙종 16년(1690) 재실분등을 3분등으로 정식화하는 작업이 진행되었다. 목내선은 3분등 이외의 형태는 잘못된 방식임을 지적하여, "재실이 3등으로만 나뉘었는데, 중간에 혹 4등으로 나누었다. 이것은 이미 옛 제도에 어그러지거니와, 올해에는 영남에서 5등으로 나누었으므로 혜택은 적고 손해는 많으니, 감사가 한 일은 매우 마땅하지 않습니다"라고 하였다. 그는 감사들이 자의적으로 분등을 세분하고 있으나, 이는 실익이 없는 행위라고 하였던 것이다. 국왕은 그의 의견을 받아들여 재실분등시 3분등을 넘지 않도록 하라고 각도에 명하였다. 37)

이와 같이 4분등과 5분등과 같은 재실분등이 잠시 적용되었지만, 이는 예외적인 조치에 불과하였으며 모두 규정 이외의 방식이었다. 재실분등은 3분등이 원칙이었으며, 17세기 이후 일반화되었다.

^{34) 『}備邊司謄錄』 肅宗 16年 12月 24日(4책 347쪽).

^{35) 『}備邊司謄錄』 肅宗 16年 12月 24日(4책 347쪽).

^{36) 『}備邊司謄錄』 肅宗 16年 12月 24日(4책 347쪽).

^{37) 『}肅宗實錄』 권22, 肅宗 16年 12月 己未(39책 233쪽).

3. 新・舊還穀의 횟수

(1) 新・舊還穀 還收比率의 변화

숙종 초 기존 환곡의 환수방식에 대한 문제점이 드러나면서, 새로운 방식이 도입되었다. 被災邑의 피해정도에 따라 환곡 중 일정한 비율을 감면해주던 것에서 신·구환으로 구분하 여 각각 거두어들일 비율을 정식화하는 형태로 전환된 것이다.

재해를 입은 지역에 대한 환곡의 감면이 신·구환곡 구분없이 시행되면서 문제가 나타났다. 감면 비율을 정하였어도 신·구환곡의 정도가 지역마다 사정이 달라서 농민들에게 고르게 혜택이 돌아가지 못하였기 때문이다. 그리고 新還과 舊還으로 구분하여 각각의 환수 비율을 적절한 선에서 정하여 거두어들이도록 하였으나, 신환을 위주로 거두어들였을 경우 미수곡인 구환이 크게 증가하였다. 기존의 환곡환수방식으로는 구환곡을 해결할 수 없다는 문제점이 지적되었고, 새로운 해결 방식이 요구되었다.

17세기 후반 이와 같은 문제점들을 해결하기 위해 환곡을 환수하는 방법들이 새롭게 논의되었다. 이때 제기된 것으로는 몇 가지를 들 수 있는데, 新還을 우선적으로 환수하거나, 舊還을 우선적으로 거두어들인다든지 혹은 신·구환의 비율을 적절하게 조정하여 거두어들이는 방식 등이 있었다. 이들은 미수곡의 정도를 고려한 후 상황에 따라 환곡을 거두기 위한 다양한 방법으로 시행되었다.

우선 17세기 중후반까지만 하더라도 新·舊還중 新還을 우선적으로 채우는 방식이 일반적으로 행해졌다. 38) 新·舊還을 모두 거두어들이는 것이 민들에게는 과도한 부담이 되었으므로, 국가는 신·구환곡을 적절히 조절하여 거두어들여야 했다. 신·구환곡을 거두어들이기 위한 방법으로 각각의 비율을 정하였으나, 당해 연도에 분급된 것을 먼저 해결하려는 경향이 강하였다. 신환곡을 먼저 거두고, 여력이 있을 때 구환을 거둔다는 것이었다. 이로 말미암아 구환을 채우지 못할 때도 더러 있었으며, 때로 새로 분급된 환곡 중에서도 제대로 거두어들이지 못한 것도 있었다. 이때 거두어들이지 못한 곡물들은 모두 未收穀으로 처리되었다. 이로 말미암아 환곡의 포흠이 해마다 늘어나 舉捧하지 못하게 되면, 결국 미수곡은 민폐로 작용하였다. 39)

그런데 新還을 우선적으로 환수한다는 것은 모든 신환곡을 먼저 거둔다는 것은 아니었다.

^{38) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 11月 25日(4책 253쪽).

^{39) 『}備邊司謄錄』 肅宗 11年 9月 20日(3책 879쪽).

[&]quot;從前各道還上收捧之際 新舊還上通融 定其分數 則民間必以新還上備納 以舊還上 則仍爲未收 以致積年 逋欠 畢捧無期 反爲病民之弊."

이는 신·구환곡을 모두 합쳐 거두어들일 양을 정한 후, 신환곡과 구환곡의 환수비율을 각각 정하여 차례대로 채우는 형태였다. 숙종 3년(1677)의 정식에서 그러한 방식이 엿보이는데, 우심읍에 대해 舊未捧은 2/3를 감하고, 새로이 분급한 것은 1/3을 감하여 환수토록 한것을 들 수 있다. 400 이는 신·구환곡 각각에 대하여 분수를 정하여 환수토록 하였는데,이때 신환곡을 채운 후에 구환곡을 채우는 방식이 적용되었다. 그러나 신환곡을 우선적으로 환수하는 방식에서 해결해야 할 과제는 해마다 누적되면서 불어나는 舊還의 처리였다.

신환곡을 우선적으로 환수하는 방법은 처음부터 구환곡 중에서 끝내 거두지 못하는 것도 있을 수 있음을 처음부터 상정해야 하는 문제점이 있었다. 따라서 국가는 구환을 환수하는 방식도 함께 고려해야 했다.

17세기 후반 환곡을 환수하는 문제 특히 구환과 신환 중에서 어느 것에 우선 순위를 둘 것이며, 어느 정도의 비율로 거두어들일 것인가 등이 주요한 문제로 떠올랐다. 41) 원칙적으로 국가가 신환과 구환을 모두 거두어들여야 했기 때문에, 환곡이 농민들에게 큰 부담으로 작용하였다. 따라서 환곡을 제대로 거두어들이지 못하는 상황이 지속되면, 국가로서도 準捧을 기대할 수 없었다. 17세기 후반까지 신환을 우선 채운 후에 구환을 채우는 것이 대체적인 경향이었다. 따라서 농민들의 변제능력이 향상되지 않는 한 구환은 영원히 채우지 못하게 되었던 것이다.

구환을 거두지 못하는 문제를 해결하기 위한 방법으로는 농민들에게 구환의 일부를 상환 토록 하거나, 환곡을 탕감해주는 것이었다. 그 중에서 국가의 특별한 조치가 필요한 환곡의 탕감은 논외로 삼더라도, 일부를 상환하게 하는 것은 기존의 정책을 변경함으로써 시도해볼 만한 것이었다.

17세기 후반 舊還의 문제를 처리하기 위한 대책이 강구되었다. 숙종 9년(1683) 사헌부집의 李宏, 장령 尹彬 등은 때마침 재해의 정도가 심하지 않고 약간의 풍년이 예상되는 시기임을 계기로 조세행정을 비롯한 환곡 등에 대한 충분한 검토가 이루어져야 한다고 주장하였다. 농민들에게 여유가 생겼기 때문에, 이전에 나누어 준 것을 환수하여 진자를 확보해야한다는 것이다. 그들은 이때가 새로운 제도를 마련하고 예상되는 상황에 대처할 수 있는 시기라고 보았다. 420

^{40) 『}備邊司謄錄』肅宗 3年 11月 7日(3책 325쪽). 숙종 3년의 정식에서는 舊未捧의 경우 원칙이 그대로 적용되었으나. 새로이 분급한 것에 대해서는 우 십읍은 1/3을 거두고, 지차읍은 1/2을 거두도록 하였음은 앞서 살핀 바 있다.

^{41) 『}肅宗實錄』 권15, 肅宗 10年 6月 庚申(38책 692쪽). 논의가 재개된 배경에는 숙종 10년(1684) 坡州의 梁斤金가 官廳으로부터 숙종 6년(1680) 봄에 받은 糶麥 1斛을 독촉받게 되자 가난하여 갚지 못하는 것을 비관하여 스스로 목을 매어 죽은 사건이 있었다. 이 사건은 봄보리가 충해를 입어 수확을 제대로 못한 상황에서 舊逋를 모두 거두게 한 조치로 말미암아 발생하였으며, 결국 조정은 환곡을 거두는 정식과 관련하여 舊逋의 문제에 대한 논의를 재개하였다.

