

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





문학석사 학위논문

을병대기근기 청 곡물 수입과 진휼정책

2022년 8월

서울대학교 대학원 국사학과 최 진 수

을병대기근기 청 곡물 수입과 진휼정책

지도교수 김 경 숙

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함 2022년 4월

서울대학교 대학원 국사학과 최 진 수

최진수의 석사 학위논문을 인준함 2022년 8월

위	원 장	(인)
부위	원장	(인)
위	원	(인)

【국문초록】

을병대기근기 청 곡물 수입과 진휼정책

본 연구는 을병대기근기 이뤄진 청 곡물 수입을 진휼정책의 차원에서 탐구하였다. 청으로부터의 곡물 수입이 정책으로 입안된 과정, 수입단계에서 나타난 특징, 수입의 결과와 그 경험이 끼친 영향을 드러냈다. 이를 통해 조선 후기 진휼정책의 흐름 속에서 청 곡물 수입이 가지는 의미를 파악하고자 하였다.

을병대기근은 전례 없는 수준의 대기근이었다. 전국적인 규모의 흉년이 해를 넘겨서 이어졌다. 봄에 닥친 가뭄, 냉해와 여름에 쏟아진 폭우는 농작황을 극도로 나쁘게 만들어 식량 부족 사태가 발생했다. 흉년 뒤에 찾아온 전염병은 굶주림으로 취약해진 사람들의 목숨을 앗아갔다.

조선은 이에 대처하기 위해 대규모 진휼정책을 시행했다. 환곡뿐만 아니라 설죽 역시 활발하게 시행되었고, 유걸민의 격리수용책과 같은 새로운 시도를 하기도 했다. 대대적인 부세 감면 역시 이뤄졌다. 이러한 진휼을 시행하기 위한 곡물을 마련하기 위해 강화 유수부와 남한산성의 군향곡을 끌어왔고, 진휼로 소모된 재정을 보충하기 위해 폐단을 감수하고다량의 동전을 주조했다.

그러나 곡물량의 절대적 부족은 해결되지 않았고, 진휼곡을 보충하기위해 청 곡물 수입이 논의되었다. 개시무역이라는 수입 방법이 제시되면서 청 곡물 수입이 기존에 논의되었던 請糴과 구분되었고, 의리의 문제를 회피하는 논리가 구성되었다. 그럼에도 곡물 수입은 어떠한 폐단이발생할지, 그리고 발생했을 때 어떻게 대처할지 알 수 없는 사안이었기에 조선은 수많은 논의를 거치며 신중히 사안을 검토했고, 결국 곡물 수입을 결정했다.

조선은 기근을 효과적으로 극복하기 위해 곡물을 수입했고, 상호대등 한 무역으로 수입의 의미를 한정시키려 했다. 그러나 곡물 수입의 상대 방이었던 청은 조선과 다른 지향을 가지고 있었다. 청 조정은 무상미를 얹어주며 곡물 수입에 원조의 의미를 부여하여 조선과 청의 위계를 드러 내고자 했으며, 청 상인은 막대한 비용을 투자한 무역사업으로서 그에 합당한 이윤을 취하려 했다. 이들과 협상하는 과정에서 조선의 예상보다 비싼 가격에 수입이 이뤄졌고, 청 관료로부터 숙종이 모욕적인 언사를 듣기도 했다. 청으로부터의 곡물 수입은 조선이 통제할 수 없는 변수가 크게 작용하는 진휼정책이었다.

조선은 4만 7천 석 가량의 미곡을 正銀 11만 4천 냥에 해당하는 금액을 들여 수입하였는데, 필요한 자금을 마련하기 위해 강화유수부, 호조, 진휼청, 평안·황해 감영 등 관청의 재정이 사용되었다. 전체 수입된 수량의 절반가량이 평안·황해·경기·충청 지역에 분급되었지만, 곡물 수입이늦어지면서 일부 지역에서는 보리 추수가 이미 시작되어 진휼의 효과가크지 못했다. 나머지 곡물은 실제 진휼에 활용되지 못하고 그동안의 진휼정책으로 소모된 각 기관의 미곡 재정을 보충하고, 향후 발생할 기근에 대비하기 위한 진휼곡으로 비축되었다. 그 성과는 분명했지만, 을병대기근기 청 곡물 수입이 의도와 결과가 일치한 정책은 아니었다.

수입 과정에서 문제점을 인지한 조선은 곡물 수입을 잠정적으로 중지하였고, 수입 완료 이후 수입 교섭의 책임자였던 崔錫鼎과 곡물 수입을처음 제안한 李濡를 탄핵했다. 최석정의 탄핵은 수입과정에서의 실책을비판하는 의미를 가졌고, 이유의 탄핵은 곡물 수입 자체에 대한 비판을함의했다. 탄핵 과정에서 수입논의 당시 언급되지 않았던 의리의 문제가다시 제기되기도 하였다. 조선 조정은 청 곡물 수입으로 막대한 재정이소모되었고 의리와 국체가 손상되었다고 평가했으며, 두 인물의 탄핵을통해 청 수입 정책을 종결시켰다. 또한, 金榦이 의리를 근거로, 尹爾厚가경제적 손해를 근거로 청 곡물 수입에 대해 비판했던 것에서 곡물 수입에 대한 조정 안팎의 여론이 좋지 않았다는 것을 확인할 수 있었다.

수입 종료 이후 얼마 지나지 않아 우의정에 임명된 李濡가 가장 먼저 제안한 사안은 각 고을 수령의 자비곡 마련을 의무화하고, 기근 지역에 이전하기 위한 곡물을 저장할 창고를 설치하는 일이었다. 이는 추후 조 선의 주요한 진휼 방안으로 설정되었다. 을병대기근기 청 곡물 수입의 경험을 바탕으로 조선은 안정적인 진휼을 확립하기 위한 구체적인 방안을 구상하였다.

주요어 : 진휼, 곡물 수입, 조청 무역, 을병대기근, 환곡, 銀 무역

학 번: 2020-25326

목 차

머리말	1
 을병대기근기 청 곡물 수입 논의1. 을병대기근의 실상과 진휼정책2. 개시무역을 통한 청 곡물 수입 논의	7
二. 청 곡물 수입 과정과 진휼정책1. 교섭 과정에서 충돌한 조선과 청의 지향2. 수입 내역과 곡물 분배3. 곡물 수입의 경험과 진휼곡 비축	23 34
맺음말	56
참고문헌	58

표 목 차

[弫	1]	관청별	청 곡물 수입 비용과 비율	38
[班	2]	수입된	곡물의 분배	42

머리말

진휼은 단순히 인정을 실현한다는 목적뿐만 아니라 국가 운영의 근간이 되는 재정을 지탱할 민의 재생산을 보장하는 효과가 있으므로 국가정책에 있어 핵심이 되는 사안이다. 또한, 진휼은 재정, 정치, 사회 등 여러 요인과 맞물려 시행되기 때문에 각 시기 진휼정책의 특징과 그 변화를 살펴보는 것은 해당 국가를 이해하는 단서를 제공한다.

조선 후기 진휼정책의 방향을 이해하는 데 있어 중요한 시기 중 하나가 17세기 후반이다. 17세기 동안 지속하여 발생했던 기후변동은 여러번의 대규모 기근을 초래했고, 이에 대처하기 위해 조선은 다양한 진휼정책을 펼쳤다. 그 결과 환곡의 분급 방식, 乾糧 배급과 設粥, 유기아 수양법, 공명첩 발행, 부세 蠲減 등 각종 진휼정책에 대한 구체적인 규정이마런되기 시작하였고, 이는 18세기 들어 본격적으로 조선 후기의 진휼정책이 정비될 수 있는 기틀이 되었다.

17세기 후반 이후 확립되어간 조선 후기 진휼정책의 대표적인 특징 중하나가 還摠의 증대이다. 더욱 안정적인 진휼정책을 시행하기 위해 임시기구였던 상평청·진휼청이 상설화되어 독자적인 재정을 확보했고, 환곡을 운영하는 과정에서 耗穀을 會錄하면서 규모를 키워나간 결과 두 기관이 주요 재정 아문으로 성장하게 되었다. 이는 환곡이 상당한 규모를 지닌 비축재정으로서 여러 진휼사업의 핵심 재원이 되었다는 것을 의미한다. 이후 환곡은 재정 보충의 기능이 강해지면서 각 관청에서도 개별적인 환곡을 운영하여 그 규모가 더욱 증가하였고 부세적 성격 역시 강화되어 조선 후기 국가재정의 중요한 부분을 차지하기에 이른다.

그런데 기근이라고 하는 비상적인 상황에 시행되는 진휼정책의 특성 상, 언제나 통상적인 형태의 진휼이 안정적으로 이뤄진 것은 아니었다. 대규모의 기근으로 인해 평상시 확보해 놓은 진휼 재정의 범위를 넘어서는 피해가 발생했을 경우, 이러한 상황을 타개하기 위해 국가는 다양한 비상조치의 시행을 검토했다. 실행가능한 방안을 구상하고, 각 방안의 타당성을 검토하여 최적의 방안을 선택하여 시행한 뒤, 그 결과를 추후 진

휼정책에 반영함으로써 더욱 안정적인 진휼 정책을 모색하는 과정이 계속해서 진행되었다. 기근의 규모가 크면 클수록, 더욱 비상적인 조치가취해졌고, 이를 결정하는 국가의 고민 역시 치열했다. 따라서 대기근의상황에서 국가가 시행한 비상적인 진휼정책의 입안 및 전개 과정, 그리고 결과와 그 여파를 탐구하는 것은 해당 시기 진휼정책과 사회를 이해하는 데 큰 도움을 제공한다. 본고에서는 이러한 탐구를 효과적으로 수행할 수 있는 사건으로 을병대기근기에 이뤄진 청으로부터의 곡물 수입에 주목하였다.

17세기 후반 계속된 기상이변과 자연재해로 인해 촉발된 기근에 조선은 지속적인 피해를 겪었다. 그 중 특히 피해가 막심했던 사건이 숙종 21~25년(1695~1699)의 을병대기근이다. 3년에 걸친 흉년과 그 후 찾아온 2년간의 전염병 유행은 조선에게 막대한 피해를 줬고, 5년이라는 짧은 시간 동안 호적 등재 구수의 19.7%인 140만여 명이 감소하는 결과를 초래했다.1) 절체절명의 위기를 극복하기 위해 조선은 청으로부터의 곡물수입을 논의했고, 결국 숙종 24년(1698) 청의 도량형을 기준으로 총 5만석의 쌀을 수입하였다.2) 이는 조선이 청으로부터 곡물을 수입한 유일한사례였다는 점에서 주목할 가치가 있다.

을병대기근은 현종 대 발생했던 경신대기근(현종 11~12년, 1670~1671) 과 함께 17세기 조선의 기후변동을 보여주는 대표적인 사례였기 때문에 기후사의 관점에서 접근한 연구가 상당 수준 진척되었다.3) 그러나 이러

^{1) 《}肅宗實錄》 권33, 숙종 25년 11월 16일 庚戌

^{2) 《}同文彙考》 原編 권46, 무역2 〈米穀完市咨〉 (숙종 24년 5월 18일)

³⁾ 나종일, 1982 〈17세기 위기론과 한국사〉, 《歷史學報》94·95 합집; 김연옥, 1987 〈朝鮮時代의 氣候環境 ● 史料分析을 中心으로〉, 《地理學論叢》 14; 이태진, 1996 〈소빙기(1500-1750) 천변재이 연구와 조선왕조실록다 global history의 한 章〉,□역사학보□49; 김성우, 1997 〈17세기의 위기와 숙종대 사회상〉. 《역사와현실》 25; 박근필, 2005 〈17세기 小氷期 氣候연구의 현황과 과제〉, 《대구사학》 80; 김문기, 2010 〈17세기 중국과 조선의 소빙기 기후변동〉, 《역사와경계》 77; 2011 〈17세기 중국과 조선의 재해와 기근〉, □《이화사학연구》 43; 김동진·유한상·이항, 2014 〈17세기 후반 우역의 주기적 유행이 기근·전염병·호환에 미친 영향〉, 《의사학》 23;

한 연구 대부분은 기후변동이라는 거시적 맥락에서 설명하고 있어 곡물수입을 다룬 연구는 많지 않다.

한편, 이 시기 진휼정책에 대해서는 진휼청의 상설화, 환곡 운영의 체계화와 같이 17세기 후반부터 18세기로 이어지는 변화상에 주목한 연구가 주로 이뤄졌다.4) 유민 정책의 변화, 건량 분급, 설죽 등 구체적인 진휼정책에 대한 연구도 일부 진행되었지만,5) 곡물 수입을 중점적으로 다루는 연구는 이뤄지지 않았다.

을병대기근기에 이뤄진 청으로부터의 곡물 수입에 주목한 선행연구는 크게 네 가지 방향에서 이뤄졌다. 첫 번째는 조청 무역 활성화의 사례로서 곡물 수입을 설명한 연구이다. 6) 일본의 나가사키를 통한 은 수출 제한과 청의 천계령 시행 등으로 인해 17세기 후반부터 조선과 쓰시마를 거치는 무역 경로가 활성화되었으며, 그 결과 17세기 말 조선은 비단과은을 매개로 한 대청, 대일본 무역의 규모가 대폭 증가하였다. 선행연구는 이러한 상황에서 을병대기근이 발생하자 활성화되어 있던 조청 무역을 바탕으로 곡물도 수입할 수 있었다고 본 것이다.

이러한 접근은 곡물 수입이 이뤄질 수 있었던 배경에 대한 이해를 제 공한다. 그러나 해당 연구는 곡물 수입을 주제로 진행되지 않았고, 조선 후기 무역을 설명하는 과정에서 사례로써 활용하였기 때문에 곡물 수입

⁴⁾ 정형지, 1993《朝鮮後期 賑資調達策》, 〈이화사학연구〉20·21; 김호종, 1994 〈17세기 賑恤廳과 賑恤政策에 관한 연구〉, 《국사관논총》 57; 양진석, 1999 〈17세기 후반 환곡분급방식의 형성〉, 《규장각》 22; 2002 〈17세기 후반 災實分等과 還穀의 환수책〉, 《규장각》25; 문용식, 1997 〈朝鮮後期 常賑穀의 設置〉, 《史叢》46; 2000 《朝鮮後記 賑政과 還穀運營》, 경인문화 사; 원재영, 2014 〈 朝鮮後期 荒政 연구〉, 연세대학교 박사학위논문; 2015 〈조선시대 재해행정과 17세기 후반 진휼청의 상설화〉. 《동방학지》 172

⁵⁾ 정형지, 1997 〈숙종대 진휼정책의 성격〉, 《역사와 현실》 25; 김미성, 2020 〈조선 현종~숙종 연간 기후 재난의 여파와 유민(流民) 대책의 변화〉, 《역사와 현실》 118

⁶⁾ 張存武, 김택중 옮김, 2001 《근대한중무역사》, 교문사; 유승주·이철성, 2002 《조선후기 중국과의 무역사》, 경인문화사; 권내현, 2014 〈17세기 후반~18 세기 전반 조선의 은 유통〉, 《역사학보》 221

에 관한 본격적인 탐구를 진행한 것은 아니었다.

두 번째는 조청관계 안정화 과정에서 이뤄진 조선의 외교적 성과로서 인식한 연구이다.7) 병자호란 이후 청은 조선에게 막대한 양의 세폐를 요구하며 강압적인 통제를 가했지만, 1680년대 전후로 청이 내부의 반란을 진압하고 중원의 지배권을 다잡아 감에 따라 조청관계는 안정 국면에 들어섰다. 그리고 조선은 청의 정세변동을 예의주시하며 실리적인 외교를 이어가고 있었다. 위 선행연구는 곡물 수입이 이러한 토대 위에 이뤄진 조선의 외교적 성과이면서도 대내적으로는 반청의식을 촉발한 사건이었다고 평가했고, 이를 해결하기 위해 숙종은 대보단을 설치하여 대명의리의제를 점유했다고 보았다.

조청관계 안정화라는 맥락이 없었더라면 청으로부터의 곡물 수입은 분명 이뤄지기 힘들었을 것이기 때문에 이러한 접근은 타당하다고 생각한다. 그러나 이는 조선이 곡물 수입이라는 진휼 정책을 고려하게 되기까지의 과정은 설명할 수 있지만, 실제로 곡물 수입이 어떻게 진행되었고, 그 이후의 진휼정책에 어떤 영향을 끼쳤는지에 대한 설명은 소략하다. 대보단 설치 이후 조선에서는 대명의리 의제가 강화되는 모습이 드러나기도 하지만 조청관계는 오히려 18세기 들어 더욱 안정화되었다. 그러나을병대기근기 이후에는 대규모의 기근이 발생하더라도 더 이상 청으로부터 곡물을 수입하는 일은 없었는데, 곡물 수입의 결과를 정확히 파악하지 않고서는 이러한 흐름을 설명할 수 없다고 생각한다. 무엇보다 해당연구 역시 곡물 수입이 서술의 핵심사안이 아니었기 때문에 이를 통해곡물 수입에 대한 포괄적인 이해를 도모하기 어려운 측면이 있다.

세 번째로 기후사의 관점에서 을병대기근과 곡물 수입을 탐구한 연구 가 있다.8) 김문기는 17세기 후반 동아시아의 기후변동에 대해 일련의 연

⁷⁾ 김성희, 2020 〈朝鮮 肅宗의 君臣義理 定立과 尊周大義〉, 동국대학교 박사학 위논문; 2021 〈숙종 연간 조·청 관계의 맥락과 대보단의 시대적 기반〉, 《정신문화연구》 44

⁸⁾ 김문기, 2012 〈17세기 중국과 조선의 기근과 국제적 곡물유통〉, 《역사와 경계》 85; 2014 〈淸米, 厲疫, 大報壇, 강희제의 海運賑濟와 조선의 반응〉, 《歷史學研究》 53

구를 진행했고,9) 이를 토대로 동아시아 기후변동에 대한 각국의 대처인 국제적 곡물 유통으로서 을병대기근기 조선의 청 곡물 수입을 이해했다. 해당 연구는 계갑대기근기 조선이 명으로부터 쌀을 수입한 사례나, 병자호란 이후부터 17세기 중반까지 세폐를 통해 막대한 양의 미곡이 조선에서 청으로 반출되었던 것과 마찬가지로 17세기 후반에는 조선이 기근을 극복하기 위해 청으로부터 미곡을 수입한 것으로 파악했다. 비슷한 시기기후변동으로 발생한 기근을 성공적으로 대처한 청과 달리 을병대기근은 조선의 진휼행정이 감당해낼 수 없는 규모였기 때문에 곡물 수입이 이뤄졌다고 설명했다. 또한, 복수설치의 대상인 청으로부터 어쩔 수 없이 곡물을 받아야 했던 상황을 조선은 치욕적이라고 생각했고 이를 이념적으로 극복하는 과정에서 대보단 설치가 이뤄졌다고 보고 있다.

청 곡물 수입을 핵심 주제로 삼아 연구를 진행하여 수입 과정을 정리하고 17세기 전반에 걸쳐 이뤄졌던 국제적 곡물 유통의 맥락 위에서 청곡물 수입을 파악했다는 것에 해당 연구의 의의가 있다. 그러나 이러한접근은 기근과 청의 진제를 주어로 설정하면서 조선은 이에 대해 반응을보이는 객체로 한정되었다. 을병대기근의 위력과 청이 곡물 무역을 허가한 맥락은 자세하게 서술된 반면, 조선에서 곡물 수입이 갖는 의미와 그여파는 대보단의 설치라고 하는 대외인식의 차원에서만 설명되었다.

마지막으로 해남에서 거주했던 尹爾厚의 일기를 바탕으로 을병대기근기의 상황과 곡물 수입 당시 민간의 반응을 설명한 연구가 있다.10) 대부분의 연구가 곡물 수입에 대한 조선 조정의 동향과 외교관계 등 국가 차원의 접근 위주로 곡물 수입을 탐구한 데 반해, 해당 연구는 수입된 곡물의 직접적인 혜택을 받는 향촌 사회의 인식을 보여준다는 점에서 의의가 있다.

곡물 수입은 결국 을병대기근을 극복하는 과정에서 국내에 부족한 곡물을 조달하는 조치였으므로, 진휼정책의 차원에서 탐구가 진행될 필요

⁹⁾ 김문기, 2010 〈17세기 중국과 조선의 小氷期 기후변동〉, 《역사와 경계》 77; 2011 〈17세기 중국과 조선의 재해와 기근〉, 《이화사학연구》 43;

¹⁰⁾ 김경숙, 2016 〈을병대기근기 향촌사회의 경험적 실상과 대응〉, 《역사와 실학》 61

가 있다. 따라서 본고에서는 청 곡물 수입이 어떤 논의를 통해 정책으로 입안되었고, 수입 과정에서 나타난 특징은 무엇이며, 수입의 결과가 어떠 했으며 수입의 경험은 이후 진휼정책에 어떤 영향을 끼쳤는지 밝히고자 한다. 이를 통해 환총의 증대라는 조선 후기 진휼정책의 흐름 속에서 청 곡물 수입이 가지는 의미를 파악하는 것이 본고의 목표이다.