^{42) 『}備邊司謄錄』 肅宗 9年 9月 24日(3책 698쪽).

그들은 還上事目(還穀事目)의 내용이 일반적으로 잘못 알려지고 있다고 하면서, 새로운 조치의 가능성을 제시하였다. 환곡사목에서는 신·구의 조적을 모두 거두도록 하되, 그 가운데 원수가 매우 많아 제대로 환수하기 힘든 고을은 본도에서 가려내어 보고하고 分數하여 줄여주도록 규정하였는데, ⁴³⁾ 이는 일반적으로 새로 분급한 환곡에만 한정된 것이 아니라는 것이었다. 그들은 구환곡도 함께 관련된 규정으로 해석하고, 민들의 고통을 덜기 위해 "新・舊還穀을 막론하고 모두 적당히 견감하게 해야 한다"는 최종적인 안을 제시하였다. ⁴⁴⁾

그러나 비변사는 臺諫들의 제안이 단순히 곡물을 견감해주기 위한 것이라면, 명분없는 혜택을 가볍게 시행할 수 없으며, 아울러 회수해야 할 곡물의 양을 견감하여 거두려 해도 읍에 따라 신·구의 포흠이 달라서 일률적으로 논의하여 결정할 수 없음을 들어 반대하였다. 45) 나아가 비변사는 "환곡을 많이 분급받은 읍의 新還은 1/3을 거두도록 하라"고 한 조치가 민들의 힘이 손상되는 것을 염려하여 내린 것임을 들어, 이를 대간들의 주장에 대한 비판의 근거로 삼았다. 46) 그러나 이와 같은 비변사의 주장도 결국 신환을 먼저 거두는 기존의 방식과는 다른 것이었고, 구환부터 먼저 거두어들이는 내용을 담고 있었다. 47) 이 案은 국왕의 허락을 얻어 곧바로 시행되었지만, 48) 人心만 잃게 되는 등 부정적인 결과만 낳고 말았다.

^{43) 『}備邊司謄錄』 肅宗 9年 9月 24日(3책 698쪽): 『肅宗實錄』 권14, 肅宗 9年 9月 己丑(38책 664쪽).

^{44) 『}備邊司謄錄』 肅宗 9年 9月 24日(3책 698쪽): 『肅宗實錄』 권14, 肅宗 9年 9月 己丑(38책 664쪽). 대간들은 새로 나누어준 還穀 외에도 逋欠이 늘어나 1년의 수확으로는 갚지 못할 정도로 민들의 부담이 커졌다고 보았다. 그들은 환곡을 거둘 수 없게 된 상황에서 사전에 조치를 취하여 곤란에 처한 민들의 환곡부담을 糶減하여 실질적인 혜택을 주어야 한다고 역설하였다. 견감조치가 있다 하더라도 빈잔민들이 그에 따른 혜택을 입지 못하고 여전히 고통을 당할 때가 많았던 반면, 토호와 간리들은 견감조치를 예상하여 환곡을 바치지 않고 기다렸다가 혜택을 입었기 때문이다. 따라서 토호와 간리들이 혜택을 입는 것을 방지하고, 그들로부터 곡물을 거둘 수 있는 방법을 찾아야 했다. 그들은 그러한 목적하에 새로운 논의를 제기하였다.

^{45) 『}備邊司謄錄』 肅宗 9年 9月 24日(3책 698쪽).

^{46) 『}備邊司謄錄』肅宗 9年 9月 24日(3책 698쪽). "至有糴多之邑 新還上三分捧一之令者 實慾民力之或傷也."

^{47) 『}備邊司謄錄』肅宗 9年 9月 24日(3첵 698~699苓). "宜令諸道監司 量度各邑農事民力 為之裁定 應捧分數 一邊啓聞 一邊收捧 而無論新舊糶 元數多寡 必以 先捧舊穀爲主 至於畿甸 則元會之外 又有江都南漢軍餉及戶曹賑廳移轉 疊受之處 必有自本道抄出各處應 納之數 別爲啓聞 然後自廟堂裁定 應捧各數 方可無各衙門 一時並督之弊。"

⁴⁸⁾ 우선 경기지역에 환곡의 수가 많아서 거두기 어려운 곳을 가려내어 보고하라고 하였으나 보고가 늦어지게 되자, 비변사는 감사를 처벌할 것을 요구하였다. 그리고 각 아문의 문서를 살펴서 新·舊還穀을 산출하고 또 각읍의 民結의 多少에 따라 거두어야 할 수량을 조절하도록 하였다. 그 결과 準捧할 읍. 2/3를 거두어야 할 읍. 4/5를 거두어야 할 읍. 1/2을 거두어야 할 읍으로 나누었다. 이는 환곡을 거두기 위한 새로운 방식이었다(『備邊司謄錄』肅宗 9年 10月 2日(3책 700쪽)). 그러나 이는 경기감사의 보고를 토대로 작성된 것이 아니었고, 비변사에서 파악한 장부를 토대로 한 것이어서 각 읍의 사정을 제대로 반영하지 못하였다. 읍의 사정에 따라 환곡의 양을 견감하더라도 準捧하지 못하거나, 반대로 舊逋를 만들지 않기 위해 準納하려는 자도 있을 수 있고, 다른 이유로 변통을 요구하는 경우도 예상되었다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해, 관찰사가 해당 지역의 사정을 수집하여 보고하도록 하고, 각 衙門의 還穀은 例에 따라 독촉하더라도 비변사에서 定式한 후에는 각자 명령을 내지 못하게 하였다. 만일 독촉이 있더라도 감사는 비변사에 보고한 후 회보를 받아 시행토록 하였다.

이전 방식의 문제점은 다음해인 숙종 10년(1684) 영의정 金壽恒의 언급에서도 잘 드러나고 있다. 흉년이 들게 되면 민간인들이 일반적으로 新還만 거두는 것을 역이용하여 舊還을 갚지 않고 시간을 끌면서 蕩滌되기만 기다린다는 것이었다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 전년도에는 舊還을 위주로 거두도록 하였다고 한다. ⁴⁹⁾ 경기지역에서 春年還穀을 거두면서 이 원칙을 적용하였다가 民心만 크게 잃었다고 김수항이 自評한 것을 볼 때, 이 방법은 효과를 거두지 못하였다고 하겠다. ⁵⁰⁾

조정은 이로써 구환부터 먼저 거두어들이는 방식의 결점을 인정하고 다시 한번 수봉방식의 개정을 논의하였다. 특히 新還과 舊還을 함께 거두어들일 때 우선 순위를 어느 것에 둘 것인가 및 거두어들일 비율에 대해서도 논의할 필요성이 제기되었다.

판중추부사 李尙眞은 민생을 侵擾하는 당대의 문제점 가운데 하나로 구환곡의 환수문제를 지적하자, 51) 영의정 金壽恒도 이상진의 箚子와 관련하여 부가 설명하면서, 庚申年 즉 숙종 6년(1680) 이래로 조정에서는 별다른 조처 즉 更張의 차원에서 달리 취해진 것이 없다고 하였다. 그는 '환곡을 받아들이기 위한 정식[捧糶定式]'을 만드는 것은 그리 힘든 것이 아니라고 보았다. 52) 김수항은 숙종 10년(1684)을 전후한 시기를 새로운 조치를 취하기에 적합한 시기라고 본 것이다. 즉 이상진과 김수항은 신·구환곡을 물론하고 환곡을 환수하기위한 새로운 조치가 필요한 시점이 다가왔다고 보았던 것이다 53)

숙종 11년(1685) 구환곡을 위주로 환수하는 대책이 마련된 것이다. 비변사는 각도에서

^{49) 『}備邊司謄錄』 肅宗 10年 7月 5日(3책 762~763쪽): 『肅宗實錄』 권15, 肅宗 10年 7月 丁卯(38책 693 쪽).

[&]quot;但臣等之意 則近緣連歲凶荒 每令只捧新糴 故民間亦習以爲常 舊還上則延拖歲月 望其蕩滌 而無意還納 若以周世宗 父不責子償之道言之 則不獨舊還上 雖新還上 亦不必收捧 而如不能一倂蕩滌 則年久之後 不但官家收捧之難 在民間亦爲無窮之弊 条量年事 民間漸大收捧 所不可已 故上年冬還上收捧 以舊分給爲主 今年畿甸春牟 亦分收捧舊糶者 蓋出於此 而終爲大失人心之舉 此亦臣等錯料之過也。"

^{50) 『}肅宗實錄』 권15, 肅宗 10年 6月 己酉(38책 691쪽). 坡州의 梁斤金가 숙종 6년(1680) 봄에 糶麥 1斛을 받은 것을 官廳으로부터 독촉받게 되자 자살한 사 건이 발생하였음을 일컫는다.

^{51) 『}肅宗實錄』 권15. 肅宗 10年 6月 庚申(38책 692쪽): 『備邊司謄錄』 肅宗 10年 7月 5日(3책 762쪽).

^{52) 『}備邊司謄錄』 肅宗 10年 7月 5日(3책 762쪽).

⁵³⁾ 災實에 따른 分等과 新·舊還穀에 대한 구별을 기준으로 삼을 때, 숙종 10년(1684)을 전환점으로 삼을 수 있다. 庚申換局으로 南人이 주도하는 政局에서 西人이 주도하는 정국으로 바뀌었고, 두 기간사이에 備邊司에서 일반적인 賦稅와 함께 還穀에 관련된 일을 처리하는 방식은 달랐다. 시대적인 과제 및 民生문제에 대한 인식이 조금씩 달랐다. 영의정 金壽恒이 捧糴定式의 필요성을 지적한 것은 환곡에 대한 새로운 조치를 취할 것을 역설한 것이라 할 수 있다(『備邊司謄錄』肅宗 10年 7月 5日(3책 762쪽)). 숙종 6년(1680) 이후 捧糴方式의 변화가 없다가, 숙종 10년(1684) 다시 제도적인 장치의 필요성이 제기된 것도 집권세력의 정책과도 관련을 갖는 것으로 보인다. 특히 숙종 9년(1683)은 老·少論의 대립이 격화하고, 현종비인 명성왕후 김씨가 사망한 때이며, 숙종 10년 최신계 김석주가 사망하는 것과 연계시켜 볼 때, 정치권력에 미묘한 갈등이 일어난 시기였다(洪順敏, 1986,「肅宗初期의 政治構造와'換局'」、『韓國史論』15, 서울대 국사학과). 특히 尹拯 계열에서 金壽恒에 대한 비판을 강화한 것도 관련이 있다고 보인다. 이 무렵 환곡운영에 대해 李端夏가 社倉節目을 제시하여 새로운 방식을 적용하려 한 시기임을 감안한다면(梁晋碩, 1997,「17세기 후반 李端夏의 社倉制 實施論」、『韓國文化』20 참조), 이들이 주장한 것은 부분적인 제도의 변화를 추진하려는 흐름의 하나로 볼 수 있다.

재해를 입은 정도를 監司가 등급을 나누어 보고하기를 기다려 환곡을 거두는 비율을 조정해 야 했으나, 적절하게 조치를 취할 만한 시간적 여유가 없었다. 자세한 보고는 나중에 하도록 하고 우선 감사가 듣고 본 것을 참작하여 농사의 재실을 구분한 뒤 환곡의 수납비율을 조목별로 알려주어 그에 준해서 받게 하는 것으로 결정되었다. 이에 따라 비변사에서는 환곡을 還收하기 위한 原則과 각 지방의 新·舊還穀을 還收率을 제시하였다. 54) 이때 제시된 원칙을 보면 다음과 같다.

종전에 각도에서 환곡을 還收할 때에 신·구환곡을 통틀어서 그 分數를 정하였다. 민간에서는 반드시 신환곡이라 하여 바쳤으므로, 구환곡은 그대로 미수곡이 되었다. 이로써 해마다 포흠이 쌓이게 되어 모두 거두는 것은 기약할 수 없고, 오히려 민들을 병들게 하는 폐단이 되었다. 금년에는 정식에 있는 분수의 다소를 논하지 말고 반드시 구환곡을 먼저 받도록해야 한다. 구환곡의 수가 적어 정식에 있는 數에 준하지 못하면, 신환곡을 이어서 거두어그 수를 채우도록 할 것.55)

이는 환곡을 거둘 때 신환곡을 그대로 놔두고 구환곡부터 처리토록 한 것이었다. 숙종 10년(1684)에도 이미 같은 방식이 시행되어 문제점이 노출되어 논란이 일었지만, 구환을 우선 처리한다는 방침이 여전히 시행된 것이다. 이는 구환을 줄여 나가는 것이 환곡운영에서 중요한 과제로 인식되었기 때문이다. 시간이 갈수록 구환이 그대로 남아 포흠이 늘어나고, 거두어들일 기약마저도 없게 되자, 결국 국가는 매년 발생하는 포흠을 해결하기 위해, 구환부터 먼저 거두도록 한 것이다.

숙종 11년(1685)의 定式을 보면, 형식적으로는 分數를 정하였지만 새로운 대안을 찾지 못하고 전례를 답습하고 있었다. 〈표 1〉은 일정한 양의 舊還을 채운 후에 新還을 거둘 것을 전제로 각 지역마다 환곡을 거두는 비율을 정하여 시행기준을 마련한 것이다.

〈표 1〉에서 還收할 新·舊還의 양은 각 도별로 비율이 정해졌으며, 일반읍에 비해 被災邑은 보다 낮은 비율이 적용되었으며, 군사적인 목적으로 개색되는 軍餉穀은 환곡과 달리 국가가 모두 거두어들이려 했음을 알 수 있다.

이 규정은 당해년에 적용되었을 뿐이었다. 다음해 제출된 숙종 11년(1685) 시행결과에 대한 보고에 의하면, 조정에서 定式하여 각도에서 還收할 수를 정해주었으나 착실하게 거두지 못하여 정해진 數를 제대로 채우지 못한 읍이 많았다 한다. 심지어 신·구환의 분등마저도 구분하지 못하거나. 혹은 당초에 정해진 事目의 내용 즉 신·구환을 융통성 있게 받아들

^{54) 『}備邊司謄錄』肅宗 11年 9月 20日(3책 879쪽).

^{55) 『}備邊司謄錄』 肅宗 11年 9月 20日(3책 879쪽).

[&]quot;從前各道還上收捧之際 新舊還上通融 定其分數 則民間必以新還上備納 以舊還上則仍爲未收 以致積年逋 欠 畢捧無期 反爲病民之弊 今年乙良 無論定式 分數多少 必先捧舊還上爲白乎矣 舊還上數少 未准於定式 之數 則以新還上繼捧 以充其數爲白齊。"

	地 域	非被災邑	被災邑	軍餉
전라도	各邑	2/3	1/2	
	山城軍餉			準捧
경기도	各邑	2/3		
	강화이전곡			準捧
	남한이전곡			準捧
	대흥산성이전곡			準捧
공홍도	各邑	3/4	2/3	
	江都移轉米			準捧
	安興軍餉			準捧
강양도		3/4	2/3	
황해 · 평안 · 함경 · 경상도		準捧		

〈丑 1〉 숙종 11년(1685) 新・舊還穀 還收比率

이도록 한 것마저도 지키지 못하고 단지 신환곡만 거두고 구환은 전혀 거론조차 하지 않은 곳도 있었다. 고을의 수령들이 중앙의 명령을 제대로 이행하지 않았던 것이다.

비변사는 定數내에서 제대로 거두지 못하거나 혹은 신환곡만 거둔 수령을 감영에서 조사하여 보고토록 하였다. ⁵⁶⁾ 각 읍의 수령들이 흉년을 빙자하여 환곡을 징봉하면서 조정의 정식을 따르지 않는 것이 거의 고질화되었기 때문이다. ⁵⁷⁾ 국가에서는 수령들의 이러한 태도에 대해 책임을 물으려 했으나 모두 처벌할 수 없었서, 다만 실적이 좋지 않은 자만 처벌하는 정도에 그쳤다. ⁵⁸⁾

숙종 11년(1685)까지 舊還 우선 환수방식이 시행되었으나 좋은 결과를 얻지 못하여 다른 방법을 모색하게 되었다. 이때 구체적인 안으로 제시된 것이 숙종 12년(1686)의 "還上定數單"이다. 이는 일정량의 구환을 먼저 거둔 후에 신환을 거두는 방식을 폐기하고, 대신에 신·구환을 일정한 비율로 거두도록 한 것이다.

새로운 안의 세부규정에서 "작년에는 舊還穀을 먼저 받아들인 후에 이어서 新還穀을 받았으며 定해진 數에 준하였다. 각읍의 新·舊還穀은 多少가 같지 않은데 그간에 군색하고 장애가 되는 등 불편한 단서가 많았다. 금년에는 新·舊還穀을 通融하여 還收하고 定式에 있는 數에 准할 것"이라 하였듯이,「還上定數單」을 작성한 목적은 신·구환을 나누어 채우는 것보다 재해의 정도를 감안하면서 전체적인 액수를 조절하는 데 초점이 두어졌다. 59) 이는

^{*} 典據: 『備邊司謄錄』 肅宗 11年 9月 20日(3책 878쪽)

^{**}비율표시는 신·구환곡을 포함하여 매긴 비율임.