─장은 을병대기근기 진휼정책으로서 곡물 수입이 결정되기까지의 과정을 탐구한다. 1절에서는 기근의 피해 상황과 이에 대처하기 위해 조선이 시행했던 진휼정책을 살피면서 부족한 진휼곡을 마련하기 위한 방법으로 곡물 수입이 고려된 맥락을 파악하겠다. 2절은 조정에서 곡물 수입을 논의하는 과정을 다룬다. 개시무역이라는 수입 방식이 제시됨으로써전례가 없던 청으로부터의 곡물 수입이 시행될 수 있는 논리적 근거가마련되었음을 확인한다.

그장은 수입 과정과 결과를 다루고 곡물 수입의 경험이 진휼정책에 끼친 영향을 설명한다. 1절에서는 곡물 수입 교섭이 진행된 경과를 상세히살피면서 수입 당사자인 조선과 청의 이해관계가 충돌하여 수입을 통해원활한 진휼정책을 펼치려했던 조선의 의도가 굴절된 측면을 확인한다. 2절에서는 수입된 곡물의 총량, 소요된 비용, 분배과정 등 곡물 수입의결과를 정리하면서 곡물 수입이 직접적인 진휼에 활용되는 한편, 진휼로소모된 미곡 재정을 보충하는 효과도 있었음을 드러내고자 한다. 3절은崔錫鼎과 李濡의 탄핵을 통해 조선 조정이 곡물 수입을 종결하는 과정을다루고, 다양한 이유에서 곡물 수입을 비판했던 조정 밖의 여론을 탐구한다. 그리고 청 곡물 수입의 경험이 조선으로 하여금 보다 안정적인 진휼정책을 수립하기 위한 구체적인 방안을 모색하는 계기가 된 측면을 확인한다.

본고는 을병대기근기 시행된 진휼정책 및 곡물 수입 과정과 그에 대한 평가를 《朝鮮王朝實錄》,《備邊司謄錄》,《承政院日記》등 연대기 자료와 《謄錄類抄》,《同文彙考》 등의 자료를 참고하여 확인했다. 그리고을병대기근의 실상을 구체적으로 살펴보기 위해 일기자료인《支菴日記》를 참고했다.

一. 을병대기근기 청 곡물 수입 논의

1. 을병대기근의 실상과 진휼정책

본 절에서는 을병대기근의 피해 상황을 소개하고, 이에 대처하기 위해 조선 조정이 시행했던 진휼정책을 탐구하면서 당시 곡물 수입 논의가 어떤 상황 속에서 등장하게 되었는지 살펴보겠다. 을병대기근은 그 피해에비해 실록에 기록된 바가 소략하다. 따라서 기근의 실상은 해남 향촌에거주하며 강진, 영암 일대에서 활동한 尹爾厚가 을병대기근기 전 기간에걸쳐 작성한 《支菴日記》와 중앙의 자료를 함께 살펴 파악하고자 한다.11)

숙종 21년(1695) 4월 가뭄으로 보리와 밀이 여물지 않고 벼의 파종 시기를 놓치면서 을병대기근은 시작되었다.12) 한랭한 기후로 서리까지 내리면서 피해는 막심해져 갔다.13) 평안도에서 처음 보고된 서리와 우박은이내 전국 각도에서 보고되었고 4월부터 6월까지 서리가 계속되었다. 따뜻한 햇볕 아래 모내기를 해야 할 초여름에 서리와 우박이 전국적으로내린 것이다.14) 서리와 함께 가뭄이 지속되어 호남지방에선 6월까지도이앙하지 못하는 곳이 있었고, 이앙을 해도 벼가 말라가는 상황이었다.15) 한여름이 되어도 상황은 나아지지 않았다. 7월 7일에도 전국 각지에서우박이 보고되었고 진주지방에 눈이 3寸이나 쌓이는 등 이상저온으로 인한 냉해가 극심했다. 평안도와 황해도에서는 냉해와 함께 황충해도 발생

¹¹⁾ 윤이후와 《支菴日記》에 대한 자세한 설명은 김경숙, 2015 〈17세기말 향촌 사대부의 생활과 여행〉, 《한국문화》 71; 2016a〈17세기말 사대부가의 상장례와 거상생활〉, 《한국사연구》 172; 2016b〈을병대기근기 향촌사회의 경험적 실상과 대응〉, 《역사와 실학》 61 참조.

^{12) 《}肅宗實錄》 권28, 숙종 21년 4월 1일 壬辰

^{13) 《}肅宗實錄》 권28, 숙종 21년 4월 13일 甲辰

^{14) 1695}년 4월부터 6월까지 실록에 기록된 서리, 우박 건수만 10건에 달한다. 그 지역 역시 경기도, 황해도, 평안도, 충청도 등 다양하다.

^{15) 《}支菴日記》 권2, 1695년 6월 15일 壬寅.

하여 그 피해가 더욱 컸다.16) 가뭄 역시 지속되어 영암지역에선 보름 넘게 비가 오지 않았고 오더라도 소량에 그쳐 이삭이 오그라들고 있었다.17) 가을 이삭 패는 때에 들이닥친 가뭄은 그 해 벼농사를 망쳤고, 전국에 흉년이 들어 과거시험과 국왕의 능행까지 연기되었다.18) 9월 초순이후로는 전국 각지에서 서리가 내려 가을 농작황이 극도로 나빠졌다.이로 인해 수확철인데도 쌀값은 한 말에 동전 5냥으로 상승했으며, 이듬해 보리고개 즈음에는 그 4배인 20냥까지 치솟았다.19)

숙종 22년(1696)은 가뭄보다는 이상저온 현상이 뚜렷했던 시기였다. 윤이후의 기록에 따르면 그가 거주하던 영암지역에선 5월 한 달 동안 비온 날이 10일에 이르고 6월에는 비온 날이 16일에 이르렀다. 계속되는 비는 일조량 부족으로 인한 저온현상과 직결되었고 가을철 수확량 역시상당 부분 축소되었다. 이러한 이상저온은 겨울이 될수록 더욱 심해져서 10월부터 우박의 피해가 극심했고 성인 남성이 우박에 맞아 죽는 사건도 있었다. 11월에도 우박은 이어졌고 12월이 되자 폭설과 혹한이 덮쳤다.20)

이듬해에도 이러한 경향은 이어져서 초여름인 6월까지 각처에서 서리, 우박, 눈이 내리기도 하고 한발까지 겹쳐 봄 작황이 매우 부실했다. 7월 부터는 1달간 장마가 계속되다가 9월 초순에 이르러서는 다시금 전국에 걸쳐 서리가 내려 작황이 극도로 나빴고 그 결과 숙종 24년(1698) 봄에는 쌀값이 1석당 동전 20냥 수준으로 폭증했다.21) 숙종 24년을 기점으로 작황은 점차 회복세에 들어갔고 이듬해 가을부터 기후가 정상으로 돌아오면서 작황도 예년 수준으로 돌아왔다.22)

을병대기근이 초래한 인명 피해는 단순히 아사에 그치지 않았다. 을병 대기근 후반기에 이르러서는 영양결핍으로 인해 면역력이 저하되면서 癘

^{16) 《}肅宗實錄》 권29, 숙종 21년 7월 7일 丁卯

¹⁷⁾ 김경숙, 2016b, 앞 논문, 10~11쪽

^{18) 《}肅宗實錄》 권 29, 숙종 21년 7월 25일 乙酉

^{19) 《}肅宗實錄》 권29, 숙종 21년 8월 30일 己未

²⁰⁾ 김경숙. 2016b. 앞 논문. 12~13쪽

^{21) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 24일 戊辰

²²⁾ 김성우, 1997, 앞 논문, 33쪽

疫이 크게 번지기 시작했다.²³⁾ 평안도에서부터 시작된 여역은 숙종 23년 (1697) 이미 서울과 기호지방까지 확산하였고 숙종 24년(1698)에는 전국으로 크게 번져나갔다.²⁴⁾ 숙종 24년 4월 서울에서는 여역으로 인한 사망자가 길가에 널려있었고,²⁵⁾ 10월에는 각 마을에서 열에 일곱, 여덟은 여역을 앓고 있다는 보고가 올라왔다.²⁶⁾ 숙종 25년(1699) 국가에서 파악한여역으로 인한 사망자가 전국에 250,700여 인이라는 기록을 통해 그 피해 규모를 짐작할 수 있다.²⁷⁾ 한편, 실록에는 상세히 언급되고 있진 않지만 경신대기근 때와 같이 인육을 먹는 참상이나²⁸⁾ 여역의 창궐로 시체가 산더미처럼 쌓였다는 기사²⁹⁾ 등을 통해 그 참혹한 피해의 일면을 파악할 수 있다.

을병대기근이 끝난 직후인 숙종 25년(1699) 작성된 호적에서는 기근 직전(숙종 19년) 호구 대비 140만 명가량 줄어들어 19.7%의 호구가 감소했다.³⁰⁾ 호구 감소를 곧바로 사망자로 직결시킬 수는 없지만, 260만 가량의 호구가 감소했던 임진왜란 이후 조선사에서 이 정도의 감소 폭이나타난 사례는 없었다는 점에서 그 피해 규모를 짐작할 수 있다.³¹⁾

전례 없는 대기근을 맞닥뜨린 숙종은 비망기를 내려 求言하고, 죄수를 풀어주고, 기우제를 지내며 민심을 안정시키고 하늘의 답을 구하려 했다. 32) 그러나 기근은 악화일로였고, 조선 조정은 보다 실질적인 대책을 마련해야 했다.

²³⁾ 김동진·유한상·이항, 2014 앞 논문, 22쪽. 김성우는 이 당시 확산하였던 여역이 수인성 급성전염병, 즉 장티푸스의 일종이었을 것으로 추정하였다. (김성우, 1997 앞 논문, 34~35쪽)

²⁴⁾ 김문기, 2014, 앞 논문, 128쪽.

^{25) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 29일 癸酉

^{26) 《}承政院日記》 381책, 숙종 24년 10월 20일

^{27) 《}肅宗實錄》 권33, 숙종 25년 12월 30일 甲午

^{28) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 2월 10일 辛卯

^{29) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 10월 23일 庚午

^{30) 《}肅宗實錄》 권33, 숙종 25년 11월 16일 庚戌

³¹⁾ 조선시대 전국 호구의 증감 추이는 손병규, 2007 《호적:1606-1923 호구기록으로 본 조선의 문화사》, 휴머니스트, 322쪽 〈그림 19〉 참조.

^{32) 《}肅宗實錄》 권28, 숙종 21년 4월 29일 庚申; 숙종 21년 4월 30일 辛酉; 숙종 21년 5월 3일 甲子; 숙종 21년 5월 10일 辛未

숙종 대 진휼정책은 還穀, 白給, 發賣 등 유·무상으로 곡식을 분배하는 직접적인 진휼과 田結稅, 身役 등의 부세를 감면하는 간접적인 진휼로 구분된다.33) 을병대기근 당시에는 이상의 방법을 모두 활용한 전면적인 진휼정책이 시행되었다.

먼저, 직접적인 진휼을 살펴보겠다. 숙종 12년(1686) 혁파되었던 진휼 청이 다시 설치되어 진휼 전반을 담당하였다.34) 가장 일반적인 진휼방법으로 활용되던 환곡 외에 보다 적극적인 진휼방법으로서 곡식을 무상 분배하는 백급이 곳곳에서 이뤄졌다. 숙종 대에 들어서 백급은 乾糧의 형태로 지급하는 것이 일반적이었으나 을병대기근기에는 곡식이 부족했던 탓인지 보다 양을 늘려 분배할 수 있는 設粥이 통용되었다.35) 기근이 특히 심했던 평안도 지역에서 대대적인 설죽이 시행되었고,36) 서울로 몰려든 유걸민을 구제하기 위해 활인서와 동대문 근처에 설죽소가 설치되었다.37) 유걸민이 지나치게 모여들어 사회적 문제가 발생하자 이들을 밤섬등 서울 주변 섬에 격리 수용하여 집중관리 하는 방안이 도입되기도 하였다.38) 숙종은 밤섬에 御供米를 제공하는 등 특별한 관심을 기울였다.39) 하지만 이러한 격리 수용은 일시적인 도움밖에 제공하지 못해 진휼 완료 후 밤섬에서 나온 유민 절반 이상이 결국 사망하는 한계를 보였다.40) 한편, 무상분배가 재정상의 부담을 초래하자 시가보다 저렴한 가격에 진휼청의 곡식을 발매하는 방안이 시행되기도 하였다.41)

³³⁾ 정형지, 1997 앞의 글.

^{34) 《}備邊司謄錄》 49책 숙종 21년 8월 6일; 조선후기 진휼청의 치폐와 상설화에 대한 자세한 설명은 문용식, 1997 앞의 글 참조.

³⁵⁾ 정형지, 1997 앞의 글, 55~56쪽.

^{36) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 1월 5일 丁巳

^{37) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 1월 6일 癸亥; 《肅宗實錄》 권30, 숙종 22년, 1월 19일 丙子; 《肅宗實錄》 권30, 숙종 22년, 1월 25일 壬午;

^{38) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 2월 30일 辛亥; 을병대기근기 유민의 밤섬 격리수용책에 대한 자세한 연구는 변주승, 1996〈숙종 23년 都城流丐 栗島收容策의 시행과 그 결과〉,《全州史學》4 참조.

^{39) 《}肅宗實錄》 권31. 숙종 23년 4월 23일 壬申

^{40) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 5월 25일 甲辰

^{41) 《}肅宗實錄》 권31, 숙종 23년 1월 15일 丁卯; 《肅宗實錄》 권31, 숙종 23

다음으로 간접적인 진휼이다. 부세 감면은 국가의 세입 감소와 재정부담에 직결되는 사안이었기 때문에 숙종 초기 이후에는 되도록 시행되지 않았고, 시행된다고 하더라도 특정 지역의 일부 수량을 감면해주는데 그쳤다. 그러나 을병대기근의 경우엔 전결세와 대동미 모두 捧留, 半減, 停退 등의 부세 감면이 이뤄졌고, 이는 특정 지역에 한정된 것이 아니라 전국규모로 시행되었다.42) 일부 지역에서는 身役을 전부 면해주거나, 田結稅를 全災하는 경우도 있었다.43) 부세와 비슷하게 민에게 부담으로 작용하고 있었던 환곡의 납부 역시 감면이 이뤄졌다. 다만, 을병대기근이 발생하기 한해 전에 숙종 14년(1688)까지의 舊還을 전부 탕감해주는 조치가 있었기 때문에, 그만큼 파격적인 감면은 이뤄지지 못했고 구환 일부를 감면하는 선에 그쳤다.44) 한편, 기근으로 발생한 유기아 문제를 해결하기 위해 조정은 민간의 사적 구제를 장려하였다. 숙종 21년(1695) 〈乙亥遺棄兒收養法〉을 제정하여 그동안 산발적으로 실시되었던유기아 관련 법령을 하나의 법체계로 정비한 것이 그 대표적인 사례이다.45)

이렇듯 조선은 을병대기근 당시 직·간접적인 진휼정책을 대규모로 시행하였다. 그런데 진휼정책에서 또 하나 중요한 것은 진휼에 사용되는 막대한 재정을 어디서 구해오는 것인가 하는 문제이다. 기본적으로 진휼청에 비축된 재정이 사용되었지만, 당시 상설화된 지 얼마 지나지 않아충분한 재정을 확보하지 못했던 진휼청이 이 정도 규모의 진휼정책을 온전히 감당하는 것은 무리였다.

부족한 진휼 재원을 충당하기 위해 조선은 다양한 방법으로 곡물을 끌어왔다. 가장 대표적으로 활용되었던 것은 강화유수부에 비축된 군향곡이다. 강화도는 17세기 초 청과의 외교적 긴장감이 고조되면서 전쟁 시의 국가 보장처로서 방어시설이 개발되었고 막대한 양의 군향이 비축되

년 3월 27일 戊寅; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 1월 28일 甲辰

⁴²⁾ 숙종 대 연도별 조세 견감 목록은 정형지, 1997 앞 논문, 〈표 3〉 참조.

^{43) 《}備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 8월 5일; 《肅宗實錄》 권30, 숙종 22년 10 월 27일 庚戌

^{44) 《}肅宗實錄》 권27, 숙종 20년 7월 12일 戊寅

⁴⁵⁾ 김무진, 1993 〈조선사회의 遺棄兒 收養에 관하여〉, 《계명사학》4

었다.46) 이렇게 저장된 군향은 기근 시에 진휼곡으로 활용되기도 하였는데, 현종~숙종 초 20여 년의 기간 경신대기근을 포함한 다수의 기근이발생하면서 당시 저장된 군향곡 15만 석 중 8만 석이 진휼에 사용되었다. 마찬가지로 을병대기근기 역시 숙종 21~23년의 기간 동안 강화 유수부에 저장된 곡식 7만 석 가량이 경기, 평안, 황해 등 인근 지역에 해로를 통해 이전되어 진휼에 사용되었다.47) 3년이라는 짧은 기간 사이에 이정도의 군향이 사용된 것은 전례를 찾아볼 수 없는 일이었다. 한편, 이와비슷하게 남한산성에 저장된 군향 역시 진휼에 활용된 기록이 확인된다.48) 전란을 대비하여 비축한 군향곡의 상당수가 을병대기근을 대처하는데 사용된 것이다.

다른 명목의 세금이 진휼에 전용되었던 경우도 더러 있었다. 除防米는 무과 출신이 서북 변방에 근무해야 하는 의무를 면제받는 조건으로 납부하던 곡물인데,⁴⁹⁾ 숙종 21년(1695) 평안도의 진휼에 해당 곡물이 사용되었다.⁵⁰⁾ 또한, 쌀이 비교적 흔하던 삼남 연해 지역의 身布를 쌀로 대신 걷어 평안도에 보내는 조치가 이뤄지기도 했다.⁵¹⁾

이외에 공명첩을 발행하거나 자발적으로 곡식을 나눠준 富民들에게 관 직을 내려주는 등 민이 소유한 곡물을 진휼에 이용하기 위한 정책도 활 발하게 진행되었다.52) 심지어 조정은 왜관에 보내는 공작미를 은이나 포 목으로 대체하는 방안을 고려하기도 했다.53) 왜관으로부터 얻은 은을 역

⁴⁶⁾ 강화 유수부 군향곡의 형성과 변천에 대한 자세한 설명은 조낙영, 2017 〈17세기 후반~18세기 초, 강화 유수부 군향곡의 이전과 의미〉, 《역사와 현 실》 103 참조.

⁴⁷⁾ 조낙영, 2017 앞 논문, 327~331쪽.

^{48) 《}肅宗實錄》 권30, 숙종 22년 1월 23일 庚辰

^{49) 《}大典會通》 兵典 留防

^{50) 《}備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 4월 15일

^{51) 《}備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 8월 5일

^{52) 《}備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 10월 10일; 숙종 21년 12월 9일; 《肅宗實錄》 권30, 숙종 22년 2월 20일 丙午; 권31, 숙종 23년 1월 23일 乙亥; 숙종 대 납속정책에 대해서는 서한교, 1993 〈朝鮮 顯宗·肅宗代의 納粟制度와 그기능〉, 《대구사학》 45 참조.

^{53) 《}備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 11월 21일

으로 다시 왜관에 돌려주고 쌀을 보전하려 했던 것이다. 당시 조정이 전 국에서 얻어낼 수 있는 모든 곡물을 끌어모아 진휼곡으로 활용하고자 노 력했던 일면을 확인할 수 있다.

그러나 진휼 이외의 목적으로 운용되던 곡물을 무한정 진휼곡으로 전용할 수는 없는 노릇이었다. 쌀이나 포목 등의 현물이 화폐로 기능했던 조선에서 각 관청의 재정 운영은 곡물을 중심으로 이뤄졌기 때문에, 곡물의 소모는 재정상 심대한 손해를 끼쳤다. 조정에서는 이러한 재정손실을 보충하기 위해 동전을 주조했다. 조선은 국초부터 화폐로서 교역에 사용되는 현물을 절약하고자, 또 풍흉에 영향을 받지 않는 화폐를 유통시켜 백성을 돕고자 동전주조를 시도해왔다.54) 그러나 동전주조에 필요한 동은 대부분 수입에 의존했고 동전 운송에 큰 비용이 들었기 때문에 대동법, 양역 확대, 중개무역 등으로 재정적 여유가 생긴 숙종 대 이전까지는 대량으로 발행되지 못했다. 동전을 발행할 조건이 갖추어진 숙종 대에도 화폐가치 하락과 상인들의 농간, 불법 주조 등을 우려하여 발행시기와 주체를 통제했다.55)

하지만 을병대기근 당시에는 막대한 재정이 소모된 만큼 동전 발행 역시 대규모로 진행되었다. 숙종 21년(1695) 10월 상평청에서 동전을 50만 낭의 발행을 결정한 이후 대량의 동전이 발행되었는데, 예외적으로 지방 감영에서의 주조도 허락되었다.56) 조선시대 화폐량의 추이를 추정한 연구에 따르면 숙종 21년 말부터 숙종 23년까지 대략 2년의 기간 동안 발행된 동전은 120만 냥에 달하는 것으로 보인다.57) 그런데 단기간에 대량의 동전이 발행되면서 동전의 가치가 급락하는 한편.58) 불법 주조의 폐

⁵⁴⁾ 김한빛, 2018 〈17세기 조선의 동전유통정책〉, 《한국사론》 64, 184쪽.

⁵⁵⁾ 김한빛, 앞 논문, 216~217쪽.

^{56) 《}備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 10월 2일; 《備邊司謄錄》 49책, 숙종 21년 11월 21일; 《備邊司謄錄》 90책, 영조 7년 12월 29일; 숙종 대 동전발행시기 와 기관에 대한 설명은 김한빛, 앞 논문, 〈표 2〉참조

⁵⁷⁾ 이헌창, 1999 〈1678-1865년간 貨幣量과 貨幣價值의 推移〉, 《經濟史學》 27. 7~8쪽.