^{56) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 7月 13日(3책 969~967쪽).

^{57) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 7月 13日(3책 969쪽).

[&]quot;近來各邑守令 每以諉凶歉 應捧還上 不遵朝家定式 不爲着實收捧 已成痼弊 不可無警責之道."

^{58) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 7月 13日(3책 969~967쪽).

⟨₩	2)	소조	194	1686)	災害等級別	澴穀澴收率
----	----	----	-----	-------	-------	-------

地 域			軍 餉		
		尤甚邑	之次邑	稍實邑	
전라도	各邑	1/3	1/2	2/3	
	山城還穀				準捧·1/2捧留邑倉
경기 · 공홍 · 강원 ·	各邑	1/2	2/3	準捧	
황해 · 함경도	山城還穀				盡數還收
평 안 도	各邑	1/2(?)	2/3(?)	準捧(?)	
	山城還穀				盡數還收
경 상 도	各邑	1/3	2/3	準捧	
	山城還穀				準捧·1/2捧留邑倉

^{*} 典據: 『備邊司謄錄』 肅宗 12年 9月 3日(3책 981쪽).

전년도에 구환을 위주로 한 방식에 문제가 있게 되자 새롭게 제시된 형태였다.

「還上定數單」은 新·舊還穀을 通融하되 定式에 있는 數에 준하여 거두도록 규정한 것으로, 이전에 적용하던 방식과 유사하였지만 예전의 것을 그대로 고수한 것은 아니었다. 이전의 방식은 재해를 입은 고을의 상황을 세분하지 않고 단순화하여 신·구환을 통틀어 일정한 액수만을 채운다거나 혹은 신·구환 중 어느 한쪽을 먼저 채운 후에 다른 쪽을 채우는 방식이었다. 그러나「還上定數單」은 재해상황에 따라 신·구환의 전체액수를 조절하도록 한 방식이었다. 즉 재해를 입은 정도에 따라 신·구환을 거두도록 한 것이다.

각 지역별로 재해의 등급에 따라 환곡을 환수한 구체적인 내용을 정리하면 〈표 2〉에서 제 시한 바와 같다.

이보다 앞서 제시된 〈표 1〉의 숙종 11년(1685)의 각도 각읍의 新·舊還穀 還收比率과 비교하면,〈표 2〉는 몇 가지 특징이 있다. 우선〈표 2〉에서는 新·舊還穀을 모두 통계한 후각도를 대상으로 피재읍의 상태에 따라 尤甚邑·之次邑·稍實邑 3등으로 나누고, 각각에 대하여 分數를 정하였다는 점을 들 수 있다. 다음으로 전년도에 단지 몇몇 재해를 입은 道에 대하여 감해준 것과 달리,〈표 2〉에 의하면 숙종 12년(1686)에는 재해를 입은 정도에따라 전국을 대상으로 각 지역마다 상세하게 그 비율을 나누어 정해준 것도 이전과 다른 점이다. 60) 숙종 11년(1685)에는 分數를 논하지 않고 舊還을 위주로 거두어들여서 未收還穀의帳簿를 처리하는 데 주안점이 두어졌지만, 숙종 12년(1686)에는 각 지역의 被災狀況에 따라 제시된 분등장을 기초로 전체적으로 거두어야 하는 환곡의 양을 조절한다는 의미가 컸다.

^{59) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 9月 3日(3책 981쪽).

^{60) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 10月 8日(3책 998~999쪽).

경기지역에서도 동일한 문제가 제기되었는데, 경기 각읍의 還穀元數와 應捧할 分數를 비교할 때, 신·구환의 穀數가 民結에 비하여 과다한 곳이 있었다. 각 읍 民結의 殘盛과 穀數의 多寡가 각각 다름에도 불구하고 일률적으로 적용한 것이다. 게다가 초실과 지차의 정도가 지난해에 미치지 못한 곳도 많았다고 할 정도로 재실에 대한 적용기준도 달랐다. ⁶²⁾

원래「還上定數單」은 8도가 모두 흉년을 면하지 못하여 축적된 것이 거의 없는 상태에서 작성된 것이었다. 때문에 조정에서는 다음해 진자를 달리 마련할 길이 없음을 들어 民力이 미치는 바와 환곡을 반드시 정식에 의하여 착실하게 환수하도록 하고, 다시는 이전과 같이 크게 낭패를 보는 일이 발생하지 않도록 하라고 각 지방에 통고하였다. 63)

그런데 정식을 따랐을 때, 경기를 비롯하여 민력이 미치지 못하는 다른 지역 민들의 원망이 심하게 일어날 것이 예상되었다. 이에 앞서 각도에 통고한 내용 일부를 수정할 필요성이 제기되었으며, 조정은 각 읍의 형세를 자세히 살펴서 알맞게 裁定하도록 하였다. 아울러 준봉하기 어려운 곳은 반드시 정식에 따르지 않고 따로 보고하여 변통하되, 농사가 초실한 곳이라도 곡수가 많지 않은 곳은 定式에 구애되지 말고 준봉하도록 하였다. 64)

숙종 14년(1688)에도 같은 방식이 적용되었는데, 이전곡에 대한 조치가 새로이 추가된 정도였다. 그 해 심한 재해를 입은 곳은 함경도와 평안도의 청북강변을 들 수 있을 정도였다. 따라서 국가는 다음 해 진휼에 대비한다는 명분을 내세워 환곡을 최대한 확보하려 하였다. 비변사의 건의로 各道의 耀穀 중 거두어들여야 할 수량이 각 지역에 분정되었다. 65) 이때 신·구환곡 외에 각양 移轉穀을 거두어들이도록 한 것이다. 각 지역별로 신·구환 및 이전곡을 거두어들인 내용은 다음에 제시한 〈표 3〉과 같다.

조정은 재해의 정도에 상관없이 新·舊還穀을 거두어들이려 하였음이 자료에서 잘 드러나고 있다. 신·구환의 예를 보더라도 삼남지역은 가능한 準捧하게 하고, 다른 지역은 2/3 정도 혹은 1/2의 수준을 유지토록 한 것이다.

그러나 이와 같은 방식도 어느 해를 기준으로 삼아 구환곡을 받아들일 것인가가 중요한

^{61) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 9月 4日(3책 981~982\).

^{62) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 10月 8日(3책 998~999쪽).

^{63) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 9月 4日(3책 981~982쪽): 『備邊司謄錄』 肅宗 12年 9月 4日(3책 981~982 쪽)

^{64) 『}備邊司謄錄』 肅宗 12年 10月 8日(3책 998~999쪽).

^{65) 『}備邊司謄錄』 肅宗 14年 9月 24日(4책 153~154쪽): 『肅宗實錄』 권19、 肅宗 14年 9月 癸巳(39책 134쪽).

(# 3)	소족	144	1688)	新.	舊環穀의	화수육
-------	----	-----	-------	----	------	-----

		新還穀	舊還穀	移轉穀	備考
京畿各邑		2,	/3		
京倉				2/3	
江都・南漢山城穀				畢捧	本所에 輸納
三南	各邑	準捧	2/3		
	各山城軍餉	準捧			
江襄	各邑	2/3			
	京倉及他處受去移轉穀			2/3	本邑에 仍留之次읍은 1/2환수
黄海	各邑	2/3			
	山郡	1/2			
平安	各邑	2/3			
	清北	1/2			田穀不實邑
成慶	各邑	1/2			
	被災邑	1/3			

^{*} 典據: 『備邊司謄錄』肅宗 14年 9月 24日(4책 153~154쪽).

문제였다. 숙종 15년(1689) 농사의 작황이 조금 나아지게 되자. 新·舊還을 환수하는 방식에 변화가 나타났다. 환곡을 환수할 때 신환곡은 전부, 구환곡은 2/3를 거두는 것이 원칙이지만, 66) 이 해에는 농사가 조금 나아져 이전의 방식만을 고수할 수 없다는 것이 이유였다. 즉 미수된 환곡을 거두어들일 수 있는 좋은 시기로 보고, 구환곡을 먼저 처리하게 된 것이다.