^{58) 17}세기 말 전후로 조선 조정은 동전의 가격을 대략 은 1냥당 동전 2냥 수 준으로 유지하려 했지만, 을병대기근기 동전의 과도한 주조·유통으로 동전의

단이 크게 발생했다.59) 결국 숙종 23년(1697) 9월 동전 발행 중단이 결정되었다.60) 당시 동전 발행을 원천적으로 봉쇄하기 위해 왜관을 통한동 수입을 중단했던 것에서 동전의 과다 유통으로 인한 폐단이 상당한수준이었음을 확인할 수 있다.61) 이를 통해 을병대기근기에 대처하기 위해 조선이 얼마만큼의 재정을 소모했는지 유추할 수 있고, 또 소모된 재정을 보충하기 위해 심각한 폐단이 발생할 때까지 다량의 동전을 주조했다는 사실 역시 알 수 있다.

을병대기근은 가공할 규모였지만, 조선의 진휼행정이 완전히 무너져 내린 것은 아니었다. 기본적인 환곡의 분배뿐만 아니라 설죽소 등을 통 한 무상분배도 이뤄졌으며, 유걸인들을 관리하기 위해 격리 수용하는 방 안을 채택하기도 했다. 보다 지속가능한 진휼과 물가조절을 위해 곡식을 발매했다. 직접적인 곡식의 분배뿐만 아니라 재정상의 손실을 감수하고 국가 운영의 근간이 되는 전결세와 대동세를 대폭 감면하기도 했다.62)

그러나 이제 막 상설화되었던 진휼청의 재정으로 대규모 진휼 사업을 감당하기에는 무리였다. 이에 부족한 진휼곡을 충당하기 위해 전란을 대비하여 강화유수부와 남한산성에 비축되었던 군향곡을 끌어오기도 했고, 납속책을 통해 민이 소유한 곡물을 진휼곡으로 활용하였으며, 기타 명목의 세금으로 걷힌 곡물을 진휼에 전용하고 왜관의 쌀을 역수입하고자 하는 등 가능한 모든 방법을 활용하여 국내의 곡물을 끌어모아 진휼곡으로

가치는 은 1냥당 동전 5냥 수준으로 대폭 하락했다.(《承政院日記》 390책, 숙종 26년 2월 20일 甲申) 17~18세기 銀錢比價의 추이는 유현재, 2014 〈조 선 후기 鑄錢政策과 財政활용〉, 서울대학교 박사학위논문, 150~151쪽, 표16 참조.

^{59) 《}承政院日記》 364책, 숙종 22년 3월 3일 己未

^{60) 《}肅宗實錄》 권31. 숙종 23년 9월 15일 壬辰

^{61) 《}承政院日記》 372책, 숙종 23년 6월 13일 辛酉

⁶²⁾ 국가주도의 진휼정책 외에도 1695년(숙종21) 조정은 유기아수양법을 정비하여 민간의 사적인 구제를 장려하기도 했다.(《肅宗實錄》 권29, 숙종 21년 12월 19일 丁未) 조선 후기 유기아수양법 제정과 정비에 대한 설명은 변주승, 1998 〈조선후기 遺棄兒・行乞兒 대책과 그 효과- 給糧策을 중심으로〉, 《한국사학보》 3·4 참조.

전용했다. 그러나 곡물의 절대적인 부족이 해결되지 않는 한 이러한 노력도 한계에 부딪힐 수밖에 없었다. 국내에서는 더 이상 곡물을 만들어낼 방법이 없다고 생각되는 시점에 다다른 것이다. 그렇다고 백성들이죽어가는 것을 보고 있을 수만은 없었다.⁶³⁾ 조선은 바로 이 시점에 진휼곡을 보충할 새로운 정책으로서 청 곡물 수입을 논의했다.

2. 개시무역을 통한 청 곡물 수입 논의

본 절에서는 숙종 23년(1697) 5월 개시무역을 통한 청으로부터의 곡물수입이 제안된 이후 진행되었던 논의과정을 중점적으로 다룬다. 곡물 수입이라는 진휼정책이 입안되고 결정되기 위해 선결되어야 할 문제는 무엇이었는지 확인하고 개시무역이라는 수입 방식이 어떻게 그 문제를 해결하는 대안이 될 수 있었는지 살핀다.

기근에 대처하기 위해 외국으로부터 곡물을 수입하는 발상은 을병대기 근기에 처음 등장한 것은 아니었다. 13세기 말 충렬왕 대에 고려는 원으 로부터 3차례에 걸쳐 총 22만 석의 쌀을 원조받았고,64) 임진왜란 당시 계갑대기근(선조 26~27년, 1593~1594)이 발생하자 조선이 명에게 압록강 국경지대인 중강에 開市를 열어줄 것을 청하여 곡물을 수입한 사례도 있 었다.65)

이러한 경험을 바탕으로 청으로부터의 곡물 수입 논의 역시 진행된 바

^{63) 《}承政院日記》 373책, 숙종 23년 9월 21일 戊戌 "無他生穀之道, 亦不可束手而坐."

^{64) 《}高麗史》 志 34, 食貨 3, 賑恤, 水旱疫癘賑貸 충렬왕 6년 4월 "發兵粮二萬石, 賑全羅道飢民. 又遣將軍金允富, 如元告糶, 中書省借兵粮二萬石, 賑慶尚·全羅道, 至秋償之."; 충렬왕 17년 6월 元遣海道萬戶黃興·張侑, 千戶殷實·唐世雄, 以船四十七艘, 載江南米十萬石, 來賑飢. 世子嘗奏, "比年, 國人征戍轉餉, 失其農業, 以致饑饉." 故有是賜; 충렬왕 18년 윤 6월 元詔江南漕運萬戶徐興祥等二人, 運米十萬石, 來賑飢民, 遭風漂失, 唯來輸四千二百石. 王頒米于諸領府, 及五部戶, 各一石.

^{65) 《}宣祖實錄》 권 46, 선조 26년 12월 3일 壬子; 《增補文獻備考》 권164, 市 糴考2 附 互市

있었다. 경신대기근의 피해가 극에 달했던 현종 12년(1671) 6월, 병조판서 徐必遠은 청에게 請糴하는 사안을 조정에 건의했지만, 당시 정국을 주도하던 좌의정 許積이 이를 반대했다.66) 같은 해 8월 현종이 이 논의를 다시 꺼냈지만 허적, 閔鼎重, 金壽興 등 대신들이 반대하여 청적은 이뤄지지 않았다.67) 이 당시 곡물 수입을 반대했던 이유는 크게 세 가지로 운송이 어렵다는 것, 훗날 청이 곡식을 요구할 우려가 있다는 것, 그리고 청에게 은혜를 받고 싶지 않다는 것이었다.68) 현실적인 어려움과 청에 대한 반감이 수입이 이뤄지지 않았던 원인이었던 것을 알 수 있다. 더군 다나 현종이 다시 수입 논의를 제기했을 당시 '우리나라의 기근이 참혹한지를 저들이 필시 알고 있을 것이니 우리가 만약 조곡을 청한다면 저들이 혹 세폐를 감하지 않겠는가?'라고 말한 것에서도 알 수 있듯이, 현종 본인 역시 곡물 수입이 실제로 이뤄질 것으로 생각하지는 않았다. 다만 조선의 기근이 심각한 상황이라는 것을 알려 청이 세폐를 감면해주기를 꾀했던 것이 주요한 목적이었음을 알 수 있다.69)

또한, 개시무역을 통한 곡물 수입을 논의하기 1년 전인 숙종 22년 11월, 부제조 李濡가 상소를 올려 관서 및 청북지역의 기근이 막심하여 기존에 진행된 강화유수부의 목면을 대여해주고 해서의 쌀을 이급한 조치등으로는 감당할 수 없다며 청적을 제안하였다.70)이유는 그해 여름까지평안도 관찰사로 재직하면서 그 지역 기근의 심각성을 잘 알고 있었기에이러한 제안을 한 것으로 보인다. 그는 상소에서 경신대기근 당시 청적이 논의되었다가 반려되었던 사실을 알지만 지금 상황에서는 이 외에 다

^{66) 《}顯宗實錄》 권19, 현종 12년 6월 1일 庚辰

^{67) 《}顯宗實錄》 권19, 현종 12년 8월 8일 丙戌

⁶⁸⁾ 경신대기근기 곡물 수입논의가 종료되고 4년 뒤인 1675년(숙종 1) 다시금 조선에 기근이 들자 윤휴가 수입논의를 제기하는데, 이때 허적은 또다시 반대하면서 이전에 수입을 반대했던 것은 청에게 은혜를 받지 않으려고 했기때문이었다고 명시하였다. (《肅宗實錄》 권4, 숙종 1년 7월 27일 癸丑 "蓋不欲受恩於淸也.")

^{69) 《}顯宗改修實錄》 권24, 현종 12년 8월 8일 丙戌 "上曰: 直請則不可, 彼若以事體不當責我, 則見敗矣. 我國飢饉之慘, 彼必知之. 我若請糶, 則彼或減歲幣耶."

^{70) 《}肅宗實錄》 권30, 숙종 22년 11월 4일 丁巳

른 수단이 없으므로 다시금 청적을 제안한다고 말한다. 마지막으로 전왕조에서도 국가가 기근으로 위급한 일을 맞이했을 때 곡물을 받아들인적이 있다고 설득하였다.71) 이유가 언급한 전 왕조의 사례는 앞서 말한고려 충렬왕 대에 원으로부터 곡식을 원조받았던 것을 지칭한다. 경신대기근 당시 청적이 반려된 사실을 알기 때문에 보다 강력한 근거를 제시하기 위해 고려의 전례를 거론한 것이다. 그러나 이때에도 조정에서는 부정적인 의견을 냈다. 경신대기근기에 청적을 반려한 것은 앞으로 다가올 걱정이 있기 때문이었고, 그때와 마찬가지로 지금도 청적은 어렵다고판단했다.72)

이렇듯 청으로부터 곡물을 수입하자는 의견은 기근이 심각할 때 종종 제안되었지만, 실행에 옮겨진 적은 단 한 번도 없었다. 조선이 곡물 수입을 망설였던 가장 큰 원인은 수입의 대상이 청이라는 사실이었다. 병자호란 당시 남한산성에서의 항복 이후 조선의 일반적인 여론은 청에 대한復讎雪恥와 對明義理를 내세우고 있었기 때문이었다. 73) 경신대기근 당시'(청에게) 부림 당하는 것은 면하지 못하더라도, 빌어먹고 살 수는 없다'라고 말한 민정중의 발언이나, 청으로부터 은혜를 입고 싶지 않다고 말한 허적의 발언이 이를 명확하게 보여준다. 74) 청의 곡물을 수입하는 건그들에게 은혜를 받는 것이기 때문에 의리상 그럴 수 없다고 보았던 것

^{71) 《}承政院日記》 368책 숙종 22년 11월 4일 丁巳

^{72) 《}承政院日記》 368책 숙종 22년 11월 7일 庚申

⁷³⁾ 대명의리란 명에 대한 사대를 의리로서 간주하는 조선 지식인의 이념을 지칭하는 용어이다. (허태구, 2020 〈정조대 대청 외교와 대명의리의 공존, 그 맥락과 의미〉, 《지역과 역사》 47, 142쪽) 17세기 후반 대명의리의 형성과 전개에 대한 설명은 아래 일련의 연구 참조; 이태진, 1994 〈조선 후기 對明義理論의 변천〉, 《아시아문화》 10; 노대환 2003 〈숙종·영조대 對明義理論의 정치·사회적 기능〉, 《한국문화》 32; 허태용, 2006 〈17세기 중·후반 중화회복의식의 전개와 역사인식의 변화〉, 《한국사연구》 134; 우경섭, 2012 〈조선중화주의에 대한 학설사적 검토〉. 《한국사연구》 159

^{74) 《}顯宗改修實錄》 권24, 현종 12년 8월 8일 丙戌 "鼎重曰:國家雖不免爲人役,胡至於請糧求活乎?"《肅宗實錄》 권4, 숙종 1년 7월 27일 癸丑 "積曰: 愈棨曾爲此論議,不一未行. 其後徐必遠又以爲言,臣與柳赫然力陳而止之. 蓋不欲受恩於清也."

이다.

기근의 규모가 심각하여 외부로부터의 진휼곡을 보충할 필요성이 높다고 할지라도 청으로부터의 곡물 수입은 조선 사회에서 쉽게 결정할 수 있는 사안이 아니었다. 곡물 수입이 진휼정책으로 채택되기 위해서는 의리의 문제가 해결될 필요가 있었다. 이를 공리공담의 명분 논쟁이라고볼 수만은 없을 것이다. 병자호란과 명청교체의 충격으로부터 반세기가겨우 지난 시점에서 의리라는 논제는 조선에게 진휼만큼이나 중요한 현실의 문제였기 때문이다. 그리고 바로 이때 廣州府尹을 역임했을 당시을병대기근의 참혹함을 눈앞에서 목격한 바 있던 대사간 朴泰淳이 개시무역으로 방법을 바꿔 곡물 수입을 제안했다.75)

박태순의 주장을 살펴보기에 앞서 그가 제시한 개시무역을 통한 곡물수입이 기존에 논의되었던 請糴과 어떤 차이가 있는지 설명할 필요가 있다. 청적은 糶糴을 요청한다는 의미인데, 한국사에서 조적은 흔히 환곡, 즉 진휼곡을 내어주고 받는 의미로 이해된다.76) 그런데 조적의 문자적의미는 쌀을 사들이고 내다 파는 것으로, 정확히는 굶주림을 전제로 하는 곡물 매매이다. 따라서 請糴은 원조의 의미를 내포한다.77)

⁷⁵⁾ 박태순(朴泰淳)(1653~1704)은 오도일, 유성운 등과 교유한 소론계 인물로 사헌부 지평, 홍문관 등 청요직을 거쳐 광주부윤, 대사간 등을 역임한 인물이다. 그는 을병대기근이 진행되던 숙종 21~23년(1695~1697) 광주부윤으로 재직하였는데, 이 당시 그는 司饔院의 分院 백성들이 기근으로 굶어 죽고 곡식을 요구하며 관청 앞에서 소란을 피운 일로 처벌받은 기록이 있다. 이 때의 기억이 그가 적극적인 진휼정책을 모색하게된 계기가 되었을 것으로 추측한다. (《肅宗實錄》권31.; 숙종 23년 윤3월 6일 丙戌; 숙종 23년 4월 6일 乙卯)

^{76) 《}萬機要覽》에서 재용편에 糶糴항목을 두고 고구려 고국천왕 당시 봄에 곡식을 賑貸해주었다가 가을에 돌려받았던 것이 조적의 시작이라고 언급하며 조적과 환곡을 동치하고 있다는 점에서 이를 확인할 수 있다. (《萬機要覽》財用編3 糶糴,「還穀」)

⁷⁷⁾ 孔子가 陳와 蔡 사이에서 곤란을 당하여 먹을 것이 없자 子貢이 쌀을 사왔던 고사, 周나라에 기근이 들자 魯隱公이 宋·衛·齊·鄭에 곡물무역을 요청했던 고사에서 告糴 혹은 請糴이 사용되었다는 점이 이를 뒷받침한다. (孔子家語·在厄》 "孔子厄于陳蔡,從者七日不食.子貢以所齎貨竊犯圍而出,告糴於野人,得米一石焉."《春秋左氏傳》 魯隱公 6년,甲子 "冬,京師來告饑,公爲之請

조선에서는 국가 간의 청적을 매매와 대출 두 가지 의미로 모두 사용한 것이 확인된다. 張維가 인조 9년(1631) 가도에 주둔하던 도독 黃龍에게 보낸 자문을 보면 황룡이 곡물의 구입을 요청했다는 의미로 청적을 사용했다.78) 한편, 《高麗史節要》에는 충렬왕 6년(1280) 4월에 경상도와전라도에 기근이 발생하여 元에 告糶하자, 원에서 1만 석을 빌려주어 가을에 갚게 하고 1만 석을 무상으로 주었다는 기사가 있다.79) 또한 앞서언급한 경신대기근기 수입 논의 당시 민정중은 청적을 곡식을 빌리는 것(借穀)으로 표현한 바 있다.80) 을병대기근기 곡물 수입 논의에서 南九萬이 개시를 통한 곡물 무역과 다르게 청적은 은화가 소모되지 않는다고언급한 내용에서도 청적이 대출, 혹은 원조의 의미로 사용된 것을 확인할 수 있다.81) 정리하자면 조선은 국가 간의 청적을 지칭할 때, 그것이가격을 지불하고 구입하는 것이든, 빌려오는 것이든 간에 타 국가를 대상으로 부족한 곡물을 내어주기 요청하는 의미로 사용했다.

다시 을병대기근기 수입 논의로 돌아와서, 숙종 23년(1697) 5월 박태순이 처음 개시무역을 통한 곡물 수입을 제안했던 상소를 살펴보도록 하겠다.

무릇 중강에서 개시하는 것은 본래 새롭게 만들어내는 일이 아닙니다. 물화를 무역하는 것은 지금 이미 하고 있으므로 호시로 말하자면, 곡물을 무역하는 것이 어찌 다르겠습니까? 예전 임진왜란의 여파 중에도 중강시를설치하여서 관서의 백성이 구제되었을뿐만 아니라 서울 역시 크게 의뢰하였으니, 이는 이미 드러났던 효과입니다. 우리에게는 빌려줄 것을 구하는

糴於宋衛齊鄭, 禮也.")

^{78) 《}谿谷先生集》 권12, 「黃都督回咨」 "准此行據議政府狀啓'摠鎭之咨請糴糧, 非止一再, 其辭愈往而愈迫. (중략) 使本國登稔如曩歲, 則以有易無, 兩相資濟, 亦何不可之有."

^{79) 《}高麗史節要》 권20, 충렬왕 6년 4월 "以慶尚全羅道饑, 遣將軍金富允如元告 糶. 中書省借兵糧一萬碩, 至秋償之, 又加糶一萬碩."

^{80) 《}顯宗實錄》 권19, 현종 12년 8월 8일 丙戌

^{81) 《}承政院日記》 373, 今季 23년 9월 21일 戊戌"其後領府事南九萬, 送言於臣等, 以爲開市, 則當易以銀貨, 而即今管·運餉, 亦無可送之銀貨, 反不如直爲請糴之爲愈."

부끄러움이 없고, 저들에게는 은혜를 베푸는 일이 아닙니다. 있는 것과 없는 것을 서로 통하게 하고, 저들과 우리가 이익을 주고받는 것입니다. 만약과조를 밝게 세워서 간악하고 좀스러운 무리를 엄히 금지한다면, 또한 이로인해 문제가 생기는 염려가 없을 것입니다.82) (후략)

그는 중강개시에서 곡물을 수입하는 것은 지금도 진행되고 있는 개시 무역에 곡물 항목을 추가하는 것에 불과하다고 주장했다. 그리고 임진왜 란 당시 중강에서 개시를 통해 요동의 곡물을 수입하였던 사례를 들어 개시무역을 통한 곡물 수입은 전거가 있는 행위라는 것을 명백히 밝혔 다.83) 나아가 그는 그저 없는 것과 있는 것을 피차간에 무역하는 것이기 때문에 청에게 은혜를 받는다고 여기거나 부끄럽게 여길 이유가 없다고 주장하며 타당성을 제고하였다.

박태순이 기존에 제기되었던 청적과 달리 개시무역을 제안하면서 얻는 효과는 다음과 같다. 앞서 밝혔듯이 청적은 부족한 식량을 확보하기 위해 외국에 곡물을 내어주기를 요청하는 것으로, 원조의 의미를 내포한다. 그러나 박태순은 청적과 구분되는 개시무역을 제안함으로써 곡물 수입을 상호 대등한 무역으로 설정했다. 이러한 논리에 따르면 개시를 통한 곡물 수입은 국가의 위상이 관여되지 않는 사안이므로 의리의 문제를 고민할 필요가 없다. 기근이 심각하여서 어쩔 수 없이 의리를 타협하는 것이 아니라, 곡물을 수입하더라도 의리는 여전히 보전된다고 본 것이다.

개시무역이라고 하는 방안을 제시하여 곡물 수입에서 의리의 문제를 해소한 박태순의 논리는 상당히 효과적이었던 것으로 보인다. 이후 논의 과정에서, 설령 수입을 반대한다고 하더라도, 의리를 논거로 쓰는 경우는 발견되지 않았기 때문이다. 그러나 의리의 문제가 해결되었다고 해서 곡

^{82) 《}東溪集》 권8, 〈辭承旨兼陳所懷疏〉

[&]quot;夫開市於中江,本非刱設之事,而物貨交易,今已爲之.苟曰互市,貨穀何殊?昔在 壬甲倭亂之餘,亦設中江之市,不惟西民得濟,都下亦多賴之,此已然之效也.在 我無求貸之恥,在彼非恩施之事,有無相通,彼我交利.如能明立科條,嚴禁姦細,則亦無因此生事之慮矣."

⁸³⁾ 임진왜란기 중강개시 무역에 대한 자세한 설명은 김문기, 2012 앞 논문, 327~334쪽 참조.

물 수입이 곧바로 결정된 것은 아니었다. 한 번도 진행된 적 없었던 청으로부터의 곡물 수입은 그리 간단하게 판단할 문제가 아니었기에, 조정은 대단히 신중한 태도를 보였다.

개시무역을 통한 곡물 수입 건의에 대한 비변사의 의논은 한 달 뒤인숙종 23년 6월에 진행되었는데, 이때 논의에 참여한 신하 모두가 부정적인 의견을 내었다.84) 반대이유는 크게 세 가지로 요약된다. 먼저, 영의정柳尚運, 판부사 申汝哲, 좌의정 尹趾善, 예조판서 申珫 등 대신 대부분이전례가 없는 일을 새로 진행할 경우, 훗날의 폐단이 걱정된다는 의견을내었다. 이들이 걱정한 훗날의 폐단[日後難處之弊]은 대사성 李寅煥이 언급한 '무역하는 물화를 抑賣하는 폐단' 등으로 생각된다. 다음으로 병조판서 閔鎭長은 수입하게 될 청의 쌀 품질이 좋지 않다며 반대했고, 마지막으로 우부승지 金盛迪은 대소국이 通市하면 이익은 대국에, 손해는 소국에 돌아간다는 것을 근거로 반대했다. 논의과정을 지켜본 숙종은 현재연행사가 떠나있는 상태이기 때문에 이들이 돌아온 뒤에 다시금 논의할 것을 제안하고 마무리 지었다.

같은 해 9월 연행사로 떠났던 우의정 崔錫鼎이 돌아오자 박태순은 다시 상소를 올리고 논의가 재개되었다.85) 이때 논의에서도 대신 대다수가 반대하는 의견을 내보이지만, 어조의 변화가 포착되기 시작한다. 가장 눈에 띄는 사실은 그해 봄에 의주 부윤 柳以復이 私商을 거느리고 책문후시에서 곡물을 사 왔다는 것이다.86) 대신들은 해당 사실을 언급하면서 후시에서 사상의 거래를 통해 곡물을 수입하는 것은 단발적, 비공식적이기 때문에 훗날의 폐단을 걱정하지 않아도 되지만 개시를 통한 공식적인수입이 정례화되면 그 이후 상황이 염려된다며 곡물 수입을 일부 용인하는 모습을 보였다. 한편, 여전히 유상운, 최석정 등은 互市에서는 이익이 대국에 돌아간다고 반대했다. 그런데, 사직 이인환, 형조판서 李彦綱, 좌참찬 鄭載禧 등은 훗날의 폐단을 염려하면서도 곡식을 통해 쌀을 많이

^{84) 《}承政院日記》 372책, 숙종 23년 6월 3일 辛亥

^{85) 《}承政院日記》 373책, 숙종 23년 9월 13일 庚寅

^{86) 《}承政院日記》 373책, 숙종 23년 9월 13일 庚寅"今春義州府尹, 因柵門往來 人, 有米穀買來之事."

들여올 수만 있다면 백성이 크게 힘입을 수 있을 것이라며 긍정적인 의견을 내비쳤다. 6월에 비해 상당한 어조의 전환이 있는 것을 확인할 수있다. 이에 숙종은 이 외에 다른 곡식을 마련할 방도가 없기 때문에 재자관을 차송해야 한다고 결정했다.87)

그러나 논의가 진행된 3일 뒤에 비변사에서는 외부의 의론과 원임대신 의 의견 모두 곡물 수입을 꺼린다고 전하며 재자관 차송을 유보하고 다 시 논의할 것을 제안했다.88) 5일 뒤인 9월 21일 다시 논의가 진행되었는 데, 이때 숙종은 논의에 참여한 신하 모두에게 의견을 물었다.89) 대신들 의 의견은 개시를 통한 곡물 무역 찬성 측으로 크게 기울어져 있었다. 당초 곡물 수입을 반대하던 유상운, 윤지선 등은 이 날 운수의 어려움이 있는 청적보다 개시무역이 낫다며 찬성하는 의견을 개진했다. 특히 유상 운은 중강개시뿐만 아니라 책문후시를 통한 곡물 수입까지 제안하였다. 최석정은 은화가 소모되는 개시무역보다 청적이 낫다는 남구만의 의견을 전하면서도 외부에서 의론해본 결과 개시무역이 낫다고 판단했다며 찬성 했다. 병조판서 李世華, 이조참판 吳道一, 한성군 李基夏, 병조참판 李光 夏, 부사직 이인환, 개성 유수 趙相愚 등은 개시에서 은화 유출과 억매와 같은 후일의 폐단이 걱정되지만, 임진왜란 시기를 비롯하여 무역은 항상 있었던 일이며 이로 인해 관서의 백성이 힘입는 바가 매우 크기 때문에 찬성한다는 의견을 제시했다. 개시무역과 청적을 모두 반대한 신하는 형 조참의 李徵明이 유일하다. 이때 이징명이 반대하는 이유는 국내에서 군 신상하가 몸소 절약하는 모습을 보이고 낭비를 줄인다면 곡식을 아낄 수 있기 때문이라고 하는, 다소 원론적인 차원이었다. 결국 숙종은 개시를 통한 곡물무역을 요청하는 재자관을 차송하기로 결정하고 같은 달 30일 바로 재자관을 출발시켰다.90)

^{87) 《}承政院日記》 373책, 숙종 23년 9월 13일 庚寅 "無他生穀之道, 不得不以齎 容官差決."

^{88) 《}承政院日記》 373책, 숙종 23년 9월 16일 癸巳

^{89) 《}承政院日記》 373책, 숙종 23년 9월 21일 戊戌

^{90) 《}同文彙考》 補編 권7, 使行錄, 丁丑(1697년, 숙종 23); 《同文彙考》 原編 권46, 交易 二 〈請市米穀咨互錫賚〉

국내의 진휼곡만으로는 기근의 피해를 감당할 수 없었던 시점에 조선은 상황을 타개할 새로운 진휼정책으로서 곡물 수입을 구상했다. 그러나대명의리가 중요한 현실의 문제였던 17세기 말 조선의 상황에서 청으로부터 곡물을 수입하는 건 쉽게 결정될 수 없는 사안이었다. 이때 박태순이 개시무역이라는 방안을 제안함으로써 곡물 수입을 원조의 의미를 내포한 청적이 아닌 상호대등한 무역으로 설정하였다. 이로 인해 곡물 수입과 의리가 충돌하는 문제를 벗어나는 논리가 구성될 수 있었다. 조선조정에서는 이를 받아들여 청적과 개시무역 중에 어느 것이 나은지 저울질하는 모습을 보였다. 전례없는 청으로부터의 곡물 수입은 여전히 걱정스러운 진휼정책이었지만, 점차 대신들은 이를 선택 가능한 방안 중 하나로 인식하게 되었다. 수입과정에서 발생할 수 있는 폐단에 최대한 대처할 것을 기약하면서 조선은 곡물 수입을 결정하였다.

二. 청 곡물 수입과정과 진휼정책

1. 교섭 과정에서 충돌한 조선과 청의 지향

본 절에서는 조선의 수입 요청부터 곡물 수입을 담당한 청 측 사신의 귀환까지 수입 교섭 과정 전반을 살피면서 각 단계에서 핵심적인 쟁점이 되었던 사안은 무엇이었는지 확인한다. 이를 통해 조선과 청이 곡물 수 입을 통해 이루고자 한 목적이 서로 충돌하면서 수입 교섭이 어떤 방향 으로 전개되었는지 파악한다.

곡물 수입은 다음과 같은 과정을 거쳐 진행되었다. 수입을 결정한 숙종 23년(1697) 9월 말에 재자관이 곧바로 차송되었고,⁹¹⁾ 이들이 북경에 도착한 것은 11월이었다. 청 예부에서는 무역에 대해 부정적인 의견을 냈지만, 강희제는 무역을 허가했다.⁹²⁾ 구체적인 무역방식은 곧바로 정해

^{91) 《}同文彙考》 原編, 권46, 무역2 〈請市米穀容〉 (숙종 23년 9월 30일)

^{92) 《}聖祖仁皇帝實錄》 권186, 강희 36년 11월 22일

졌는데, 심양 인근 지역[綏哈城, 小姐廟]에 저축된 쌀 2만 석을 육로로 중강까지 운송하여 판매하고, 상인[鹽商 張行]으로 하여금 조운미 2만 석을 구입하여 바다를 통해 산동에서 중강으로 옮겨 내다 팔게 하는 것을 허락하는 것이었다.93) 육운미는 호부시랑 貝貨諾, 해운미는 이부시랑 陶岱의 감독하에 운반되었다.94) 먼저 육운미가 이듬해 1월 14일에 도착하였고95), 가격을 두고 오랜 협상이 이어진 끝에 2월 28일에 무역이 완료되었다.96) 해운미 감독을 담당한 이부시랑 도대는 4월 26일 중강에 도착했는데,97) 해운미는 강희제가 무상으로 하사한 쌀 1만 석과 함께 운송되었다.98) 해운미의 경우 청 측에서 私米의 거래를 추가로 요구하여 논란이 발생했지만, 결과적으로 사미의 거래는 이뤄지지 않았고, 해운미는 육운미와 동일한 가격으로 거래되었다.99) 5월 말 무역 과정 전체를 감독하던 호부시랑 貝貨諾이 돌아가면서 곡물 수입은 종료되었다.100)

곡물 수입의 전개를 본격적으로 탐구하기에 앞서 무역방식과 무역에 참여한 주체를 설명하겠다. 중강개시는 청과 조선 조정의 관리하에 각국 상인이 무역하는 것이 통상적이지만, 을병대기근기 청 곡물 수입은 기근이라는 특수한 상황으로 인해 무역 주체에 변동이 생겼다. 청의 경우 청상인이 무역에 참여하는 것은 같았지만, 판매하는 물품이 상인 측에서 자체적으로 마련한 재화가 아니라 청 조정으로부터 사들인 國穀이었다는 점에서 차이를 보인다. 한편, 조선의 경우 기근의 피해를 받은 백성이 직접 곡물을 구매할 여력이 없다고 판단하였다. 따라서 상인 개개인이 직접 개시에 참여하는 것을 막고 조정의 관리하에 公貨를 사용하여 곡물을 구매했다.101) 따라서 곡물 무역은 관리·감독과 외교를 담당했던 청 조정,

^{93) 《}同文彙考》 原編 권46, 무역2 〈禮部准請咨〉 (숙종 23년 12월 6일)

^{94) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 1월 2일 戊寅

^{95) 《}肅宗實錄》 권32. 숙종 24년 1월 14일 庚寅

^{96) 《}同文彙考》 原編 권46, 무역2 〈米穀完市咨〉 (숙종 24년 5월 18일)

^{97) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 26일 庚午

^{98) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 2월 25일 庚午

^{99) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 5월 20일 癸巳. 미곡의 수입가격에 대해서는 본 절 아래에서 상세하게 다룰 것이다.

^{100) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 5월 29일 壬寅

^{101) 《}謄錄類抄》 11 4, 交隣 四, 戊寅 正月 初八日"許多飢民勢難各自持價買得

무역 협상 및 거래 실무를 담당했던 청 상인, 그리고 청 조정과 교섭을 진행함과 동시에 청 상인과의 무역 협상에 참여했던 조선 조정 이렇게 세 주체가 존재했다.

그렇다면 각각의 주체는 곡물 무역을 어떻게 인식했고, 어떠한 의도로 참여했는가. 먼저 조선은 곡물 수입을 논의할 당시 청적이 아닌 개시무역이라는 수입 방식을 제시함으로써 수입을 정당화하는 논리를 구성했다는 것에 유념할 필요가 있다. 조선은 청으로부터의 곡물 수입을 곡물 원조가 아닌 상호 대등한 무역으로 인식했고, 따라서 수입 과정에서도 이러한 의미를 분명히 드러내고자 했다. 또한, 조선은 국내의 곡물 부족을해결하기 위한 진휼정책으로서 곡물을 수입한 것이다. 따라서 최대한 빨리, 되도록 적은 비용을 지출하여 문제없이 곡물을 사들이고자 했다.

반면, 청 조정은 강희제의 의지를 따라 곡물 무역을 조선에 대한 원조로서 자리매김하고자 했다. 강희제는 삼번의 난 당시 조선이 북벌론의대두나 군비 강화와 같이 의심스러운 태도를 보였던 것을 의식하고 있었기에,102) 이후 사대문서의 형식을 가지고 문죄하거나 경종의 왕세자 책봉을 거부하는 등 조청 관계에서 예제적 지배 질서를 강화하는 모습을보였다.103) 이런 와중에 조선으로부터 곡물 무역을 요청받았기 때문에그는 무상미를 얹어주며 자신이 조선을 원조한 것이라는 의미를 강하게부여하려 한 것이다. 이는 수입 완료 후 강희제가 몸소 「海運賑濟朝鮮記」를 지어 자축한 것에서도 확인할 수 있다.104) 또한, 강희제는 수입 직전인 1693년부터 1696년까지 4년간 요동 지역의 기근을 海運賑濟를 통해 해결한 자신감도 있었기 때문에 더욱 수월하게 무역 요청을 받아들였

於開市處是白乎等. 以今當以公貨先爲入送貿米. (중략) 此非年例開市之比, 別無入送商賈之事, 自平安監 兵營運餉等收聚銀貨及所産雜物, 各庫別將中限十人抄擇使之領去物貨."

¹⁰²⁾ 노대환 2003 앞 논문; 이재경, 2014 〈三藩의 亂 전후(1674~1684) 조선의 정보수집과 정세인식〉,《한국사론》 60; 정해은, 2015 〈숙종 초기 평안도의 변장 증설과 방어 체제의 변화〉, 《사학연구》 120

¹⁰³⁾ 손성욱, 2019 〈王世子冊封으로 본 淸·朝관계 (康熙35년~乾隆2년)〉, 《동양사학연구146》

^{104)《}聖祖仁皇帝御製文集》 第2集, 卷33, 記 「海運賑濟朝鮮記」

다.105) 청 조정은 국내의 기근을 해운을 통해 구제했듯, 조선의 기근을 구제함으로써 청과 조선 간의 위계를 공고히 하려는 목적을 가지고 곡물 무역에 참여했다고 볼 수 있다. 한편, 청 상인의 입장에서 곡물 수입은 노동력과 물자를 투자한 무역사업이었다. 그들의 이윤추구 역시 수입 과정의 전개에 영향을 끼쳤다.

이렇듯 조선과 청은 곡물 수입을 바라보는 관점도, 곡물 수입을 통해이루려는 목적도 서로 달랐다. 두 국가가 가졌던 인식의 간극은 사전교섭 과정에서부터 드러났다. 숙종 23년(1697) 11월 강희제가 곡물 수입요청을 받아들인 이후, 구체적인 사전교섭은 같은 해 11월 조선에서 출발한 연행사절을 통해 진행되었다.106) 해당 사절은 강희제의 준가르 토벌을 진하하고 경종의 세자책봉을 사은하는 것을 겸한 冬至使行이었는데,107) 강희제의 무역 허가 직후 북경에 도착했다. 이로 인해 곡물 수입을 담당했던 청 호부와 이부의 郎中이 연행사절의 숙소로 찾아와 사전교섭을 진행했던 것으로 보인다.

첫 번째로 교섭했던 항목은 운반경로였다. 육운미는 중강에서 가까운 심양에서 출발하여 수례로 운반하는 것이었기에 별다른 문제가 없었지만, 해운의 경우 조선과 청 사이에서 공식적으로 시도된 적이 없었기 때문에 논의가 길어졌다. 청 관료는 중강까지의 물길을 알지 못한다고 말하며 봉황성 인근 해변에 짐을 풀고 그곳에서 조선의 배에 옮겨 실어 중강까지 운반하는 것을 제안했다. 연행사절은 의주에서 국내로 운반하는 것도 힘에 부칠 것으로 판단하여 거절했지만, 청 측에서 물길을 알지 못하는 지역으로 운반하는 것에 대해 계속해서 우려를 표했다. 그러자 연행사절은 압록강과 황해가 만나는 지역에 위치한 薪島와 車牛島 중 조선의 경계 안에 있는 신도에서 청의 해운선을 맞이하여 중강까지의 길을 안내하겠다고 답했다. 청 관료는 황제의 명령으로 이뤄지는 사안이니 경

¹⁰⁵⁾ 김문기, 2012, 앞 논문, 359~360쪽.

^{106) 《}承政院日記》 374책, 숙종 23년 11월 2일 戊寅; 《同文彙考》 補編 권3, 使臣別單 三, 「冬至兼謝恩進賀行書狀官 柳重茂聞見事件」; 《謄錄類抄》 권 11, 交隣 四, 戊寅 三月 二十六日

^{107) 《}同文彙考》 補編 권7, 使行錄, 丁丑(1697년, 숙종 23)

계를 넘는 것도 무방하다고 말했고, 결국 청 경계 안에 있는 거우도에 조선 선박을 보내 해운선을 중강까지 안내하도록 하는 것으로 결정되었 다.

운반경로 교섭에서 두 국가가 크게 충돌했던 지점은 곡물 수입의 혜택 을 입는 지역의 범위였다. 곡물 무역이 조선에 얼만큼 이익이 되는지 묻 는 강희제의 질문에 연행사절이 관서와 해서의 백성이 삶을 이어갈 희망 이 생길 것이라고 답하자 논란이 발생했다.108) 청 예부는 황제의 은택이 마땅히 온 나라에 미쳐야 하는데 관서, 해서에만 혜택이 한정되는 이유 를 물었고 연행사절 측은 양국 경계에 있는 개시에서 무역이 진행되기 때문에 그 인근 지역을 구제하는데 곡물이 사용될 것이라고 답했다. 그 러자 청 내각은 곡물무역의 효과를 제고하기 위해 산동에서 해운하는 선 박을 조선의 내지 깊은 곳에 정박하는 것을 제안했다. 연행사절은 중강 외에는 교역에 적절한 장소가 있을지 잘 알지 못한다고 둘러대며 제안을 거절하려 했다. 그러나 청의 통관은 청천강, 대동강, 임진강 등 황해와 닿아있는 강들을 구체적으로 언급하며 강력한 의지를 보였다. 연행사절 은 크게 당황하면서 잘 알지 못하는 물길로 운반했다가 피차 낭패를 볼 수 있다며 중강 외에는 결코 불가하다고 단언하였다. 청 예부에서 무역 경로의 변경을 고민했던 이유는 무역의 효과에 대해 강희제가 상당한 주 의를 기울이고 있었기 때문으로 보인다. 예부가 조선이 작성하여 올리는 奏文에는 해운미가 중강으로 운반된다는 내용은 삭제할 것을 요청하며 운반경로 교섭은 일단락되었다.

다음으로 사전 교섭 과정에서 조선과 청의 의견이 갈렸던 사안은 중강에 곡물이 도착했을 때 사례를 표하는 주체가 누가 될 것인지에 대한 문제였다. 운반경로 교섭이 정리된 직후 강희제가 해운미에 추가로 무상미1만 석을 보내기로 하면서 청 측에서는 조선의 국왕이 국경에 나와 직접사례를 표할 것을 요구했다. 청이 수천 리에 달하는 여정을 거쳐 곡식을 운반해오는데, 서울에서 수백 리 거리에 불과한 중강으로 조선 국왕이

^{108) 《}同文彙考》 補編 권3, 使臣别單 三, 「冬至兼謝恩進賀行書狀官 柳重茂聞 見事件」"兩西之民, 庶有延活之望."

나오는 것은 무리가 아니라는 것이 그들의 주장이었다. 연행사절은 大國이 小邦을 도와준 적은 한두 번이 아니지만, 국왕이 경계에 직접 나온적은 단 한 번도 없었다며 반대했다. 그러나 청 관료는 藩王들이 경계에서 친히 받은 사례들을 언급하여 반박했다. 결국 조선이 미봉책으로 숙종이 오래된 지병이 있어 멀리 나갈 수 없다고 변명했다. 그러자 청 측에서 불편한 심기를 내비치면서 조선의 답변을 받아들이는 대신 왕과 가장 가깝고 가장 높은 자[最親而最尊]를 보내라고 요구한다. 이때 연행사절은 청이 조선의 왕세자를 보내기 원하는 것으로 파악했는데, 지금 세자의 나이가 겨우 10살이기 때문에 이는 불가하다고 생각하고 숙종의 어첩과 함께 대신을 보내 사례를 표하는 것으로 결정한다.

마지막으로 조선은 은화가 풍부하지 않은 상황을 알리며 종이, 소금, 나무, 해삼, 미역 등의 잡화도 미곡 거래에 사용할 수 있게 해줄 것을 요청하고 교섭을 마무리 짓는다. 한편, 청에서는 중강에서의 거래 뿐만아니라 이번 사행이 복귀하면서 봉황성에 저축된 쌀도 사갈 것을 제안하였다.109) 연행사절은 중강개시에서의 거래만으로도 국내의 은화를 다 소모할 것이라며 거절했다.

사전교섭 과정 전반에 걸쳐 청은 적극적인 태도로 일관했다. 당초 거래를 허가했던 유상미에 더해 무상미를 얹어주기도 했고, 추가적인 미곡거래도 가능하다는 것을 시사했다. 또한, 조선 내지까지 운반할 수도 있다는 의사를 보였으며, 조선의 국왕이 직접 사례를 표할 것을 요구하기도 했다. 곡물 수입을 조선에 대한 청의 원조라고 인식하고 그 의미를 강조하려는 의지가 선명히 드러났다.