그와 같은 맥락에서 같은 해 구환곡을 처리하는 새로운 형태의 방식이 제시되었다. 구환 중에서 연조가 오랜 것 중에서 3년 정도의 것을 還收하는 방식이 논의되었다. 이는 환곡을 일시에 모두 거두려는 것이 아니었지만, 民間에서는 舊還을 모두 거두는 것으로 알려져 원성을 사기도 하였다. ⁶⁷⁾

이때 영의정 權大運은 현재 민간에서 未捧된 곡물은 모두 거두어들일 수 있는 형편이 아닌 점을 들었고, 좌의정 睦來善도 廣州의 軍餉 10만 석 중에서 5만 석을 거두자고 한 의견에 반대하였다. ⁶⁸⁾ 권대운은 좌부승지 李萬元의 주장을 내세워 人心을 얻기 위한 차원에서 八道의 舊還을 거두는 것을 일체 정지해야 한다고 주장하였다. 미봉곡을 거두는 것도 팔도의 민들이 힘들어하는 상태에서는 효과가 없었기 때문이다. 그는 각 읍의 구환곡을 거두기

^{66) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 11月 25日(4책 253쪽).

^{67) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 11月 25日(4책 253쪽).

^{68) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 10月 24日(4책 246~247쪽): 『備邊司謄錄』 肅宗 15年 11月 25日(4책 253 쪽).

를 정지하고, 未捧數를 자세히 조사하여 참고자료로 삼는 것이 낫다고 하였다. 69)

이때 구환의 문제는 어느 연도를 기준으로 얼마를 거둘 것인가였다. 구환을 거두더라도 연조가 가장 오랜 것을 대상으로 할 것인가 아니면 가까운 것부터 처리할 것인가에 따라 농민들의 부담이 달라졌으며, 그해 풍흉의 정도에 따라 구환곡 부담의 양도 달라질 수 있는 것이었다. 하지만 오랫동안 구환을 거두어들이지 않았을 때, 포홈의 양이 점차 커지기 때문에 구환의 환수도 소홀히 할 수는 없었다. 숙종 25년(1699) 포홈곡이 160여 만 석에 이르 렀다고 한 것은 그만큼 구환의 환수가 제대로 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 70) 국가는 구환의 양을 최소화하고, 신환을 제대로 거둘 수 있는 방법을 찾는 것이 급선무였다.

이와 같이 미봉곡을 거두기 위해 여러 방식들이 시도되었을 뿐만 아니라, 다른 한편에서는 미봉곡의 발생을 방지하기 위한 법제적인 조치도 시도되었다. 환곡을 제대로 관리하지 못한 수령들에 대해 제제조치를 취하도록 한 것이다. 解由改定式別單을 작성하여 還穀을 포함한 往還上 즉 지난해의 환곡도 분기 내에 미봉하였을 때, 그 정도에 따라 감봉하도록 하였다. 71) 이 규정은 『受敎輯錄』혹은 『新補受敎輯錄』등에 그대로 반영되었다. 72)

(2) 未收穀의 증가와 환곡환수율의 균일화 추진

국가가 환곡을 거둘 때에는 災實分等을 적절히 적용하는 것과 환수해야 할 환곡의 양을 정하는 것이 최대과제였다. 이는 어느 만큼의 거두어야 할 환곡의 양을 확정하는 문제이면 서, 舊還이나 新還 중 어느 것에 중점을 두어 거두어들여야 할 것인가라는 문제도 관련된 것이었다. 결국 환곡의 양과 함께 환수비율을 정하기 위해 다양한 방식들이 시도되었다.

^{69) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 11月 25日(4책 253쪽).

^{70) 『}備邊司謄錄』 肅宗 25年 11月 19日(4책 845~846쪽).

^{71) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 正月 24일「解由改定式別單」(4책 176~178쪽).

[『]備邊司謄錄』(국사편찬위원회 영인간행편)의「解由改定式別單」의 還穀관련 규정은 『受教輯錄』이나『新補受教輯錄』과 비교해보면 내용이 다른 점이 있다. 다음은 『受教輯錄』권2, 戶典 解由에 실린 내용을 요약한 것이다.

분기내(等內)에 받아들이지 못한 환곡은 1/30에서 3/10까지 등급을 나누어 1등에서 7등을 감봉하도록 하였다. 그리고 받아들이지 못한 것이 1,000석 이상이면 분수로 계산하여 4~5등에 해당되더라도 6등까지 감봉하도록 하였다. 그리고 지난해의 환곡을 받아들이지 못한 것이 1/3이면 2등. 2/3이면 3 등. 전연 받아들이지 못한 자는 4등을 감봉하도록 하였다. 그리고 매년 받아들이지 못한 수량을 각각 분수로 통계하여 등급을 더하여 시행하도록 하되, 전혀 받아들이지 못한 자는 또한 각각 1등을 더하며 6등에 이르러 그친다. 그 분수 내에 정해진 수량대로 받지 못한 것을 다른 해에 더 받았다면, 이를 미루어 계산토록 하였다. 또한 지난해의 환곡을 받아들이지 못한 것이 60朔이면 4등. 40朔은 3등을 감봉하고, 20삭과 14삭 이상인 자가 2번 겨울 3朔이 지났으면 2등을 감봉하고, 1번 겨울을 지내고 13삭 이하로 3겨울 3삭동안 在任한 자는 1등을 감봉하며, 미준봉하여 월록한 것이 3등 이하인 자는 각각 1등을 감하고, 첫해 11월 30일내에 遞任한 자는 논하지 않았다. 그리고 元會付는 常平廳의 곡물과 같이 적용하도록 하였다. 마지막으로 환곡을 미봉한 읍이 매우 심한 재해를 당하였거나 농사를 망쳤을 때, 보고하고 진휼한 자는 모두 1등을 감하도록 하였다.

^{72) 『}受教輯錄』 「戶典」 解由: 『新補受教輯錄』 「戶典」 解由.

한편 환곡을 일정비율 거두도록 하였더라도, 그 중의 전체 혹은 일부를 거두지 않도록 하는 조치도 있었다. 이를 停捧이라 하였다. 환곡의 停捧의 내용 및 비율은 新・舊還의 환수비율과 동전의 양면을 이루는 주요한 내용 중 하나였다. 숙종 17년(1691) 해마다 흉년이들면 舊糴을 정봉하라는 令을 내렸을 때의 문제점을 논하면서, 삼남과 경기・함경・강춘도는 신환만 거두도록 하고, 평안도와 황해도의 구적은 1/3에 한하여 정봉하도록 한 것, 73) 숙종 18년(1692) 각도에 참혹한 水災가 발생하자 各道의 舊糴를 거두는 것을 정지하라고한 것, 74) 숙종 19년(1693) 知事 吳始復이 定數還收하기 위하여 신환은 필봉하되, 兩西・함경・강원・경기의 구환은 1/3을 거두고 삼남은 구환의 2/3를 거두도록 요청한 것 75)도 그러한 예들이었다.

이 무렵 환곡을 환수할 때 특별한 경우를 제외하고는 신환을 畢捧하는 것이 원칙이었다. 그러므로 신환은 크게 문제가 되지 않았으며, 구환은 정봉의 조치와 큰 관련을 맺고 있었 다.

환곡의 잦은 정퇴는 未收穀을 증가시키고, 국가가 환곡을 제대로 거두어들이지 못하게 되었음을 의미하였다. 특히 해마다 정봉이 반복될 경우 문서는 더욱 복잡해져가고, 환곡을 제대로 거두지 못하게 되어 국가가 확보한 곡물이 감소하였다. ⁷⁶⁾ 또한 미수곡의 증가는 농민들의 환곡부담의 증가를 의미하였다. 총량이 커져 환곡부담을 이기지 못하게 되었을 때, 그들이 유리 도망할 가능성도 컸기 때문이다.

국가가 농민들에게 은혜를 베푼다는 명목 하에 환곡의 일부를 탕감하였다하더라도, 그로 인한 효과는 미지수였다. 구환의 停捧 혹은 未捧이 많아지면서, 숙종 중반에는 나누어준 환곡 중 거두어들인 것이 거의 半에도 미치지 못하였다. 숙종 21년(1695)에 숙종 15년(1689) 이후 5년 동안 미수된 환곡과 새로이 분급한 환곡을 준봉하고 숙종 14년(1688) 이전의 것은 탕감토록 한 적이 있었는데, 各道의 會案에 따르면 환곡을 모두 준봉해야 하는 호조와 상평청·진휼청 등은 준봉한 것이 매우 적고 오히려 미봉곡이 많았다. 77)

숙종 25년(1699)에도 숙종 16년(1690) 이전의 것을 탕감하였지만, 逋欠穀이 163만 석에 이르렀다. 78) 게다가 당해 연도만 하더라도 경기와 호서지방의 之次邑의 還穀으로 새로 분급한 것 외에도 숙종 21년(1695)조를 환수하고, 그 외 各道의 당년조와 숙종 20년(1694)과 숙종 21년(1695)의 것은 모두 환수하도록 하였으나, 그마저도 準捧할 수 없었다. 계속되는 기근 때문에 민간에 곡식이 부족하여 제대로 갚지 못한 것이다.

^{73) 『}肅宗實錄』 권23. 肅宗 17年 9月 乙亥(39책 253쪽): 『備邊司謄錄』 肅宗 17年 9月 15일(4책 414쪽)、

^{74) 『}肅宗實錄』 권24. 肅宗 18年 9月 乙丑(39책 270쪽).

^{75) 『}備邊司謄錄』 肅宗 19年 10月 19日(4책 553쪽).

^{76) 『}肅宗實錄』 권23, 肅宗 17年 9月 乙亥(39책 253쪽): 『備邊司謄錄』 肅宗 17年 9月 15일(4책 414쪽).

^{77) 『}備邊司謄錄』 肅宗 21年 4月 16日(4책 682쪽)、

^{78) 『}備邊司謄錄』 肅宗 25年 11月 19日(4책 845~846쪽).

이와 같은 조치에도 불구하고 수년 동안 환곡포홈이 줄어들지 않게 되면, 관리들은 규정 외의 것을 거두어들이거나 혹은 혹독하고 강제적인 징수방법을 택하였다. 농민들은 이와 같은 환곡의 독촉을 받게 되면 피할 수 없었으며, 즉시 갚아야 했던 것이다. 숙종 25년 (1699) 대사간 趙泰宋가 충청도를 왕래하면서 직접 경험한 것을 진술하였는데, 연로의 궁민들이 舊還도 모두 함께 거둔다는 소리를 듣고 깜짝 놀라서 어찌할 바를 몰라 근심하였다고 한다. 그는 환곡을 환수할 방법이 없는 상황임을 들어 차라리 停捧하여 민심을 위로하는 것이 가장 좋다고 하면서, 각도의 구환을 모두 정봉할 것을 청하였다. 79)

숙종 26년(1700)에는 각 도의 신·구환과 제반 신역을 정식화하여 거두어들이는 문제가 논의되었다. 환곡과 관련된 문제점을 보면 구환을 모두 거두기 위해서는 보다 세심한 고려가 필요하다는 것이 주된 논의의 쟁점이었다. 그 결과「各道元會時常平廳賑恤廳新舊還上應捧分數別單」이 작성되었다. 80)

이 해는 크게 흉년이 들지 않아, 비변사가 제반 逋欠을 거둘 수 있는 기회였다. 그러나 제반 포흠을 거둘 때 문제가 발생할 우려가 있으므로, 오래된 포흠곡을 한꺼번에 거두는 것보다 점차적으로 거두어야 한다는 논의가 제기되었다. 약간의 수확을 기대할 수 있다 하여, 수년간의 포흠을 한꺼번에 모두 징수하는 것은 부당하다는 것이었다. 81)

이에 신·구환곡을 거두기 위해 세부적인 조항들이 마련되었는데, 숙종 26년(1700)조인 新還은 모든 道가 畢捧하고, 오래된 舊還은 숙종 15년(1689) 이후부터 숙종 21년(1695)까지의 未收還穀은 停捧하도록 하였다. 단 숙종 21년부터 숙종 23년(1697)에 이르는 3년간의 구환은 逋糴의 多少에 따라 1/5~1/2의 비율을 정하여 거두어들이도록 하였다. 그리고 移轉穀의 유무에 따라 1/2 혹은 1/3로 分數가 정해졌다. 경기지역을 보면, 江都와 南漢山城 그리고 大興山城은 이전곡이 수만 석으로 準捧토록 하였고, 기타 지역의 구환은 다른 도와 같은 예를 적용하도록 하였다. 82)

이와 같은 조치는 결국 정해진 연도에 해당되는 환곡을 정봉하거나 혹은 일정비율을 수봉하는 것이었으므로, 농민들이 받는 혜택이 고르지 못하게 나타났다. 또한 거두어야하는 환곡마저도 지역에 따라 차이가 났다.

^{79) 『}備邊司謄錄』 肅宗 25年 11月 10日(4책 840쪽).

^{80) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 8月 27日(4책 939쪽).

^{81) 『}備邊司謄錄』肅宗 26年 8月 27日(4책 938苓). "諸般逋欠 若不於如此之年 漸次收捧 則將無畢捧之期 而第四五年間 饑饉癘疫之餘 孑遺殘氓 若有大病新 蘇 若以一歲之稍稔 盡責累年之逋負 則民力之難堪 勢所必至 此不可不慮。"

^{82) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 8月 27日(4책 938쪽).
이 방식은 3년조를 모두 거두는 것처럼 보이지만, 分數한 총액을 통해 비교하면 이전의 1年條에 해당하였다. 비변사에서의 논의 과정을 보더라도, 이는 1道에서 未收한 總數를 참작하여 大綱을 거론하는 방식으로서, 읍마다 형편이 각기 다르고, 길고 짧음과 넓고 좁음을 잘 참작하고 헤아리되, 일정에 구애될 필요는 없다는 것이었다. 즉 분수에 준하도록 하되 도신들에게 재량권을 주어, 민력을 줄이면서 舊逋를 조금씩 거두려는 의도가 담긴 것이었다.

영의정 徐文重이 그와 관련하여 還穀의 各道應捧穀數의 문제점을 거론하면서 異意를 제기하였다. 그는 각도의 응봉곡수가 숙종 15년(1689) 각도에서 還收한 것과 비교할 때 "不均"함이 있다 하고, 還穀의 定式을 고쳐야 한다는 것이었다. 83) 그에 대해 좌의정 李世白은 숙종 15년(1689) 이전에는 飢疫이 근래와 같이 심하지 않아서 환곡을 거두어들인 수가 근년과 같지 않았으며, 또한 備邊司가 소관하는 각도의 穀物元數도 같지 않음을 이유로 들었다. 나아가 그는 각읍에서 거둔 것도 다소 차이가 나는 것은 守令의 능력에 달려 있다 하고, 民力이 같지 않기 때문에 숙종 15년(1689)의 각도의 分數도 균일하지 않게 되었다고 하였다. 따라서 그는 양자가 같이 취급될 수 없다고 하였면서, 각도의 응봉곡수를 기준으로 삼아야한다고 하였다. 84)

이세백은 환곡 환수의 均一과 관련하여 黃海道와 京畿의 예를 구체적으로 들면서 分數한다 하더라도 모든 道를 일일이 고르게 할 수 없으며, 1道내에서도 邑마다 고르게 할 수 없고, 1읍내에서도 戶마다 고르게 할 수 없음을 들어 반대하였다. 85) 그는 만일 읍마다 일일이 평균하려 해도 일이 매우 난처하다고 하면서 균일화하는 문제가 창졸간에 이루어질 수있는 것이 아님을 명백히 하였다. 86) 한편 그는 강화·남한의 移轉米는 준봉해야 하는 것인데, 만일 수천 석이든 수백 석이든 分數를 동일하게 정하면 준봉할 수 없게 된다고 하면서, 단순한 평균적인 분수는 의미가 없다고 하였다. 87)

그는 환곡 환수방식에 대하여 "전부터 흉년에 分數를 정할 때에 지난해를 기준으로 삼지 않고, 단지 그 해의 형편이 어떠한가를 보았는데 大體가 그러하였습니다"⁸⁸⁾라고 설명하였다. 즉 환곡의 환수는 상대적인 기준 연도보다는 당해연도의 수확과 재해의 정도를 기준으로 삼아 결정되었음을 지적한 것이다.

아울러 종전에는 舊還穀條 중에서 단지 1年條만 거론되었지만, 숙종 26년(1700)에는 3년 조를 통틀어 고려한 후 일정한 비율로 捧上토록 하는 방식이 적용되였다. 이는 往年條 중에서 1년 조만 거론되었을 때, 그 안에 포함된 流亡丐乞人에게는 定式대로 정봉할 수 없게 된다는 것이 이유였다. ⁸⁹⁾ 이는 분수가 세밀하지 못하다는 문제는 있지만 오래된 포흠의 양을

^{83) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 947쪽).

^{84) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 947쪽).

^{85) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 948쪽).

^{86) 『}備邊司謄錄』肅宗 26年 10月 2日(4책 948쪽). "逐邑——平均 則事甚難處 而亦非倉卒所可爲."

^{87) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 948쪽).

^{88) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 947쪽).