반면, 조선은 설령 무상미가 일부 포함되어 있다고 하더라도 곡물 수입의 본질적인 의미를 상호 대등한 개시무역으로 설정하고자 했다. 그렇기에 무상미에 대해서도 적당한 수준의 사례를 표하는 것에 주의를 기울였다. 또한, 청에서 직접 조선 국내 깊숙이 들어와 곡물을 전달하면, 조

¹⁰⁹⁾ 이는 청 예부가 처음 수입요청을 받아들였을 때부터 제안한 내용이기도 하다. 《同文彙考》 原編 권46, 무역2 〈禮部准請咨〉 (숙종 23년 12월 6일) "朝鮮進貢來使, 有貿穀帶去者, 聽其糴去."

선의 의도와 달리 곡물 수입에서 원조의 의미가 크게 더해질 가능성이 컸다. 더군다나 통상적으로 무역이 이뤄지던 국경지대가 아닌 다른 지역에서의 곡물 수입은 예기치 않은 폐단을 발생시킬 염려가 있었다. 따라서 곡물 수입이 이뤄지는 장소를 처음 계획했던 대로 중강에 한정시켰다. 한편, 곡물 수입에 소요되는 비용이 구체적으로 파악되지 않은 상태에서 섣불리 추가적인 거래를 진행할 경우 조선의 은 재정이 심대한 타격을 받을 수도 있었기에 조선은 이 역시 거부했다. 조선에게 있어 곡물수입은 위기 상황을 타개하기 위한 진휼정책이었고, 여타 진휼정책과 달리 청이라는 외부 변수가 상존하는 사안이었다. 따라서 조선은 되도록 변동사항 없이 원안대로 수입을 진행하고자 하였다.

사전교섭내용이 정해진 이후, 조선 조정에서는 본격적인 수입 준비에들어간다. 숙종 24년(1698) 1월 초에 작성된 「中江及海運米穀 開市節目」에서 그 구체적인 내용을 확인할 수 있다.¹¹⁰⁾ 절목은 당시 기호지방의 기근이 가장 심각하고 서울에 사람이 제일 많으므로 해운미 2만 석은 전부 서울로 보내고 육운미 2만 석은 일부만 평안도 각읍에 분급하고 나머지는 서울로 보낼 것을 지시하고 있다. 그 외에 쌀을 보관할 임시처소를 만들 것, 황해도 백성도 무역에 참여하게 할 것, 잡화로 쌀값을 충당할 때 소는 절대로 팔지 말 것, 조선의 시가에 비해 매우 싼 가격에 들어올 테니 백성의 구제를 위해 수입 후 국내 운반과정에서 이익을 취하지 말 것 등을 당부했다. 청으로부터의 곡물 수입은 전례가 없던 진휼정책이자 새로운 종류의 무역이었기 때문에, 조선 조정은 만반의 준비를하고 곡물이 중강에 도착하기만을 기다렸다.

곡물이 도착하고 본 교섭이 진행되는 과정에서도 조선과 청은 몇 가지 쟁점을 놓고 충돌하였다. 첫 번째로 논란이 되었던 것은 육운미의 가격 이었다. 육운미의 원가는 1석당 銀 1냥 2전이었지만, 청 상인들이 육로로 운송하는 과정에서 길이 진창이라 소가 많이 죽었다면서 운반비를 대폭 늘려 1석당 銀 12냥의 가격을 요구했다.¹¹¹⁾ 청 상인들이 원가의 10배로

^{110) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 正月 初八日

^{111) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 二月 初九日

가격을 올려 부른 것이다. 조선 측은 한참 낮은 금액인 銀 2냥을 제시하 였고, 의견차가 좀처럼 좁혀지지 않아 무역이 정지되었다. 조선 조정에서 는 상인들끼리의 거래에 관료가 직접 나서서 가격을 제시하는 것은 사체 에 맞지 않는다고 여기면서도 일단 거래를 성사하기 위해 銀 4냥, 5냥의 가격을 제시하는 私書를 연이어 청 상인 측에 보냈다.112) 최석정은 계갑 대기근 당시 시가가 1필에 쌀 2두였는데, 중강개시에서는 1필에 쌀 20두 였기 때문에 도움이 되었던 것이라고 말하며 청 상인이 요구하는 가격이 터무니없이 비싸다고 분노했다.113) 그리고 중강에 나온 호부시랑과 북경 의 황제에게 자문을 보내 문제를 해결할 것을 제안했다.!14) 앞서 말했듯 이 청 관료는 수입 과정에 대한 관리·감독만 담당하였고, 곡물 가격협상 의 주체는 청 상인이었다. 그런데 조선은 청 조정에 연락을 보내 개입하 기를 요청하려 한 것이다. 이 방안이 실제로 채택되지는 않았지만, 조정 에서 체면을 구겨가면서까지 어떻게든 가격협상을 마무리 지으려 했던 상황이었음을 유추할 수 있다. 이때 남구만은 청 상인들이 일단 곡물이 중강에 도착하면 조선 측에서 살 수밖에 없는 상황임을 알고 높은 가격 에 억매하려는 계책을 부리는 것이라고 지적하면서도 더 이상 일이 커지 지 않게 그들이 원하는 값을 치러주자고 건의했다.115)

결국 곡물이 도착한 지 한 달 반이 지난 2월 28일에서야 육운미는 1斛당 은 5냥 7전에 거래되었다.¹¹⁶⁾ 청 상인이 처음 제시했던 12냥에 비하면 반 이상 줄은 가격이었으나 원가가 銀 1냥 2전이었던 것을 생각하면

^{112) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 2월 7일 壬子; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24 년 2월 10일 乙卯

^{113) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 二月 初九日"壬辰倭亂後, 民廢耕作癸甲之凶荒連仍, 其時有中江開市之事, 米穀多爲出來. 其時市直則一疋木得米二斗, 而開市價直則一疋木給二十餘斗, 大爲蒙利云. 卽今則使私商輸運使之折價, 故以致如此矣"

^{114) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 2월 10일 乙卯

^{115) 《}承政院日記》 376책, 숙종 24년 2월 10일 乙卯

^{116) 《}同文彙考》 原編 권46, 무역2 〈米穀完市咨〉; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 5월 20일 癸巳. 곡물 수입에 사용된 斛과 石의 용량에 대해서는 본 장 2절 참조.

원가 대비 5배가량 비싼 가격에 거래가 이뤄진 것이다. 결과적으로 조선은 생각했던 것보다 더 비싼 가격에 곡물을 수입했고, 생각보다 더 많은 시간을 지난한 흥정에 할애한 뒤에서야 곡물을 받을 수 있었다.

그런데 최종 타결된 가격인 은 5냥 7전에 대해 조선과 청은 어떻게 인식했을까? 가격 협상 과정에서 청의 통관 玄萬始는 해당 가격이 어떻게설정되었는지 구체적으로 설명했다. 그는 상인이 성경의 창고에 저장된쌀을 구매했을 때의 원가는 1석당 은 1냥 2전이었고, 이를 봉황성을 거쳐 중강까지 수레로 운반하는데 드는 품삯이 수레당 은 1냥 2전이었으며, 1석을 너비 20척의 포대 8개에 나눠 담았는데 이 포대 값도 계산하면 판매 가격이 1석당 丁銀 5냥이라 하더라도 막상 상인에게 실제로 돌아가는 이익은 은 1~2냥 수준이라고 주장했다.117) 중강까지의 길이 진창이라 소가 많이 죽었다는 앞서 청 상인 측의 주장까지 참고했을 때, 처음 12냥을 제시한 것은 과도했지만 실제로 거래가 성사된 은 5냥 7전은청 상인에게 있어 합리적인 가격으로 여겨졌을 수 있다. 원조로서 곡물무역을 바라봤던 청 조정과 달리 상인에게 있어 곡물 무역은 상당한 공력과 비용을 투자한 사업이었기 때문에 그에 합당한 대가를 얻으려 했다.

하지만 조선이 보기에 이는 청 상인이 폭리를 취하는 것이었다. 17세기 말 조선은 사행 무역을 통해 심양에서 거래한 경험이 다수 있었기에 봉황성에서 심양까지 육로 운반비가 통상 수례당 은 1냥을 넘지 않는 사실을 인지하고 있었다.¹¹⁸⁾ 따라서 조선은 쌀의 원가 은 1냥 2전에 운반비 은 1냥을 더하면 소가 죽은 것을 고려하더라도 銀 4~5냥 수준이면 상인에게 충분한 이익을 제공할 것으로 판단하여 해당 금액을 제시했던 것으로 보인다. 대략적인 금액을 인지하고 있는 상태에서 청 상인이 그보

^{117) 《}承政院日記》 376, 令零 24년 2월 10일 乙卯 "今來玄萬始,則曰:彼以一大石之價,折銀一兩二錢,自牛庄,至鳳城·中江,各雇車,價定一兩二錢,且小石二石,爲一大石,而小石布帒,爲四件,一件入布二十尺,折價丁銀五兩分數,合係價本價,彼輩當得一二兩贏利云."

^{118) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 二月 初九日"我國使行時雇車之價, 自瀋陽至鳳城例不過一兩."

다 훨씬 비싼 금액을 제시했고 결국 예상보다 비싼 가격에 거래가 성사 되자 조선은 강한 반발감을 보였다.

해운미를 수입하는 과정에서는 조선 조정과 청 관료의 대립이 두드러졌다. 먼저 문제가 된 것은 무상미에 대한 사례였다. 청 측에서는 사전교섭과 마찬가지로 무상미가 '황제의 특별한 은혜에서 나온 것이니' 국왕과세자, 대신, 종신이 국경에 나와 사례를 표할 것을 다시금 요구했다.¹¹⁹⁾ 결국 좌의정 최석정이 대신으로서 국경에 나가는 것으로 결정되었는데,해운미 교섭과정을 담당했던 청 이부시랑 陶岱는 최석정에게 임금을 대신하여 북향하고 엎드려 사례를 표할 것을 요구했다.¹²⁰⁾ 또한,陶岱는 숙종에게 무역의 빠른 진행과 특별한 감사의 자문을 요구하는 내용의 명첩과 봉서를 올리는데 그 말미에 "眷弟 陶岱는 머리를 조아려 절합니다."라는 구절을 적어 조선 조정에서 논란이 발생했다.¹²¹⁾ 원조와 상호 대등한 무역이라고 하는,곡물 수입을 바라보는 청과 조선의 근본적인 인식차이가 다시금 충돌한 것이다.

결정적인 문제는 이부시랑 陶岱가 청 조정에서 나온 해운미 외에 별도로 私米와 물화를 가져와 이것을 함께 거래할 것을 요구하면서 발생했다.122) 이때 陶岱는 해운미의 무역보다 자신의 물화를 거래하는 것에 더관심을 가졌으며 이를 거래하지 않으면 무역 협상도 지체될 것이라는 의사를 내비친 것으로 보인다. 백성이 굶어 죽어가는 상황에서 이들을 살릴 곡식을 인질 삼아 장사하려는 행태에 숙종은 결국 분노를 터뜨린다. 곡물 수입 논의가 제기된 이후 처음으로 청을 오랑캐라고 지칭하며 "오

^{119) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 3월 5일 庚辰; 《同文彙考》 補編 권3, 使臣别單 三, 「冬至兼謝恩進賀行書狀官 柳重茂聞見事件」

^{120) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 4월 26일 庚午

^{121) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 5월 1일 甲戌 "眷弟陶岱頓首拜." 권제는 인척간 동년배에 대한 자기 겸칭인데, 조선 국왕에게 보내는 서신에 이러한 표현을 사용하였다는 것을 이유로 조선 조정 여론에 큰 파장을 일으켰다. (《肅宗實錄》권 32, 숙종 24년 5월 2일 乙亥; 《肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 5월 5일 戊寅) 이 사안은 수입종료 이후 최석정을 탄핵하는 논거로도 제시되었다. 최석정의 탄핵과정에 대해서는 본고 2장 3절 참조.

^{122) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 5월 11일 甲

랑캐와 금수는 의리로써 책망할 수 없는 것이다."라고 비난했다.123) 청은처음 미곡 무역을 허가할 당시 상인들의 사적인 매매는 금지할 것이라고 명시했다.124) 약속을 어기면서까지 이익을 탐하려는 행태에 조선 조정은크게 분노한 것이다.125) 그런데 이는 상인들이 이익을 도모할 기회를 제공하여 효율적인 운반을 유도하는 것으로 청이 자국 내의 기근을 해결할때 자주 활용하는 방법이었다.126) 하지만 조선에 입장에서는 생명 앞에서 이익을 다투는 금수의 모습으로밖에 보이지 않았다.

조정에서는 사적인 물화의 매매는 결코 허락할 수 없다는 의지를 강하게 드러내면서도, 무역 협상이 결렬되어 그 사실이 청 조정에 보고될 경우 이로 인해 발생할 난처한 상황을 걱정했다.127) 조선의 필요에 따라무역이 이뤄진 상황에서 조선은 상대적 약자의 위치에 설 수밖에 없었다. 한 달간의 지루한 협상 끝에 결국 조선은 陶岱와 중국 상인들이 가져온 물화와 私米도 구매하기로 결정하였고, 구입대금을 충당하기 위해병조·진휼청·금위영의 은 6만 냥을 추가로 중강에 보낼 것을 지시했다.128) 해운미의 가격도 육운미보다 저렴할 것이라는 예상과는 다르게육운미와 동일한 1斛당 5냥 7전으로 결정되었다.129) 다만, 私米는 무역을총괄했던 호부시랑 貝貨諾이 철수할 때까지 가격이 확정되지 못한 상태였는데, 그 이후로도 지리한 논쟁이 이어지자 결국 청 측 通判이 거래를포기하고 돌아가면서 조선의 입장에서 최악의 상황은 피할 수 있었다.130) 이로써 7개월에 걸친 조선의 청 곡물 수입은 종료되었다.

이상으로 곡물 수입 과정 전반을 살펴보았다. 조선은 청으로부터의 곡물 수입을 원조의 의미를 내포한 청적이 아니라 상호 대등한 무역으로서

^{123) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 5월 11일 甲申"夷狄, 禽獸, 不可以義理責 フ"

^{124) 《}同文彙考》 原編, 권46, 무역2 〈禮部准請咨〉 (숙종 23년 12월 6일)

^{125) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 5월 1일 甲戌

¹²⁶⁾ 김문기, 2014 앞 논문, 143쪽.

^{127) 《}承政院日記》 378책, 숙종 24년 5월 11일 甲申

^{128) 《}肅宗實錄》 권 32, 숙종 24년 5월 23일 丙申

^{129) 《}肅宗實錄》 권 32. 숙종 24년 5월 20일 癸巳

^{130) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 6월 2일 丙午

정의했고, 수입이 진행되는 과정에서 이러한 의미를 관철해내고자 했다. 그러나 곡물 수입이 본질적으로 기근을 구제하기 위해 시행된 국가 차원 의 진휼정책이었기 때문에 원조의 의미를 배제하려던 조선의 목적은 달 성하기 어려운 태생적인 한계를 지니고 있었다.

또한, 곡물 수입은 청이라는 상대방이 존재했기 때문에 더욱 조선의의도에만 부합하게 진행될 수는 없었다. 청 조정은 원조의 의미를 부각하고자 무상미를 얹어주고 조선이 이에 대해 지성한 謝禮를 표하기를 바랐다. 곡물 수입을 조청 관계에서의 우열을 명시할 수 있는 사건으로 보았던 것이다. 한편, 청 상인은 막대한 공력과 비용을 투자한 만큼 그에걸맞는 이윤을 취하려 조선과의 줄다리기를 이어갔다. 이 과정에서 조선은 생각보다 큰 비용을 소모했고, 청 관료로부터 치욕적인 언사를 듣기까지 하였다. 국내에서 이뤄지는 일반적인 진휼정책과 달리 청과의 교역을 통해 이뤄진 곡물 수입은 조선이 통제할 수 없는 변수가 크게 작용하였다.

2. 수입 내역과 곡물 분배

본 절에서는 수입된 곡물의 총량, 소요된 비용, 곡물의 분배를 항목별로 분석한다. 이를 통해 곡물 수입의 결과와 진휼정책으로서 곡물 수입이 갖는 의미를 파악한다.

1) 수입된 곡물의 총량과 수입 비용

수입된 곡물의 총량에 대해서 3만 석과 5만 석이라는 두 가지 의견이 제시된 바 있다.¹³¹⁾ 이렇게 추정이 갈렸던 이유는 조선의 도량형 체계와 청의 도량형 체계가 서로 달라 청 기준으로 稱量한 곡물을 조선이 파악

¹³¹⁾ 김문기와 오호성은 5만석, 김성우와 노대환은 3만석이 수입되었다고 추정하였다. 오호성, 2007 《조선시대의 미곡유통시스템》, 국학자료원, 248~249쪽; 김문기, 2014 앞의 글, 118쪽; 김성우, 1997 앞의 글, 35쪽; 노대환, 2003앞의 글, 162쪽.

하는 과정에서 기록된 수치들이 혼동을 일으키기 때문이다.132) 따라서 수입된 곡물의 총량을 정확히 파악하기 위해서는 수입 당시 기록에서 확 인되는 각 稱量 단위의 용량과 가격 간의 비례관계를 비교·분석할 필요 가 있다. 추정에 활용할 수 있는 단서는 다음과 같다.

- ① 숙종 24년 1월 곡물 무역을 요청하러 북경에 파견된 재자관이 倉石 1 石의 원가는 銀 6전이라고 보고했다.¹³³⁾
- ② 숙종 24년 2월 육운미 교섭 당시 청 통관 玄萬始는 중강에 가져온 청 곡물의 稱量 단위로 小石과 그 두 배 용량을 가지는 大石이 있는데, 大石 1석의 원가가 銀 1냥 2전이라고 설명했다.¹³⁴⁾
- ③ 숙종 24년 5월 18일 숙종은 청 호부에 지난 2월 육운미 2만 石을 正銀 5만 7천 냥에 거래했으며 5월 중으로 해운미 2만 石을 正銀 5만 7천 냥에 거래할 것이라는 내용의 자문을 보냈다.¹³⁵⁾
- ④ 숙종 24년 5월 20일 접반사 趙亨期는 해운미의 가격이 육운미와 동일 하게 1斛당 銀 5냥 7전으로 결정되었다고 보고했다.136)

¹³²⁾ 청은 1石=2斛=10斗=100升의 稱量 체계를 사용했고, 조선은 1平石(小斛)=15 斗=150升 / 1全石(大斛)=20斗=200升의 稱量 체계를 사용했다.(Sung-Hwa HONG, 2020 "Official and Private Weights and Measures(Duliangheng 度 量衡) during the Qing Dynasty and Contemporary Perceptions", Sungkyun Journal of East Asian Studies Vol.20, p.187; 이종봉, 2016 《한국도량형 사》, 소명, 211쪽.)

^{133)《}承政院日記》 376책, 숙종 24년 1월 3일 己卯"倉石一石之價, 定以六錢之銀."; 《謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 正月 初八日"瀋陽市價雖曰正銀六錢."

^{134) 《}承政院日記》 376, 今季 24년 2월 10일 乙卯"今來玄萬始, 則曰'彼以一大石之價, 折銀一兩二錢, 自牛庄, 至鳳城·中江, 各雇車, 價定一兩二錢, 且小石二石, 爲一大石, 而小石布梯, 爲四件, 一件入布二十尺."

^{135) 《}同文彙考》 原編, 권46, 早역2 〈米穀完市杏〉"戶曹參判趙亨期馳啓,'康熙三十七年二月二十八日,中江開市先到陸運米二萬石,兩平折價將正銀五萬七千兩照數交易,分賑遠近饑民.' 訖續據接件使戶曹參判金構馳啓,'康熙三十七年五月內,中江追到海運米二萬石,將正銀五萬七千兩平價完市."

^{136) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 5월 20일 癸巳 "淸海運米, 閱月爭價, 始依陸

먼저 ②를 통해 수입된 청 곡물의 칭량 단위는 大石, 그리고 大石의 1/2 용량을 가지는 小石이 있음을 확인할 수 있다. 그런데 ①에서 보고된 倉石 1석 원가(銀 6전)은 ②에서 언급된 大石 1석 원가(銀 1냥 2전)의 1/2이므로 倉石은 大石의 1/2 용량을 갖는 小石을 지칭하는 것으로 추정된다.

한편, ③에 따르면 육운미는 1石당 正銀 2냥 8전 5푼에 거래되었고 해운미도 같은 가격에 거래되어야 한다. 그런데 그로부터 이틀 뒤 기록인 ④에서는 해운미의 가격이 육운미와 동일한 1斛당 銀 5냥 7전으로 거래되었다고 하여 두 배 차이를 보인다. 따라서 ③의 石과 ④의 斛은 용량이 두 배 차이가 나는 별개의 稱量 단위임을 알 수 있다. ①, ②를 고려했을 때, ③에 기록된 石은 倉石[小石]을, ④에 기록된 斛은 大石을 지칭하는 것으로 보인다.

이상의 내용을 참고하여 수입된 곡물의 총량과 수입 비용을 계산하겠다. 조선이 유상으로 매입한 곡물은 육운미와 해운미를 합쳐 청의 稱量 단위로 大石 기준 2만 석, 倉石[小石] 기준 4만 석이며, 구매 가격은 大石 기준 1석당 正銀 5냥 7전의 가격으로 총 正銀 11만 4천 냥이었다.

이를 조선의 칭량 단위 기준으로 환산하면 다음과 같다. 숙종 24년 4월 해운미 교섭을 담당하던 접반사 趙亨期의 보고에 따르면 당시 청의 倉石 1石의 용량은 조선의 稱量 단위로 14斗였다.137) 따라서 15斗의 용량을 갖는 조선 平石 기준으로 환산할 경우 조선이 유상으로 수입한 곡물의 수량은 3만 7천석 가량이었다.138) 또한, 正銀을 조선에서 주로 통용

運例, 以每一斛銀五兩七錢折定云."

^{137) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 四月 二十二日 "且接伴使趙亨期所報中, '倉石一斛, 雖爲十四斗, 而以江都斛子留在灣府者量之, 則恰爲十五斗云矣. 到今 船運之時, 則別造七斗容入斛子上送, 使之以此斗量, 此斛二斛當爲十四斗 而十 四斗當爲倉石一斛云""

¹³⁸⁾ 조선에서 통상적으로 관에서는 평석(15두)을, 민간에서는 전석(20두)을 기준으로 1石을 매기는 관행이 정착되었기 때문에, 본고에서는 수입된 곡물의 총량을 조선기준으로 환산할 때 관에서 통용되던 평석을 기준으로 판단하였다. 평석과 전석 단위의 활용에 대한 자세한 설명은 이헌창, 1996 〈肅宗-正

되었던 丁銀 기준으로 환산하면 조선은 청 곡물 수입에 대략 136,800냥의 은화를 소비한 것으로 보인다.¹³⁹⁾ 당시 조선이 왜관으로부터 한 해동안 수입하는 은화가 20만냥 정도였다는 점을 참고했을 때,¹⁴⁰⁾ 상당한양의 은화가 곡물 수입에 사용되었다는 것을 알 수 있다.

한편, 무상미 1만 석은 수입과정에서 2만 석으로 지칭되는 경우가 발견되지 않고 유상미 4만 석과 함께 언급되기 때문에 倉石[小石]이 稱量단위였던 것으로 보인다.¹⁴¹⁾ 따라서 조선이 청으로부터 수입한 총수량은 倉石[小石] 기준 5만 석, 조선 平石 기준 4만 7천 석 가량이었다. 숙종 26년(1700) 호조의 연간 경상 미곡 수입이 대략 12만 2천 석이었다는 기록을 참고했을 때¹⁴²⁾, 진휼정책의 시행에 있어 유의미한 수량의 곡물이수입된 것을 확인할 수 있다.

2) 청 곡물 수입 재원

다음 〈표 1〉은 사료에서 확인되는 기록을 토대로 각 관청이 청 곡물 수입에 사용한 비용을 丁銀 기준으로 추정한 금액과 그 비율을 정리한 것이다.

祖朝 (1678-1800년간) 米價의 變動〉, 《경제사학》21 참조.

¹³⁹⁾ 경종 원년(1721) 사행 당시 正銀(=天銀)과 丁銀의 교환비율은 1:1.2였다는 기록이 전한다. (《備邊司謄錄》 77책, 영조 1년 4월 17일 甲申 "權懌曰,'取 考辛丑年使臣別單,則所謂五千兩,乃是天銀,以丁銀計之,則當爲六千兩云矣.") 다만, 곡물 수입이 진행되던 숙종 24년은 조선과 쓰시마번이 일본의 새로운 은화인 겐로쿠(元祿)은에 대한 무역허가를 두고 교섭을 이어가고 있던 시점이었다. 따라서 청 곡물 수입에 사용된 은화가 전부 丁銀는 아니었을 가능성이 있다. 겐로쿠(元祿)은 수입교섭에 관한 자세한 내용은 정성일, 2012〈조선과 일본의 銀 유통 교섭(1697~1711)〉,《한일관계사연구》42 참조.

¹⁴⁰⁾ 박소은, 2003 〈17·18세기 호조의 銀 수세 정책〉,《한국사연구》121, 155~156쪽.

¹⁴¹⁾ 이는 강희제가 곡물 무역 완료 이후 작성한 〈海運賑濟朝鮮記〉의 기록에서도 확인된다.(《聖祖仁皇帝御製文集》 第2集,卷33,記〈海運賑濟朝鮮記〉 "平價貿易,共水陸運米四萬石,加齊者一萬石.")

^{142) ≪}增補文獻備考≫ 財用考 2 國用 2

〈표 1〉 관청별 청 곡물 수입 비용과 비율

관청	비용(丁銀)	비 율	비고	
	 [兩]	[%]		
평안도				
감영·병영	0.4.000	26.4	은화와 잡물을 합쳐 10,000석 구	
및	34,200		매한 것을 丁銀 기준으로 환산	
각읍 관아				
황해도 감영			○취이 카므○ 참취 1 EAA 전	
및	5,130	4	은화와 잡물을 합쳐 1,500석 구	
각읍 관아			매한 것을 丁銀 기준으로 환산	
강화유수부	28,000	21.7		
호조	37,000	28.6	숙종 24년 3월 진휼청과 호조가	
			서로 조율하여 20,000냥을 지출	
			한 것을 각각 10,000냥씩 지출한	
			것으로 계산	
			(《謄錄類抄》권11,交隣四,戊	
			寅 三月 十一日)	
진휼청	25,000	19.3	숙종 24년 3월 진휼청과 호조가	
			서로 조율하여 20,000냥을 지출	
			한 것을 각각 10,000냥씩 지출한	
			것으로 계산	
			(《謄錄類抄》권11, 交隣 四, 戊	
			寅 三月 十一日)	
합계	129,330	100	본고 2장 2절 1항에서 추정한	
			곡물 수입 총비용은 丁銀	
			136,800냥	

먼저 중강 인근에 있던 평안도와 황해도에서는 각각 1만석, 1,500석가 량의 곡물을 해당 지방관청의 재정을 사용하여 구입하였다.¹⁴³⁾ 조선후기

¹⁴³⁾ 청 곡물은 1倉石 당 4개의 포대에 나눠 담겨 운송되었는데, 조선은 이를 다시 옮겨 담지 않고 그대로 분배한 것으로 보인다. (《謄錄類抄》 권11, 交

에 평안도는 토지와 인신으로부터 수취한 부세를 중앙에 상납하지 않고 감영과 병영에 비축했기에 상당한 규모의 재정을 자체적으로 운영하고 있었다. 이는 국경지대의 군사비용과 청 칙사 접대 비용 등을 평안도에 서 담당하고 있었기 때문이었다.144)

평안도 및 황해도가 곡물 수입 비용을 충당한 내역은 앞서 2장 1절에서 살펴본 「中江及海運米穀 開市節目」에 자세히 설명되어있다. 먼저평안도는 감영과 병영에서 수취한 은화와 각읍 관아의 기타 잡물을 활용하여 필요한 곡물을 구입했다.145) 다음으로 황해도는 기근 상황이 조금나은 山郡을 제외한 일부 지역만 곡물을 구매했는데, 구입 대금을 충당하기 위해 은과 함께 담배, 종이, 소금, 물고기, 미역 등 기타 잡물을 거래했던 것이 확인된다.146)

유상으로 구매한 4만 석의 곡물 중 평안도, 황해도에서 구매한 수량을 제외한 육운미 8,500석과 해운미 2만 석은 중앙에서 전부 구매하였다. 가장 먼저 활용된 것은 강화유수부의 재정이었다. 육운미 수입을 개시할당시 사전에 평안도 감영으로 보냈었던 강화도 유수부의 목면 명목의 은 [江華木價銀] 2만 냥으로 그 값을 충당하게 하였는데,147) 평안도 감영에 잔존한 은이 1만 8천여 냥으로 많지 않다는 보고가 올라오자 진휼청에 이관되었던 강화목가은 1만 냥이 추가로 보내졌다.148)

다음으로는 호조와 진휼청의 재정이 활용되었다. 숙종 24년(1698) 3월

隣 四, 戊寅 正月 初八日; 《承政院日記》 376책, 숙종 24년 2월 10일 乙卯) 따라서 이하에서 사용하는 石 단위는 청의 倉石(조선 平石 0.93석) 기준임을 밝혀둔다.

¹⁴⁴⁾ 권내현, 2002〈17세기 후반~18세기 전반 평안도에서의 청사(淸使) 접대와 재정 운영〉,《역사와 현실》43

^{145) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 正月 初八日"自平安監·兵營運餉等收聚 銀貨及所産雜物,各庫別將中限十人抄擇使之領去物貨.(중략)監·兵營及淸北各 邑各其所買之米,預先料理以爲運去之地爲白乎矣."

^{147) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 正月 初八日

^{148) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 正月 十一日

해운미의 교역을 준비하는 과정에서 진휼청이 호조와 함께 은 2만 냥을 올려보냈고, 이에 더해 호조에 저축된 은 1만 2천 냥이 추가로 보내졌 다.149) 두 달 뒤 해운미 가격이 조선의 예상과 다르게 육운미와 동일하 게 설정되면서 부족한 은을 충당하기 위해 진휼청과 호조 각각 1만 5천 냥씩 총 3만 냥을 올려보냈다.150)

곡물 수입에 큰 비용을 지출했던 관청은 호조, 평안감영 및 병영, 강화유수부, 진휼청, 황해감영 순으로 진휼청이 지출한 비중이 다소 낮은 점이 눈에 띈다. 이는 을병대기근에 대처하는 과정에서 시행된 기왕의 진휼정책으로 인해 이미 진휼청의 재정이 상당히 소모된 상태였기 때문으로 보인다. 또한, 전체 재원에서 강화유수부의 은(江華木價銀)이 차지하는 비중이 상당히 높은 사실도 주목된다. 앞서 1장에서 살펴보았듯, 당시조정에서 진휼정책을 시행할 때 강화유수부에 비축된 군향곡이 활발하게 사용되었는데, 곡물뿐만 아니라 은 역시 진휼사업에 활용된 양상을 확인할 수 있다.

한편, 이상의 사료를 통해 확인되는 각 관청이 곡물을 수입하기 위해 지출한 재정을 합산하면 대략 銀 13만 냥이다.151) 그렇다면 각 관청은 어떻게 이 정도 수량의 은을 지출할 수 있었을까. 이를 파악하기 위해선 17세기 후반 대일본, 대청 무역의 확대로 조선 내부에 유통되던 은의 양이 상당했으며, 각 관청에서 다양한 방법으로 은 재정을 저축하고 있었던 상황을 이해해야 한다. 왜관에서 거래된 倭銀의 일부는 동래부에서 수세하여 지방재정으로 활용하고 있었는데, 17세기 후반부터 호조로 왜은 수세 업무가 이관되었고,152) 호조가 국내 은광에 대해서도 수세하면서 을병대기근 직후인 숙종 26년(1700) 당시 호조는 연간 4만여 냥의 은

^{149) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 三月 十一日

^{150) 《}謄錄類抄》 권11. 交隣 四. 戊寅 五月 十二日

¹⁵¹⁾ 이는 앞서 수입 총량과 수입 가격을 통해 추정한 곡물 수입 총 비용인 丁銀 136,800냥과 유사한 수치이다. 《備邊司謄錄》에 기록된 정보를 활용한다면 곡물 수입에 소요된 자금과 그 출처에 대한 보다 정확한 파악이 가능할 것으로 보이는데, 아쉽게도 현전하는 《備邊司謄錄》은 숙종 22년부터 24년까지 3년의 기록이 누락되어 곡물 수입 당시의 기사를 찾아볼 수 없다.

¹⁵²⁾ 박소은, 2000 〈17·18세기 호조의 왜관수세책 변화〉, 《조선시대사학보》14

을 수세하고 있었다.153) 또한, 사행 무역 시 역관이 지참할 수 있는 팔포은을 대여해주고 그 이자를 수취하는 대여은 제도가 활성화되면서 호조뿐만 아니라 여러 관청의 은 재정이 빠르게 불어났다. 그 결과 17세기후반 호조에 저축된 은은 대략 30만 냥에 달했다고 전해진다.154) 이 같은 방식으로 각 관청에서 저축한 은이 곡물 수입의 대금을 지불하는 데사용되었던 것으로 보인다.

3) 수입된 곡물의 분배

육운미, 해운미, 무상미 항목별로 수입된 곡물이 어떻게 분배되었는지 정리한 내용이 아래의 〈표 2〉이다.

^{153) 17~18}세기 호조의 은 수세현황에 대한 자세한 수치는 박소은, 2003 앞의 글, 각주 62번 참조.

^{154) 《}備邊司謄錄》 79책, 영조 2년 1월 24일 丁巳

〈표 2〉 수입된 곡물의 분배 (단위: 石)

7 3					
종류 지역	육운미	해운미	무상미	총합	비고
평안	10,000		3,650	13,650	육운미 10,000석
					평안도병영·감영에서
					구입
황해	1,500		700	2,200	육운미 1,500석
					황해도감영에서 구입
충청	2,000			2,000	강화유수부 재정으로
					구매하여 유수부 관
					할 환곡으로 귀속되
					었으나 지역민의 반
					발로 충청도에 捧留
경기	5,000			5,000	강화유수부 재정으로
					구매하여 유수부 관
					할 환곡으로 귀속되
					었으나 지역민의 반
					발로 진휼청에 直捧
중앙		18,650	4,000	22,650	
및		호조	경기수영·		
기타			영종진·사		
관청		진휼청	옹원·장악		
			원		
운송비	1,500	1,350	1,650	4,500	중강에서 서울까지
(추정)					곡물을 운반하는 비
					용이 대략 4,500석이
					라는 기록이 전한다.
					(《謄錄類抄》권11,
					交隣 四,戊寅 三月
					十一日)
총합	20,000	20,000	10,000	50,000	,

평안도에는 자체 재정으로 구입한 육운미 1만 석에 더해 중앙에서 무상미 3,650석을 추가로 획급하여 총 13,650석이 획급되었다.155) 다음 황해도는 자체 재정으로 구입한 1,500석에 더해 무상미 700석을 중앙에서획급하여 총 2,200석이 획급되었다.156) 평안·황해도 지역은 을병대기근당시 기근과 그로 인한 전염병의 피해가 심각하다는 보고가 자주 올라왔기 때문에, 해당 지역에 획급된 곡물은 곧바로 진휼곡으로 사용되었을 것으로 추정된다.157) 두 지역에 곡물이 분급된 방식은 사료로 전해지지않지만, 지방관청의 재정을 상당수 사용하여 곡물을 사들인 것이기 때문에 무상 분급보다는 환곡 형태의 분급이 주가 되었을 것으로 추정된다.

한편, 서울로 보내진 곡물은 평안·황해도 지역에 분급된 수량과 의주에서 서울까지의 뱃삯을 제한 2만 8천석 가량이었다. 158) 먼저 서울로 들어온 육운미 8천여 석 중 뱃삯을 제한 7천 석은 비변사 회의를 통해 충청도와 경기도에 각각 2천 석, 5천 석씩 환곡 형태로 분급하기로 결정되었다. 159) 이때 조정에서는 수입한 곡물을 발매하자는 의견도 나왔던 것으로 보이는데, 이에 대해 호조판서 李濡는 백성들도 청에서 무상미를보낸 사실을 알고 있어 이를 발매할 경우 '청은 우리를 구하기 위해 쌀을 내었는데, 우리나라는 발매하여 돈을 걷는다.'라는 비판이 나올 수 있다며 반대했다. 다만, 수입 과정에서 조선의 예상보다 훨씬 많은 금액이

¹⁵⁵⁾ 해운미 분배를 결정하는 과정에서 우선 무상미 3천 석이 평안도에 획급되었고, 곡물 수입 과정에서 평안도 백성의 노고를 인정해야 한다는 최석정의 요청에 따라 500석이 추가로 획급되었으며, 마지막으로 평안도 防軍의 군역비를 給代하는데 150석이 추가로 획급되었다. (《謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 三月 十一日; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 10일 甲寅; 《承政院日記》 378책, 숙종 24년 5월 15일 戊子)

¹⁵⁶⁾ 진휼곡이 부족하다는 황해도 관찰사의 요청에 따라 무상미 700석이 획급되었다.(《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 10일 甲寅)

¹⁵⁷⁾ 평안·황해도의 을병대기근기 피해상황은 본고 1장 1절 참조.

^{158) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 三月 十一日; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 10일 甲寅

^{159) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 四月 初六日; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 20일 甲子

소모되어 이를 보충할 필요가 있으므로 불가피하게 백급이 아닌 환곡을 시행해야 한다고 주장했다. 또한, 육운미 구매 시에 강화유수부의 재정을 사용했기 때문에, 이번에 환곡으로 분급된 육운미는 추수 후에 강화유수 부로 운송하여 갚을 것을 제안했다.

그런데 충청도에 획급된 육운미 2천 석이 도착한 시점이 보리추수기와 겹치면서 문제가 발생했다. 숙종 24년(1698) 5월 14일, 우부승지 송상기는 다음과 같은 보고를 올렸다.

조정에서 청미 2천 석을 호서에 획급했는데, 배로 운반하는 것이 늦어져서 이미 보리를 추수할 시기에 도착하였으니, 백성들이 받으려 하지 않습니다. 고로 각 관에서 어사에게 보고하길, '이미 조정의 명령이 있어 처치하기어려우니, 끝내 억지로 분급하는 것을 면치 못합니다.'라고 하였습니다. 또한, 조정에서 이것을 大米로 改色해서 강화도로 운반하라고 하셨는데, 대개곡식을 이전하여 상납하는 것은 그 폐단이 적지 않습니다. 본래 물화가 1두라고 했을 때, 배삯 등의 잡비를 계산하면 그 값이 3두가 넘어가 버린다고하니, 곡식을 받은 읍의 民情이 더욱 원망스럽게 되었습니다. 신이 듣기로지금 북미를 환곡으로 나눠주는 일은 백성을 구하려는 뜻에서 나온 것인데, 이로움과 근본을 잃었으니, 그 폐해를 일일이 계산할 수 없습니다. 하물며이는 오히려 백성에게 해로움이 되고 있으니 또한 조정의 본의가 아닙니다.160)

보리를 수확하여 고비를 넘긴 충청도 백성들이 청에서 수입해온 곡식을 받으려 하지 않아 억지로 주는 폐단이 생기고 있는데, 근본적인 원인은 조정에서 해당 곡식을 강화유수부에 갚으라고 명했기 때문이었다. 충청도에서 강화도까지 운반하는 비용이 곡식의 본 가격을 뛰어넘어 백성을 돕기 위해 분급한 곡식이 오히려 백성에게 큰 부담으로 되고 있다는 것이다. 송상기는 억지로 환곡을 나눠주느니 차라리 발매하는 것이 나을 것이라고 건의했다. 조정에서는 발매는 절대 있을 수 없다고 선을 긋고,일단 지금 환곡으로 분급한 다음 가을에 갚은 것은 감영에 捧留하기로

^{160) 《}承政院日記》 378책, 숙종 24년 5월 14일 丁亥

결정했다. 이와 마찬가지로 경기도에 분급된 환곡 역시 백성들이 강화도에 直捧하는 것에 큰 부담을 느껴 일단 진휼청에 直捧하고 추후에 진휼청이 강화유수부에 전달하기로 결정되었다.¹⁶¹⁾

충청도의 사례를 통해 조정은 백성들이 앞으로 들어올 청의 곡물을 받기 꺼릴 수도 있다는 점을 확인했고, 해운미 2만 석은 호조와 진휼청에 획급하여 두 관청에서 비축 혹은 활용하도록 하였다.162) 마지막으로, 무상미는 서울에 4천 석가량 전달되었다. 당시 京畿水營과 永宗鎮, 司饔院, 掌樂院 등의 관청이 진휼정책의 시행으로 재정이 삭감되어 곤란을 겪는 상황이었는데, 이를 해결하는 데 무상미가 사용된 것으로 보인다.163)

4) 곡물 수입의 결과

지금까지의 분석을 바탕으로 곡물 수입의 결과를 정리하고 진휼정책으로서 곡물 수입이 갖는 의미를 정리하겠다. 을병대기근기 청 곡물 수입을 통해 平石 47,000석가량의 쌀이 수입되었다. 수입 비용을 지불하기 위해 평안감영 및 병영, 황해감영, 강화유수부, 진휼청, 호조 등 관청의 재정이 사용되었고, 대략 은 13만여 냥에 달하는 비용이 소모되었다. 수입된 곡물은 평안·황해·경기·충청 등 일부 지역과 중앙관청에 분배되었다.