[&]quot;自前凶年定分數之時 未嘗以往年爲準 只觀其年事勢之如何 盖其大體然也."

^{89) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 947~948쪽).

각 지역마다 "乙丙丁三年未捧之數 合計折半收捧"을 적용하였다. 이와 같은 방식은 이미 同年 8월에, 諸道饑饉合沒者들의 還穀蕩滌문제는 諸道新舊還上及諸般身役定式收捧事를 講定하는 과정에서 이미 제 기되었다(『備湊司賸錄』 肅宗 26年 8月 27日(4책 938~939쪽)).

점차적으로 줄일 수 있는 방식이었다. 그리고 이는 빈잔호들의 부담을 줄이면서, 부담가능한 자들에게서 약간의 곡물을 더 거두어 환곡의 수량을 채울 수 있는 방법이었다.

한편 이와 같은 논의와 관련하여 숙종 26년(1700) 병조판서 吳道一이 舊還을 거두지 말 것을 상소하였다. 그에 대해 좌의정 이세백은 다음과 같이 문제를 제기하면서 잘못을 지적 하였다.

흉년이 해마다 이어져 民力이 이미 고갈되었습니다. 만일 恤民을 위주로 한다면 비록新·舊還穀이라 하더라도 모두 거두지 않는 것이 옳을 것입니다. 그러나 이와 같이 하였을때 다음해에는 장차 무엇으로 계책을 삼으려 하십니까? 무릇 환곡을 징봉하는 것은 본래 寫民에서 나온 것이므로, 다만 목전의 계책을 위하여 매번 減捧하는 것은 실로 행할 수 없는 것입니다. 비록 흉년이라도 또한 往年條를 아울러 받고 있는데 하물며 今年에 받지 않을 수 있겠습니까? 이미 참작하여 정식으로 삼았는데 상소로 떠들썩하고 조정명령을 믿지 못할까염려스럽습니다. 처음부터 이와 같으면 금년의 還穀을 盡捧하는 데 어려움이 있을 것입니다. 90)

그는 아무리 흉년이라 하더라도 다음해의 계책을 위해서는 환곡을 거두어야 하며, 이미 정식화된 것을 무효화하면 민들이 조정의 명을 믿지 않게 될 것이라는 것이다. 결국 환곡을 거두지 않는 것은 무리가 있다 하여 이세백의 의견이 채택되었다.

그러나 국가의 결정사항이 그대로 적용된 것은 아니었다. 司饗院의 관원들이 수년 동안의 환곡을 날마다 엄하게 독봉하였으나 流亡한 자들이 많아 제대로 걷히지 않았다든지, 兵曹에서는 廣州의 燔造所 立役匠人들에 대하여 오래된 환곡을 일시에 거두려 하였지만 남아 있는 얼마 되지 않는 장인들도 환곡을 달리 마련할 길이 없었고 사방으로 흩어질 우려도 컸다고한다. 결국 별도의 조처가 필요하다는 논의가 제기되었고, 숙종 25년(1699) 이전의 舊還을 거두기를 정지하고 다음 해부터 점차적으로 거두도록 하였다. 91) 조정은 상황의 논리를 내세워 자신들이 만든 환곡의 환수방식을 규정한 定式을 곧바로 어기면서, 다른 방식을 적용하였던 것이다.

국가의 조치가 어떠한 방향으로 정해졌다 하더라도, 미봉곡의 처리는 여전히 해결하기 힘든 문제였다. 그와 관련하여 숙종 26년(1700)「幼稚獨存還上及諸般身役未收蕩減節目別單」이 작성되었는데, 이는 幼稚獨存의 미봉곡에 대한 포흠을 탕감한 조치였다. 주된 내용은 환

^{90) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 10月 2日(4책 948쪽).

[&]quot;凶歉連歲 民力已竭 若一以恤民為主 則雖新舊還上 一併勿捧 可也 如此而明年之計 將何以爲之哉 凡還 上之徵捧 本出於爲民 則只爲目前之計 每每減捧 實是不可行之事 而雖在凶年 亦且併捧往年條 則況於今 年乎 旣已參酌定式而已 慮疏章之紛紜 朝令之不信矣 初頭如此 今年還上 亦難保其盡捧矣。"

^{91) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 11月 10日(4책 956~957쪽): 『備邊司謄錄』 肅宗 26年 11月 23日(4책 957 쪽).

곡의 탕감과 함께 감사와 수령들의 역할을 강조한 것으로 미봉한 수령들을 엄하게 처벌토록한 것이었다. 92) 별단에서는 居末守令을 營門決杖하고, 之次에 해당된 수령은 推考하도록하였는데, 93) 숙종 15년(1689)의「解由改定式別單」에서 미봉수령에 대하여 처벌하도록 한 것을 뒤이은 조치라고 할 수 있다. 94)

수령들에 대한 평가는 해당 도내에서 매겨진 등급에 따라 이루어졌으며, 환곡을 거두어들 인 실적이 뒤떨어진 자들에게는 처벌이 가해졌다. 실적이 가장 나쁜 자를 居末, 그 외는 之次에 해당되었다. 居末한 자는 決杖하고, 之次인 무리들은 모두 推考하되 각 사람들의 성명을 별단에 써서 들이도록 하였으며, 이를 토대로 해당 수령들에 대한 처벌이 이루어졌다. 그러나 관찰사들의 수령의 未捧穀에 대한 파악이나, 중앙에서 법을 적용하는 수준은 아직미숙한 상태에 머물렀다. 未捧居末守令을 조사하여 보고하라고 각도에 명령하였으나, 啓聞이 정해진 시간 내에 도착하지 않아 모두 도착하기를 기다려 처리해야 했다. 95) 그리고 각도에서 보고한 것도 抄出하는 規式이 각기 달라서, 명목을 구별하여 定罪하는 것도 上年의 例에 의하여 시행될 정도였다.

각 도를 단위로 수령들을 처벌하였기 때문에 미수된 환곡의 多寡에 따라 순위를 매겨지고, 거말과 지차의 등급이 결정되었다. 같은 해 작성된「各道還上尤甚未捧居末之次論罪別單」에 따르면 전라지역의 정읍현감 李宜遂와 구례현감 鄭宅周는 舊還을 모두 거두어들이지 못하였으며, 신환도 準捧하지 못하였다. 그러나 舊還 중에서 거두지 못한 元數의 多少를 따졌을 때, 정읍현감은 居末에 해당되어 決杖, 구례현감은 지차에 해당되어 추고되었다. 96) 같은 시기에 경상지역의 하동현감은 새로 분급한 환곡을 準捧하지 못한 정도이었음에도 불구하고 居末에 해당되어 결장되었다.

미수된 환곡이 일정량을 넘었을 때 그에 해당하는 처벌을 가하는 것이 아니라, 지역마다 미수된 정도에 따라 순위를 매겨 처벌하였기 때문에 이러한 현상이 나타나게 된 것이다. 처벌규정의 적용이 결코 공평하게 이루어졌다고 할 수는 없는 형태였다. 이는 수령들에게 지역내의 미수량을 줄이도록 경쟁하게 하는 효과는 있었으나, 미수된 곡물의 양이 적더라도 거말에 해당하면 처벌을 받아야만 하는 불합리한 측면을 지니고 있었다.

지금까지 환곡의 문제 중 재실분등과 관련하여 新·舊還穀의 還收문제를 살펴보았다. 17세기 말까지도 환곡의 환수량 외에도 구환과 신환의 환수비율이 문제가 되었다. 이 문제들에는 국가의 정책적인 측면이 강하게 투영되었는데, 우선적으로 고려된 것은 환곡의 총량을 어느 정도로 확보할 것인가였다. 이것이 결정되면 다음으로 재해의 정도를 설정한 후, 이듬

^{92) 『}備邊司謄錄』肅宗 26年 12月 6日(4책 960等)「幼稚獨存還上及諸般身役未收蕩減節目別單」.

^{93) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 5月 11日(4책 904~905쪽).

^{94) 『}備邊司謄錄』 肅宗 15年 正月 24日「解由改定式別單」(4책 176~178\).

^{95) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 4月 13日(4책 894쪽).

^{96) 『}備邊司謄錄』 肅宗 26年 5月 11日(4책 904~905쪽).

해의 진휼에 이용될 수 있는 곡물의 양을 고려하였다. 신환과 구환을 어떤 비율로 조절하여 거두어들일 것인가도 주된 관심사 중 하나였다. 이때 신·구환곡의 환수비율을 정하기 위해 未捧穀의 양적인 측면과 함께 농민들의 부담능력도 고려되었다. 그 중에서도 구환의 미수액이 많게 되자 국가도 해결책을 모색하지 않을 수 없었다. 그 결과 오래된 구환을 한꺼번에 거두기 보다 점차적으로 거둘 수 있는 방법이 제시되었으며, 결국 세부조항을 마련하기에 이르렀다.