평안·황해·경기·충청 지역에는 수입된 곡물이 실제로 진휼곡에 활용되었다. 이 중 평안·황해 지역은 기근의 피해가 상당했는데, 수입이 이뤄진 중강에서 가까워 비교적 일찍 수입된 육운미가 곧바로 진휼에 투입되었

^{161) 《}承政院日記》380책, 숙종 24년 8월 30일 辛未;《承政院日記》380책, 숙종 24년 9월 2일 癸酉

^{162) 《}承政院日記》378책, 숙종 24년 5월 15일 戊子

^{163) 《}謄錄類抄》 권11, 交隣 四, 戊寅 四月 二十二日; 상기한 네 곳의 관청은 모두 을병대기근기 진휼정책의 일환으로 身役이 蠲減되자 해당 관청에 소속된 군인과 장인이 생계를 이어갈 포목이 제대로 지급되지 않아 굶어 죽는 경우가 많았다. 이로 인해 해당 관청에서는 견감된 포목을 대신할 곡물을 진휼청에서 보충해줄 것을 요청했다. 이러한 요구가 받아들여져 청으로부터 수입된 곡물 일부가 상기 관청에 분급된 것으로 보인다. (《承政院日記》375책,숙종 23년 12월 2일 戊申;《承政院日記》 378책,숙종 24년 4월 3일 丁未;《承政院日記》378책,숙종 24년 4월 10일 甲寅)

기 때문에 보리가 추수되기 전까지 해당 지역의 기근을 구제하는데 상당 한 효과가 있었을 것으로 보인다.164)

그러나 경기·충청 지역에는 보리 추수가 진행되던 시점에 곡물이 분급 되어 지역민이 거부하는 모습을 보이는 등 효과적인 진휼이 시행되었다 고 보기 힘들다. 한 가지 주목되는 점은 해당 지역에 분급된 곡물은 강화유수부의 은을 사용하여 구매하였기 때문에 결과적으로 강화유수부 소속의 환곡으로 설정되었다는 것이다. 수입된 곡물이 민에게 분급되어 진휼곡으로 활용된 것은 맞지만 그와 동시에 곡물 수입을 통해 강화유수부의 은 재정 일부가 미곡 재정으로 전환되었다고도 볼 수 있다.165)

다음으로 중앙 각 관청에 분급된 무상미와 진휼청에 분급된 해운미는 직접적인 진휼곡으로 활용되지는 않았다. 다만, 관청에 분급된 무상미는 을병대기근기 4년여간의 진휼정책을 시행하면서 세금 감면과 징수 정지등의 시책으로 발생한 각 관청의 미곡 재정 손실을 보충하는 효과가 있었다. 쌀과 포목 등의 현물 화폐 경제가 중심이 되었던 당시 조선에서 미곡의 부족은 원활한 재정 운영에도 악영향을 끼쳤다. 이러한 피해를 복구하는데 수입된 곡물이 활용되었다.

한편, 진휼청에 획급된 해운미는 고갈상태에 가까웠던 진휼곡으로 비축되었다. 기왕의 진휼정책으로 발생한 재정손실을 보충하는 데 급급한 상황에서 향후 발생할 기근에 대비하기 위한 재정을 마련하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 조선은 곡물 수입을 통해 이러한 문제를 어느 정도 해결할 수 있었다.

다만, 이러한 분석은 결과론적인 해석이 될 여지가 있다. 기왕의 진휼 정책으로 소모된 미곡 재정을 보충하고 미래를 대비해 진휼곡을 비축하

¹⁶⁴⁾ 을병대기근 당시 평안도에서 진휼을 시행할 때마다 대략 10,000~30,000석이, 황해도는 1,000~5,000석의 곡물이 사용되었다는 점에서 청 곡물 수입을통해 해당 지역에 유의미한 진휼을 시행할 수 있는 곡물이 획급된 것을 확인할 수 있다. 을병대기근 당시 평안, 황해지역에 사용된 진휼곡 내역은 조낙영, 2017, 〈표 6〉참조.

¹⁶⁵⁾ 평안·황해도 지역에 획급된 곡물 역시 대부분 환곡 형태로 분급되었을 것으로 추정되므로, 동일한 맥락으로 이해할 수 있다.

는 것은 조선이 청의 곡물을 수입하면서 본래 기대했던 효과는 아니었기 때문이다. 조선이 청 곡물을 수입한 근본적인 목적은 당장 기근에 굶주려 죽어가는 백성들을 구제하기 위함이었다. 그러나 조선의 예상보다 수입이 더디게 진행되면서 결국 실제로 백성에게 분급된 분량은 전체 수입된 곡물의 절반 수준이었다. 그 성과는 분명히 있었지만, 을병대기근기청 곡물 수입이 의도와 결과가 일치한 정책은 아니었다.

3. 곡물 수입의 경험과 진휼곡 비축

본 절에서는 청 곡물 수입이 종결되는 과정과 수입의 경험이 향후 진휼정책 수립에 끼친 영향을 다룬다. 먼저 崔錫鼎과 李濡을 탄핵함으로써 조선 조정에서 곡물 수입을 정리하는 과정을 확인하고, 청 곡물 수입에 대한 조정 바깥의 여론을 파악한다. 마지막으로 수입 종료 이후 이유가 제안한 내용을 분석하여 청 곡물 수입의 경험이 조선으로 하여금 보다 안정적인 진휼정책을 강구하는 계기로 작용한 측면을 확인한다.

조선이 청 곡물 수입을 처음 결정했을 당시엔 수입을 지속할 의사가 어느 정도 있었던 것으로 보인다. 곡물 수입을 준비하는 과정에서 작성된 「中江及海運米穀 開市節目」에서는 이번 수입에서 곡물을 구매하지 못한 황해도 일부 지역은 연례대로 열리는 2월 개시에서 상인 간의 곡물 무역을 허가하겠다는 내용을 발견할 수 있기 때문이다.166) 청 역시 곡물 수입 요청을 승낙하면서 '조선이 풍년을 알릴 때까지[俟朝鮮國具報歲稔之時]' 곡물 무역을 계속할 수 있다는 의사를 표했기 때문에, 조선의 의지만 있다면 곡물 수입은 지속될 수 있는 상황이었다.167)

그러나 육운미 교역이 진행되면서 예상보다 훨씬 비싼 가격에 거래가 이뤄지자 조선은 곡물 수입으로 재정이 과도하게 소모되는 상황이 이어

^{166)《}謄錄類抄》 권11,交隣 四,戊寅 正月 初八日"黃海道段,海邊雖不免凶歉,而山郡稍勝,雖不劃給此穀,或可推移支過.且於二月年例中江開市時,黃海道亦有入送商賈交易之事,其時與平安道一體措備物貨,入送貿米取用宜當爲白齊." 167)《同文彙考》 原編, 권46, 무역2 〈禮部准請咨〉(숙종 23년 12월 6일)

질 것을 염려했다.168) 당시 일각에서는 곡물 수입을 비판하는 의견이 제기되기도 했다.169) 이에 대해 숙종은 곡물 수입은 백성을 구제하기 위한 방편이었다고 무마했지만, 그 역시 곡물 수입을 지속시키는 것에는 회의적이었다. 결국 조선 조정은 당분간 개시를 정지시켜 곡물을 더 이상 수입하지 않을 것을 잠정적으로 결정했고,170) 숙종 24년(1698) 5월 해운미무역을 감독하는 이부시랑 陶岱가 도착하자 그에게 개시중단을 요청하는 자문을 보냈다.171)

을병대기근기 청 곡물 수입 정책은 조선 조정에서 수입 전체과정을 감독한 좌의정 최석정과 청 곡물 수입을 처음 제안한 호조판서 이유를 탄핵하면서 종결되었다. 곡물 수입 완료 직후 兩司의 대간들이 合辭하여수입 과정에서 최석정이 陶岱의 眷弟 문구 사용에 반발하지 않았고, 私米의 거래를 극력 사양하지 않았다는 점 등을 이유로 들며 파직을 요청했다.172) 곡물 수입은 상호 대등한 무역이라는 의미를 설정함으로써 조선 내부에서 승인될 수 있었는데, 교섭 과정에서 곡물 수입을 조선에 대한 원조로 자리매김하려 한 청의 의도를 막아내지 못함으로써 수입 정책의 정당성을 잃게 되었다는 것이다.

한편, 장령 任元聖·지평 李世奭을 비롯한 일부 대간은 청으로부터의 곡물 수입을 처음으로 제안했던 이유를 처벌할 것을 주장했다. 이유에 대한 탄핵은 곡물 수입으로 인해 나라의 체면을 잃었다는 점, 국고가 탕진되었다는 점, 나라의 의리가 사라졌다는 점이 주된 근거로 제시되었다.173)

그런데 이유의 탄핵을 주장하는 내용 중 곡물 수입으로 인해 의리가 상실되었다는 대목이 눈에 띈다. 1장에서 살펴보았듯이 조정 대신은 박

^{168) 《}承政院日記》 376책, 숙종 24년 2월 10일 乙卯

^{169) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 3월 10일 乙酉; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 10일 甲寅

^{170) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 5월 1일 甲戌

^{171) 《}同文彙考》 原編, 권46, 무역2 〈請停秋市咨〉 (숙종 24년 5월 14일)

^{172) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 5월 28일 辛丑

^{173) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 6월 15일 己未; 《肅宗實錄》 권32, 숙종 24 년 6월 20일 甲子

태순이 개시를 통한 곡물 수입을 주장한 이후 수입 과정에서 의리의 문제를 언급하지 않는 모습을 보여왔다. 그런데 수입이 종료된 시점에 의리를 근거로 수입을 비판하는 의견이 등장한 것이다. 174) 이는 논의 당시개시무역이라는 수입 방법을 선택함으로써 의리의 문제를 소거했던 것이완벽한 해결책이 아니었음을 방증한다. 개시를 통한 곡물 수입이 원조의의마가 내포된 청적과 다름없게 되었다는 인식이 퍼지자 다시 의리의 문제가 수면 위로 떠오른 것이다.

결국, 최석정에 대한 削黜 요구는 받아들여졌고,175) 이유는 본직인 호조판서에서 遞差되었다.176) 조선 조정은 막대한 규모의 기근에 대처하기위해 청 곡물 수입정책을 시행했지만, 그 과정에서 생각보다 많은 비용이 소모되었으며, 수입을 원조로 자리매김하려던 청의 의도를 온전히 막지 못해 국체와 의리가 손상되었다고 평가하였다. 조선 조정은 최석정과이유를 탄핵하여 이러한 상황이 발생한 것에 대한 책임을 지게 하는 것으로 곡물 수입을 마무리 지은 것으로 보인다.177)

그렇다면, 곡물 수입의 결과에 대해 조정 바깥의 여론은 어떠했을까. 이를 파악할 수 있는 기록을 살펴보겠다. 먼저 송시열의 문인이었던 金 軟은 곡물 수입 당시 민간의 상황을 자신의 평가와 함께 세밀하게 기록 하였다.178) 수필은 을병대기근기 박태순의 건의로 請糶가 이뤄졌다는 내

¹⁷⁴⁾ 의리의 관점에서 곡물 수입을 비판한 대표적인 인물은 사헌부 집의 鄭澔 였는데, 그의 주장은 곡물 수입이 진행되던 1698년(숙종 24) 4월에 올렸던 상소에 상세하게 서술되어있다.(《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 4월 29일 癸酉) 해당 상소에서 정호는 인조부터 현종까지는 조선이 대명의리와 복수설치의 의지를 이어왔지만, 숙종 대 들어 춘추대의를 잊어버렸기 때문에 흉년을 맞으면 곧바로 원수에게 동정을 구걸하는 오랑캐나 금수와 같은 처지가 되었다며 곡물 수입을 강력하게 비판하였다.

^{175) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 7월 20일 壬辰

^{176) 《}肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 7월 13일 乙酉

¹⁷⁷⁾ 처벌이 이뤄진 이후 보름만에 이유는 본직에 돌아왔으며, 최석정은 한 달만에 放免되었고 또 얼마 지나지 않아 판중추부사에 임명되었다. 따라서 두인물의 탄핵이 당시 조선 조정에서 큰 의미를 가지는 사건이었다고 보기에는 무리가 있다.(《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 8월 30일 辛末;《肅宗實錄》 권32, 숙종 24년 9월 21일 壬辰)

용으로 시작한다.179) 그는 陶岱의 글이 오만했고, 조선이 소모한 은화가 막대했다는 등 조정에서 이유와 최석정을 탄핵했던 근거와 비슷한 주장 을 펼쳤다.

청 곡물에 대한 더욱 강한 반감이 드러나는 대목은 쌀의 품질에 대한 평가이다. 김간은 쌀이 심하게 썩어서 먹으면 심각한 전염병에 걸리게된다며 청 곡물로 인해 전국의 백성이 고통에 빠졌다고 주장했다.180) 1장에서 살펴보았듯, 을병대기근 후반에는 오랜 영양결핍으로 인해 면역력이 저하되어 여역이 창궐하였다. 그런데 여역이 확산된 시점이 공교롭게도 청 곡물 수입 시기와 맞물려 민간에서는 청 곡물이 여역의 원인이라고 보는 인식이 퍼져나갔다. 민간에 잠재되어 있던 청에 대한 반감이여역에 대한 공포로 인해 촉발된 것이다. 청 곡물에 대해 '썩어 문들어져사람을 죽이는 곡식[腐朽殺人之穀]'이라고 하는 김간의 악평은 이러한 당시 상황을 반영한다.

김간이 곡물 수입에 대해 이토록 부정적인 의견을 보인 근원적인 이유는 대명의리였다. 그는 대신들이 식견과 지혜가 없어 기근을 맞닥트리자 저들에게 꼬리를 흔들며 구걸한다고 평했다. 나아가 그는 조선이 명의 재조지은을 잊고 개와 양이 주는 음식을 달갑게 먹으며 굽신거리는 말로쌀을 구걸하고도 부끄러움이 없다고 탄식했다. 김간에게 있어 청은 금수와 다름없는 오랑캐였으며, 청으로부터 곡물을 수입하는 것은 오랑캐를 섬기는 행위로 여겨졌다. 상호대등한 무역으로서 곡물 수입을 설정했던 당초 조정의 입장과 달리, 김간은 곡물 수입을 원조라고 인식하고 의리의 관점에서 비판했던 것이다.

같은 맥락으로 곡물 수입 당시 활동했던 李行泰, 兪命健, 李如松 등의

^{178) 《}厚齋先生別集》 권2, 「隨錄」

¹⁷⁹⁾ 앞서 살펴보았듯 처음 곡물 수입, 정확히는 청적을 건의한 사람은 이유(李儒)이고 박태순은 중강개시를 통한 수입으로 논의 방향을 수정한 사람이다. 그러나 이유는 김간의 글에서 아예 사라져있는데, 이는 김간이 송시열의 문 인이기 때문에 같은 노론인 이유를 비호하기 위한 것으로 생각된다.

^{180) 《}厚齋先生別集》 권2,「隨錄」"米甚陳腐,味辛臭惡,作飯殆不堪食,食輒 大痛,痛必傳染.數月之內,癘氣遍于一國,環東士數千里之內,無處不至,無人不 痛,以致入路殞命者殆過數十餘萬."

인물은 오랑캐의 쌀을 먹는 것을 의리상 받아들일 수 없어 먹지 않았다는 기록이 행장에 전한다.[181] 특히 이행태는 백이와 숙제가 의리를 지켜 周粟을 먹지 않았듯이 청 곡물을 먹지 말아야 한다고 주장하였다는 기록이 있다.[182] 청에 대한 반감에 기초하여 곡물 수입을 부정적으로 평가하는 여론이 상당 부분 존재했던 것을 알 수 있다.[183]

다음으로 해남 향촌에 거주했던 윤이후가 곡물 수입에 대해 가졌던 인식을 살펴보겠다. 1장에서 살펴보았듯이, 윤이후가 낙향한 뒤부터 사망할때까지 작성한 《支菴日記》는 을병대기근기 전 기간에 걸쳐 작성되었기때문에 곡물 수입에 대한 정보와 그의 견해가 기록되어있다. 그는 현실적인 인식하에 곡물 수입을 평가했는데, 대표적인 예시로 전염병이 중국쌀로부터 시작되었다는 소문에 대해 時運이 그러하여 전염병이 발생한것이지 수입된 청 곡물이 원인일 리는 없다고 판단하여 김간과는 다른모습을 보였다.184)

곡물 수입에 대한 소식을 처음 들었을 때, 윤이후는 청이 보낸 곡식의 양이 적지 않은 것에 놀라며 그들의 국력과 재정이 우리 같은 소국과는

^{181)《}黎湖先生文集》 권29, 「敬菴李先生行狀」; 권30, 「羅州牧使兪公行狀」; 《陶菴先生集》 권44, 「處士李公墓誌」

^{182)《}黎湖先生文集》 229,「敬菴李先生行狀」"朝家嘗仍荐饑,以唐米賑民.有以受食害義與否問於公者則答曰,'吾聞使臣之請米也.至以普天王臣乞賜矜恤爲辭,其爲羞辱甚矣.堂堂周室之粟,夷齊尚且不食,况此胡米而有可食之理乎!"

¹⁸³⁾ 수입된 청 곡물을 먹지 않는 것을 백이·숙제의 고사에 빗대는 인식은 후대에도 일부 전승된 것으로 보인다. 정조대 활동한 尹行恁은 田滿車라는 인물의 행적을 소개하면서 청 왕조가 들어서자 그는 수양산에 은거하였고, 을병대기근기 청으로부터 곡물이 수입되자 이를 거부하고 고사리를 캐먹었다며전만차가 백이·숙제와 같은 인물이라고 청송하였다. (《碩齋稿》 권9, 「田滿車」) 그러나 이러한 인식이 긍정적인 평가만 받은 것은 아니었다. 마찬가지로 정조대에 활동한 이규경은 《史記》,《大戴記》등의 기록을 인용하며 백이·숙제는 주나라 곡식을 거부하다가 굶어 죽은 것이 아니라고 주장했다. 그리고 기근으로 모두가 죽어가는 상황에서 의리를 거론하며 청 곡물을 먹지않은 사람들이 오히려 의리를 모르는 자들이라고 강하게 비판했다. (《五洲 衍文長箋散稿》 人事篇. 治道類, 糶糴賑恤, 「糴唐米辨證說」)

^{184) 《}支菴日記》 1698년 11월 1일 辛未; 《支菴日記》 1698년 12월 30일 庚午

비교도 되지 않는다고 생각했다.185) 그러면서도 곡물 수입을 요청한 것으로 인해 후에 그들이 우리에게 무리한 요구를 했을 경우 거절할 수 없게 되었다면서 탄식했다. 수입 논의 당시 조정에서 나왔던 우려와 비슷한 걱정을 윤이후도 하고 있던 것이다.

또한, 윤이후는 곡물을 지나치게 비싼 가격에 사들였기 때문에 재정적으로 손해라고 판단하며 비판적인 입장을 드러냈다.¹⁸⁶⁾ 이러한 관점은다음 대목에서 더욱 강하게 드러난다.

청으로부터 곡식을 받는 것은 저들이 처음에는 무상으로 줄 의사가 있었는데, 사신으로 간 우의정 최석정이 나라의 빈궁함을 남에게 보여주는 것을 부끄러워하여 구입을 청했다고 한다. (중략) 최 재상이 셈하는 것이 진실로 가소롭다. 국사가 이와 같으니 말해 무엇하겠는가. 비록 무상으로 얻는다고 하더라도 진실로 다행스럽게 여길만하지 못한데, 하물며 지금은 얻는 것으로 잃은 것을 채우지 못하니, 대신이 나라를 의론하는 계책이 신묘하다고 할만하다.187)

무상으로 받을 수 있었던 곡식을 최석정이 일부러 체면을 세우느라 값을 지불하고 구매했다며 탄식하는 모습이 주목된다. 조정에서는 청에게 구걸하여 원조를 받을 수는 없다고 생각하여 개시를 통한 무역으로 결정한 것인데, 이에 대해 윤이후는 상황에 맞지 않게 국체를 지키려다 은화가 소모되었다며 경제적 손해의 관점에서 곡물 수입을 비판했다.

이상에서 알 수 있듯이 청 곡물 수입 이후 조정 안팎에서 부정적인 평가가 내려졌고, 조선 조정은 더 이상 곡물 수입을 진휼정책으로 채택하지 않았다. 수입 정책을 종결한 이후, 조선은 항상 강구해왔던 근본적인문제해결책, 즉 평상시부터 기근에 대비하는 안정적인 진휼정책을 확립하기 위한 노력에 박차를 가한다. 이를 보여주는 대표적인 사례가 숙종

^{185) 《}支菴日記》 1698년 2월 15일 庚申

^{186) 《}支菴日記》 1698년 3월 7일 壬午

^{187) 《}支菴日記》 1698년 4월 4일 戊申 "清糶,彼初有白給之意,使臣右相崔錫鼎 恥以國之貧匱示人,請買之.(중략) 崔相之籌畫 誠可笑矣. 國事如此,言之奈何? 雖白得,固非可幸,而況今得不補失,大臣議國之策,可謂神矣."

30년(1704) 우의정 李濡의 건의이다. 곡물 수입을 처음 건의한 것에 대해 책임을 지고 호조판서에서 체차되었다가 보름 만에 복귀한 이유는 이후 형조판서, 이조판서, 병조판서, 대사헌 등의 관직을 거쳐 숙종 30년 7월에 우의정에 임명되었다. 188) 그러자 정언 金萬謹이 이에 반대하는 상소를 올렸다. 189) 조선의 大義를 무너뜨리고 국왕이 치욕스러운 문서를받게 만든 청으로부터의 곡물 수입에 앞장섰던 인물이 우의정의 자리에오르는 것은 부당하다는 내용이었다. 숙종은 분노하여 김만근을 벽지인고성 현령으로 좌천했지만, 190) 이유는 곡물 수입이 백성을 살리려는 의도에서 시작했지만 결과적으로 대의가 손상된 사건이었다고 인정하며 우의정 직책을 사양했다. 191) 이유는 오히려 김만근에 대한 처벌을 거두어줄 것을 숙종에게 요구하기도 하였다.

이유는 한 달이 넘도록 임명을 사양하였고, 숙종이 승지를 보내 설득한 끝에 비로소 직책을 받아들였다. 그런 그가 우의정으로서 처음 건의한 시무는 다름 아닌 진휼정책이었다.