그러나 환곡의 환수가 균일하지 못한 문제점은 여전하였다. 그나마 해결책으로 구환 중에서 3년조를 통틀어 일정한 비율로 거두는 방안이 제시되었지만, 이 방법도 지역 혹은 개인에게 균일하게 적용하는 것에는 문제가 있었다. 그렇다고 단순히 평균적으로 分數하는 것은 의미가 없었다. 결국 환곡의 미봉곡을 정리하기 위한 새로운 방법을 찾아야 했다. 한편 국가가 구환을 정리하기 위해 미봉곡의 양을 기준으로 등급을 정하여 미달된 수령들을 처벌하는 규정을 만들어 정착시킨 것은 이 시기의 환곡운영의 특기할 만한 일이었다.

4. 맺음말

17세기 국가는 기민을 구제하기 위해 다양한 진휼책을 시행하였지만, 큰 효과를 거두지 못하였다. 진휼에 필요한 곡물들이 절대적으로 부족하였기 때문이었다. 이에 진휼곡을 확보하기 위한 방안을 찾았으며, 그 결과 환곡에 많은 관심을 기울이게 되었다. 곡물을 안정적으로 분급하고 확보하기 위해, 환곡의 분급 및 환수 방식의 변화도 시도되었다. 그러나 환곡을 환수하는 과정에서 여전히 제대로 거두어들이지 못하는 것들이 많았으며, 그에 대한 대책을 세우지 않을 수 없었다. 제도적인 보완작업들이 따라야 했던 것이다.

국가는 나누어준 환곡을 거두어들이는 비율을 조절하여 이를 해결하려 하였다. 분급된 지 몇 해가 지났는가에 따라 환곡을 신환과 구환으로 구분하여, 곡물의 환수가능성을 파악하고 환수율을 정하였다.

환수되지 않은 환곡이 크게 증가하게 되면, 還民들이 감당할 수 없는 상태에 이르러 환수불능상태가 되었다. 제대로 환수되지 않았을 때에는 그것이 이월되어 미수곡의 증가로 환곡의 양만 늘어나게 되었다. 이는 다음해의 환곡의 운영 특히 환곡의 분급에도 많은 영향을 주었다. 국가로서도 환곡의 감축은 곧 진휼에 사용할 수 있는 곡물의 부족을 의미하였다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 신환과 구환을 구분하여, 그 양이 어떠하였는가를 살핀후에 어느 것을 위주로 거두어들일 것인가 및 그 양을 정하였던 것이다. 이때 신환과 구환을 구분하고 그것의 환수비율 혹은 양을 정하는 기준이 된 것이 災實分等이었다. 국가는 재실분등을 적절히 적용하여 환수 가능한 환곡의 양을 결정하는 것이 과제였다. 17세기 후반 재

실분등은 4분등, 5분등 마저도 행해진 지역이 있었지만, 3분등이 주된 형태로 정착되었다.

이와 같은 상태에서 환곡을 환수하기 위해 다양한 방식들이 적용되었다. 우선 신·구환을 거두어들일 때 지역마다 사정이 달랐으므로, 그에 따른 환수대상 및 감면대상이 달라졌고 아울러 그 비율 혹은 양도 달라졌다. 신환을 우선적으로 환수하거나, 구환을 우선적으로 거두어들인다든지 마지막으로 신구환곡의 비율을 적절하게 조정하여 거두어들이는 방법 등이 있었다. 이러한 방법들은 환곡의 환수율을 높이기 위하여 실험적으로 시도되었다.

우선 신환을 먼저 거두어들이는 방법을 들 수 있다. 이는 거두어 들일 신·구환의 양을 정한 뒤 신환과 구환의 환수 비율을 각각 정하여 차례대로 채우는 방법이었다. 구환뿐만 아니라 신환도 제대로 거두어들이지 못할 때가 있었다. 이때 거두어들이지 못한 곡물들은 모두 未收穀이 되었으며, 환곡의 포흠이 해마다 늘어났다. 이는 농민의 부담을 줄이기 위한 방법이었지만, 시간이 갈수록 구환이 증가하여 오히려 민폐를 유발하였던 것이다.

그에 대한 대책이 논의되고, 구환부터 먼저 거두어들이는 방식이 제기되었고 시행되었다. 그러나 이 방안은 수령들의 비협조적인 태도로 말미암아 당해연도에 시행되는 정도였다. 이와 같이 시행착오를 반복한 결과 숙종 12년의 "還上定數單"이 작성되어 신구환을 일정한 비율로 거두도록 하고, 정식에 따라 거두도록 하였다. 이는 신구환을 나누어 채우기보다 재해의 정도를 감안하면서 전체적인 액수를 조절하는 데 초점을 둔 것이다. 이전의 방식이 재해를 입은 고을의 상황을 단순화하여 신구환을 통틀어 액수를 채우려는 것이었으나, 이 방식은 재해상황에 따라 신구환의 전체액수를 조절하도록 한 것이 특색이다.

이러한 조치들이 취해졌지만, 구환의 처리는 여전히 남는 문제였다. 구환은 여전히 증가하는 추세였으며, 미수곡을 거두기 위한 방법을 찾지 않을 수 없었다. 이에 대해 국가는 환곡을 제대로 거두지 못하는 수령들에 대한 처벌을 강화함으로써 부분적이나마 문제를 해결하려 하였다. 그것이 숙종 15년의 "解由改定式別單"이었으며, 이는 법률적인 효력을 지니게되었다.

미수곡은 환곡의 환수가 제대로 이루어지지 않음으로써 발생하는 것이었는데, 이 무렵 구환을 거두도록 하였다가 분수 수봉하거나 혹은 거두기를 정지하도록 하는 경우가 적지 않았다. 이와 같은 분수 수봉이나 혹은 잦은 정퇴는 미수곡을 증가시켰으며, 이는 곧 농민들의 환곡부담의 증가를 의미하였다. 따라서 국가는 농민들에게 거둬들이지 못한 환곡을 독촉하였으며, 때로는 강제적인 징수방법마저 택하였다. 이 때문에 농민들이 동요할 우려도 있었다. 따라서 국가로서도 거둘 수 없는 환곡에 대해서는 달리 조치를 취하지 않을 수 없었다. 우선 오래된 구환에 대해서는 정봉토록 하거나, 일정 비율을 정하여 거두어들이도록 하였다.

일정한 기간을 설정하여 거두어들여야 할 환곡 중에서 일부를 감면하고, 한편으로는 거두어야 할 것을 정하였을 때 고르게 혜택을 주지 못하였다는 불만이 있을 수 있었다. 따라서 그러한 문제를 해결하기 위해 환곡의 고른 징수 방법도 논의가 되었다. 구환조를 거두어들

일 때 지난해를 기준으로 하던 것을 3년 간의 상태를 살핀 후 그것을 기준으로 제시하는 방법도 제시되었다. 심지어 구환을 거두지 말자는 이야기도 있었지만 이는 논의에 그쳤다.

결국 농민들의 부담능력을 고려하고, 환곡의 환수가 고르게 반영될 수 있는 방법을 찾아야 했지만 달리 방법을 찾지 못하였다. 다만 환곡운영에서 수령들이 미봉곡을 제대로 걷지 못하였을 경우에는 처벌하는 규정을 만드는 정도에 그쳤다.

이처럼 환곡의 미수곡은 곧 17세기 후반 여러 가지 사정이 있다하더라도 환곡운영의 새로운 문제점으로 등장하였다. 결국 미수곡이 증가하고 그에 따른 처벌규정이 만들어졌는데, 수령들은 미수곡을 감추기 위해 장부상으로만 곡물이 남은 상태로 처리함으로써 허록하는 경우들이 많아졌다. 이와 같은 환곡운영이 오랫동안 지속되었을 때, 환곡을 실질적으로 거둘 수 없게 되었다. 그에 대한 조치로서 국가로서도 환곡의 일부 혹은 전부를 탕감해주지않을 수 없었으며, 이는 환곡 총량의 감소를 의미하였다.

원활한 환곡 운영을 위해서는 분급과 환수에서도 새로운 틀을 도입하지 않을 수 없는 상 태에 이르렀고, 이는 환곡이 진휼의 차원뿐만 아니라 새로운 성격 즉 부세적인 성격을 지니 게 되는 계기로서 작용하였다.