연이어 흉년이 들어 공사가 바닥을 드러내었으나, 수습할 수 없었으니, 이는 대개 평상시에 저축에 유의하지 못했던 까닭에서 연유합니다. 풍년에 곡식의 값이 저렴한 시기에 미리 거두어 저장하는 일이 없다가 한번 흉년을 만나면 벼슬을 팔아 곡식을 모으는 것과 같은 일체의 구차한 정치를 하지 않음이 없습니다. 수령이 사사롭게 진자를 구비하는 것을 급박한 상황이임박했을 때 취하여 처리하니 역시 해를 끼치는 단서가 없지 않습니다. (중략) 지금부터 시작하여 각읍에게 진청을 설치하도록 명령하고 일을 잘 아는 향소로 하여금 주관하게 하여, 먼저 본읍에 설치한 진휼곡 약간을 획급하고 읍의 대소에 따라 곡물의 수량를 정하여 근본으로 삼으십시오. 수령이 그 소득에 따라 매번 교체되어 돌아갈 때마다 이에 덧붙이고 성책하여 감

^{188) 《}肅宗實錄》 권39, 숙종 30년 7월 8일 丙午

^{189) 《}肅宗實錄》 권39, 숙종 30년 6월 30일 戊戌

¹⁹⁰⁾ 고성은 당시 기후가 좋지 않아 풍토병이 도는 瘴鄕으로 인식되었다. 실제로 김만근은 고성현령으로 좌천된 이듬해 병사하였다.(《肅宗實錄》 권39, 숙종 30년 7월 15일 癸丑)

^{191) 《}肅宗實錄》 권39, 숙종 30년 8월 26일 癸巳

영과 진휼청에 알리고, 그 곡식은 일절 환곡으로 내보내지 말고 3년이 지나면 그 읍의 원래 환곡과 서로 바꾸어 개색하고 매번 이것을 상례로 삼으며, 흉년을 마주한 뒤에 비로소 이 곡식을 나누어 진휼하면 곧 그 급한 시기에 관작을 파는 일과 어려운 정도, 득실을 비교해봤을 때 결코 같다고 할 수 없습니다. 신이 일찍이 이에 대해서 남중의 어느 수령에게 말했는데 지금 듣기로 이대로 행하여 곡물을 많이 모았다고 합니다. 마땅히 진휼청에게 명령하여 절목을 마련하여 제도 각읍에 분부하여 시행하게 하소서.192)

北道에 곡식을 옮기는 것이 매우 어려우므로, 영남의 영해, 영동의 통천, 그리고 함경도의 연해 각 읍에 별도로 창고를 설치하여 곡식을 저축하고, 또 楊津, 貢津倉의 규례와 같이 흉년에는 활용하여 구급할 바탕을 갖추고, 호남의 강진과 해남에 제주를 위해 또한 곡식을 저축하라는 뜻으로 신이일찍이 진달한 적이 있습니다. 지금 마땅히 이에 따라 행하시되, 환곡의 규례와 같이 시행하면 곧 반드시 준봉하지 못하는 폐단이 있을 것이니 3년을 한도로 정해 개색하고 그 개색하는 년도에는 본읍에서 새로 받은 환곡과 바꾸어 출급하면 곧 일이 심히 편하고 좋을 것입니다.193)

이유는 그동안 권장 사항이었던 각 고을 수령의 자비곡 마련을 의무화하고, 비교적 여유가 있어 기근이 자주 발생하는 지역에 곡물을 이전해주던 영남, 함경, 호남 지역에 이전 전용 목적의 창고를 별도로 설치할 것을 제안했다. 그리고 이렇게 비축된 곡물은 일반적인 환곡과는 엄히 구분하여 기근 발생 시에만 분급되는 진휼곡의 성격을 견지해야 한다고 주장했다. 이유는 청 곡물 수입의 경험을 바탕으로 안정적인 진휼책을 수립하기 위한 구체적인 방법을 제시한 것이다.

그렇다면 이유의 제안은 조선에 어떻게 받아들여졌을까. 수령의 자비곡 마련 의무화 규정은 영조 대에 들어 전국 모든 읍이 시행 대상으로 설정되었고,194) 《續大典》에 기록되어 법제화되었다.195) 한편, 숙종 46년(1720) 제주로 이전할 곡물을 저장하는 羅里鋪倉이 설치된 것을 시작

^{192) 《}肅宗實錄》 권39, 숙종 30년 9월 10일 丁未

^{193) 《}承政院日記》420책, 숙종 30년 9월 10일 丁未

^{194) 《}備邊司謄錄》99책, 영조 12년 4월 23일 〈諸道各邑儲穀節目〉

^{195) 《}續大典》戶典 備荒條 〈各邑賑穀備儲〉

으로 영조대에는 浦項倉, 交濟倉, 濟民倉 등 다수의 이전 전용창이 설치· 운영되었다.196) 그리고 이전 전용창에 대한 규정 역시 《續大典》에 기 록되어 제도화되었다.197)

이러한 변화의 밑바탕에는 17세기에 걸쳐 전국으로 확대되어갔던 대동법의 시행이 있었다. 현물로 수취해왔던 頁物을 1결당 12두의 쌀로 대신수취하면서 1결당 4두의 지세를 수취하던 이전 시기와 비교했을 때 국가가 활용할 수 있는 미곡 재정의 규모는 큰 폭으로 증가하였다.198) 시간이 지나면 부패하여 가치를 잃게 되는 미곡 재정의 특성상 주기적인 改色이 필요했고, 국가는 환곡의 규모를 확대하여 이러한 문제를 해결하려했다. 그 결과 반세기 동안 조선의 환총은 500만 석에서 1,000만 석으로두 배가량 증가했다고 추정된다.199) 이러한 흐름 위에서 이유의 제안은실현될 수 있었다.

18세기 조선 진휼정책의 대표적인 특징인 수령의 자비곡 마련 의무화와 이전 전용창의 설치를 처음 제안한 인물이 바로 곡물 수입을 주장했던 李儒였다는 사실이 의미하는 바는 작지 않다. 을병대기근기 청 곡물수입의 경험은 조선이 안정적인 진휼정책을 시행하기 위한 구체적인 방법을 구상하는 촉매로 작용하였다.

¹⁹⁶⁾ 원재영, 2014 앞 논문, 157~160쪽.

^{197) 《}續大典》戶典 備荒條 〈諸道瀕海設倉儲穀〉

¹⁹⁸⁾ 이정철, 2004 〈17세기 朝鮮의 貢納制 改革論議와 大同法의 成立〉, 고려대학교 박사학위논문

¹⁹⁹⁾ 오일주, 1992〈조선후기의 재정구조의 변동과 환곡의 부세화〉,《實學思想 硏究》3

맺음말

을병대기근은 전례 없는 수준의 대기근이었다. 전국적인 규모의 흉년이 해를 넘겨 이어졌다. 봄에 닥친 가뭄, 냉해와 여름에 쏟아진 폭우는 농작황을 극도로 나쁘게 만들어 식량 부족 사태가 발생했다. 흉년 뒤에 찾아온 전염병은 굶주림으로 취약해진 사람들의 목숨을 앗아갔다.

조선은 이에 대처하기 위해 대규모 진휼정책을 시행했다. 환곡뿐만 아니라 대대적인 설죽이 시행되었고, 유걸민의 격리수용책과 같은 새로운시도를 하기도 했다. 대대적인 부세 감면 역시 이뤄졌다. 진휼곡을 마련하기 위해 강화유수부와 남한산성의 군향곡을 끌어왔고, 진휼로 소모된 재정을 보충하기 위해 폐단을 감수하고 다량의 동전을 주조했다.

그러나 곡물량의 절대적 부족은 해결되지 않았고, 진휼곡을 보충하기 위해 청 곡물 수입이 논의되었다. 개시무역이라는 수입 방법이 제시되면서 청 곡물 수입이 기존에 논의되었던 청적과 구분되었고, 의리의 문제를 회피하는 논리가 구성되었다. 그럼에도 곡물 수입은 어떠한 폐단이 발생할지, 그리고 발생했을 때 어떻게 대처할지 알 수 없는 사안이였기에 조선은 수많은 논의를 거치며 사안을 검토했고, 결국 곡물 수입을 결정했다.

조선은 기근을 효과적으로 극복하기 위해 곡물을 수입했고, 상호대등한 무역으로서 수입의 의미를 한정시키려 했다. 그러나 곡물 무역의 상대방이었던 청은 조선과 다른 지향을 가지고 있었다. 청 조정은 원조의의미를 부여하며 조선과 청의 위계를 드러내고자 했으며, 청 상인은 막대한 비용을 투자한 무역사업으로서 그에 합당한 이윤을 취하려 했다.이들과 협상하는 과정에서 조선의 예상보다 비싼 가격에 수입이 이뤄졌고, 청 관료로부터 숙종이 모욕적인 언사를 듣기도 했다. 청으로부터의곡물 수입은 조선이 통제할 수 없는 변수가 크게 작용하는 진휼정책이었다.

조선은 4만 7천석 가량의 미곡을 正銀 11만 4천 냥에 해당하는 금액을

들여 수입하였는데, 필요한 자금을 마련하기 위해 강화유수부, 호조, 진휼청, 평안·황해 감영 등 관청의 재정이 사용되었다. 전체 수입된 수량의절반가량이 평안·황해·경기·충청 지역에 분급되었지만, 곡물 수입이 늦어지면서 일부 지역에서는 보리 추수가 이미 시작되어 진휼의 효과가 크지못했다. 나머지 곡물은 실제 진휼에 활용되지 못하고 그동안의 진휼정책으로 소모된 각 기관의 미곡 재정을 보충하고, 향후 발생할 기근에 대비하기 위한 진휼곡으로 비축되었다. 그 성과는 분명했지만, 을병대기근기청 곡물 수입이 의도와 결과가 일치한 정책은 아니었다.

수입 과정에서 문제점을 인지한 조선은 곡물 수입을 잠정적으로 중지하였고, 수입 완료 이후 수입 교섭의 책임자였던 최석정과 곡물 수입을처음 제안한 이유를 탄핵했다. 최석정의 탄핵은 수입 과정에서의 실책을비판하는 의미를 가졌고, 이유의 탄핵은 곡물 수입 자체에 대한 비판을함의했다. 탄핵 과정에서 수입 논의 당시 언급되지 않았던 의리의 문제가 다시 제기되기도 하였다. 조선 조정은 청 곡물 수입으로 막대한 재정이 소모되었고 의리와 국체가 손상되었다고 평가하였으며, 두 인물의 탄핵을 통해 청 곡물 수입을 종결시켰다. 또한, 김간이 의리를 근거로, 윤이후가 경제적 손해를 근거로 청 곡물 수입에 대해 비판했던 것에서 곡물 수입에 대한 조정 안팎의 여론이 좋지 않았다는 것을 확인할 수 있었다.

수입 종료 이후 얼마 지나지 않아 우의정에 임명된 이유가 가장 먼저 제안한 사안은 각 고을 수령의 자비곡 마련을 의무화하고, 기근 지역에 이전하기 위한 곡물을 저장할 창고를 설치하는 일이었다. 이는 추후 조선의 주요한 진휼 방안으로 설정되었다. 을병대기근기 청 곡물 수입의 경험을 바탕으로 조선은 안정적인 진휼을 확립하기 위한 구체적인 방안을 구상하였다.

참 고 문 헌

- 1. 자료
- 1) 연대기
- 《高麗史》
- 《高麗史節要》
- 《承政院日記》
- 《朝鮮王朝實錄》
- 《備邊司謄錄》
- 《淸實錄》
- 2) 문집
 - 《谿谷先生集》
 - 《陶菴先生集》
 - 《東溪集》
- 《聖祖仁皇帝御製文集》
- 《黎湖先生文集》
- 《厚齋先生別集》
- 3) 일기
- 《支菴日記》
- 4) 기타

《同文彙考》

《謄錄類抄》

《萬機要覽》

《碩齋稿》

《五洲衍文長箋散稿》

《增補文獻備考》

5) 법전

《嘉慶大淸會典》

《經國大典》

《大典會通》

《續大典》

2. 연구 논저

1) 연구서

김덕진, 2008 《대기근, 조선을 뒤덮다-우리가 몰랐던 17세기의 또 다른역사》, 푸른역사

문용식, 2000《朝鮮後記 賑政과 還穀運營》, 경인문화사

손병규, 2007 《호적:1606-1923 호구기록으로 본 조선의 문화사》, 휴머니 스트

유승주·이철성, 2002 《조선후기 중국과의 무역사》, 경인문화사이종봉, 2016《한국도량형사》, 소명 張存武, 김택중 옮김, 2001《근대한중무역사》, 교문사

2) 연구 논문

권내현, 2002〈17세기 후반~18세기 전반 평안도에서의 청사(淸使) 접대 와 재정 운영〉,《역사와 현실》43 , 2014〈17세기 후반~18세기 전반 조선의 은 유통〉, 《역사학보》 221 김경숙, 2015〈17세기말 향촌 사대부의 생활과 여행〉, 《한국문화》 71 ____, 2016a〈17세기말 사대부가의 상장례와 거상생활〉, 《한국사연 구》 172 , 2016b〈을병대기근기 향촌사회의 경험적 실상과 대응〉, 《역사 와 실학》61 김동진·유한상·이항, 2014 <17세기 후반 우역의 주기적 유행이 기근·전염 병·호환에 미친 영향〉, 《의사학》 23 김문기, 2010 〈17세기 중국과 조선의 소빙기 기후변동〉, 《역사와경계》 , 2011〈17세기 중국과 조선의 재해와 기근〉, □《이화사학연구》 _____, 2012〈17세기 중국과 조선의 기근과 국제적 곡물유통〉. 《역사 와 경계》85 , 2014 〈淸米, 癘疫, 大報壇, 강희제의 海運賑濟와 조선의 반응〉, 《歷史學研究》 53 김미성, 2020 (조선 현종~숙종 연간 기후 재난의 여파와 유민(流民) 대책 의 변화〉,《역사와 현실》 118 김성우, 1997〈17세기의 위기와 숙종대 사회상〉. 《역사와현실》 25 김성희, 2020 〈朝鮮 肅宗의 君臣義理 定立과 尊周大義〉, 동국대학교 박 사학위논문 , 2021〈숙종 연간 조·청 관계의 맥락과 대보단의 시대적 기반〉. 《정신문화연구》 44 김연옥, 1987〈朝鮮時代의 氣候環境 • 史料分析을 中心으로〉, 《地理學論 叢》14

김한빛, 2018〈17세기 조선의 동전유통정책〉, 《한국사론》 64

- 김호종, 1994〈17세기 賑恤廳과 賑恤政策에 관한 연구〉, 《국사관논총》 57
- 나종일, 1982〈17세기 위기론과 한국사〉, 《歷史學報》94:95 합집
- 노대환, 2003〈숙종·영조대 對明義理論의 정치·사회적 기능〉, 《한국문 화》 32
- 문용식, 1997〈朝鮮後期 常賑穀의 設置〉, 《史叢》46
- 박근필, 2005 〈17세기 小氷期 氣候연구의 현황과 과제〉, 《대구사학》 80
- 박소은, 2000 〈17·18세기 호조의 왜관수세책 변화〉, 《조선시대사학보》 14
- , 2003 17·18세기 호조의 銀 수세 정책〉, 《한국사연구》121
- 변주승, 1996〈숙종 23년 都城流丐 栗島收容策의 시행과 그 결과〉,《全 州史學》4
- ______, 1998〈조선후기 遺棄兒·行乞兒 대책과 그 효과- 給糧策을 중심으로〉, 《한국사학보》 3·4
- 서한교, 1993 〈朝鮮 顯宗·肅宗代의 納粟制度와 그 기능〉, 《대구사학》 45
- 손성욱, 2019 〈王世子冊封으로 본 淸·朝관계 (康熙35년~乾隆2년)〉, 《동양사학연구》146
- 양진석, 1999〈17세기 후반 환곡분급방식의 형성〉, 《규장각》 22 , 2002〈17세기 후반 災實分等과 還穀의 환수책〉, 《규장각》25
- 오일주, 1992〈조선후기의 재정구조의 변동과 환곡의 부세화〉,《實學思 想硏究》3
- 우경섭, 2012〈조선중화주의에 대한 학설사적 검토〉, 《한국사연구》 159
- 원재영, 2014〈朝鮮後期 荒政 연구〉, 연세대학교 박사학위논문 _____, 2015〈조선시대 재해행정과 17세기 후반 진휼청의 상설화〉,

《동방학지》172

유현재, 2014〈조선 후기 鑄錢政策과 財政활용〉, 서울대학교 박사학위논

문

- 윤정, 2019 〈肅宗代明史辨誣의 정치사적 의미-三藩의 반란에 대한 조선 정부의 대응-〉, 《역사와 실학》 70
- 이재경, 2014 〈三藩의 亂 전후(1674~1684) 조선의 정보수집과 정세인 식〉,《한국사론》 60
- 이정철, 2004 〈17세기 朝鮮의 貢納制 改革論議와 大同法의 成立〉, 고려 대학교 박사학위논문
- 이태진, 1994〈조선 후기 對明義理論의 변천〉, 《아시아문화》 10
- _____, 1996〈소빙기(1500-1750) 천변재이 연구와 □조선왕조실록다 global history 의 한 章〉,□역사학보□49
- 이헌창, 1996〈肅宗-正祖朝 (1678-1800년간) 米價의 變動〉, 《經濟史 學》21
- _____, 1999〈1678-1865년간 貨幣量과 貨幣價值의 推移〉, 《經濟史 學》27
- 정성일, 2012〈조선과 일본의 銀 유통 교섭(1697~1711)〉,《한일관계사연 구》42
- 정해은, 2015 〈숙종 초기 평안도의 변장 증설과 방어 체제의 변화〉, 《사학연구》 120
- 정형지, 1993〈朝鮮後期 賑資調達策〉, 《이화사학연구》20·21 , 1997〈숙종대 진휼정책의 성격〉, 《역사와 현실》 25
- 조낙영, 2017〈17세기 후반~18세기 초, 강화 유수부 군향곡의 이전과 의미〉, 《역사와 현실》 103
- 허태구, 2020〈정조대 대청 외교와 대명의리의 공존, 그 맥락과 의미〉, 《지역과 역사》 47
- 허태용, 2006 〈17세기 중·후반 중화회복의식의 전개와 역사인식의 변화〉, 《한국사연구》 134
- 山本 進, 2013〈朝鮮後期 銀流通〉,《명청사연구》39
- Sung-Hwa HONG, 2020 "Official and Private Weights and

Measures(Duliangheng 度量衡) during the Qing Dynasty and Contemporary Perceptions" Sungkyun Journal of East Asian Studies Vol.20

[Abstract]

Grain Imports from the Qing dynasty and relief policy of the Chosŏn dynasty During the Eul-byeong great famine

Choi Jinsu
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This study aims to analyze imports of grain from the Qing dynasty to the Chosŏn dynasty in terms of relief policy, which was executed during the Eul-byeong great famine (1695–1699). The study examines the progress of policymaking and executing by the Chosŏn government, as well as the outcomes and the impacts of importing grains. Through such analysis, the study intends to reveal the significance that grain imports from the Qing dynasty had in the context of relief policy of the late Chosŏn dynasty.

The damage caused by the Eul-byeong great famine was unprecedented. The whole nation suffered from continuous lean years. Spring droughts and summer deluges caused harvest depression,

leading to serious food shortage. Many lives were lost not only due to the starvation but also the plague which raged throughout the entire nation.

The Chosŏn government implemented a relief policy on a large scale in order to cope with the disastrous situation. A grain loan system, a porridge distribution system, and a deduction of taxes were implemented. Moreover, the government devised new policies such as a quarantine accommodation of wandering beggars. The military provision grains of the Gang'hwa Yusu-bu unit and the Namhan Sanseong fortress reserve served as an important sources of funding relief policy. Meanwhile, the government minted and distributed a huge number of coins to compensate the financial loss from these relief efforts, despite the negative effects of excessive coin distribution.

Despite all these efforts, the food shortage had not been resolved. At this point, the Chosŏn government discussed grain imports from the Qing government foreign trade at the Chunggang open market, which created importing grains from the Qing government to be compatible with maintaining loyalty to the Ming government, was suggested as an alternative to appealing to the Qing government for grain distribution. Even though the plan was fairly reasonable, imports of grains from the Qing dynasty were such an unstable and unpredictable policy. After a long debate, the government finally decided to import grains from the Qing dynasty via the Chunggang open market.

The Chosŏn government imported grains in order to cope with the disastrous famine, and thus tried to limit the meaning of grain imports as commercial trade. However, the trading partner, the Qing dynasty, had a different intention. The Qing government aimed to give significant foreign aid so that the hierarchy between the two nations could be firmly established. Also, merchants of the Qing dynasty who were involved in the grain trade, wanted to earn a reasonable benefit as they had proceeded this enterprise at an enormous expense. After exhaustive negotiations, the price of grain was concluded at the level that far exceeded expectations of the Chosŏn government.

As a result, the Chosŏn government imported 47,000 bushels of rice at an expense of 114,000 tael of pure silver in 1698. Silver stored in the Gang'hwa Yusu-bu unit, Ministry of Taxation, Bureau of Relief, Pyeongan and Hwanghae Provincial Office was utilized to pay the cost. One-half of the imported grains was distributed in Pyeongan, Hwanghae, Gyeonggi, and Chungcheong regions. However, as the import process was delayed, the barley harvest already begun at some regions, which created imported grains to be less necessary for residents of those regions. The other half of the grains were utilized to compensate the financial loss from the relief policy so far and were reserved as relief funds to deal with future threats of famine. Though fairly beneficial, the results of grain imports from the Qing government did not exactly correspond with the intention of the Chosŏn government.

In this process, the government acknowledged drawbacks of grain imports from the Qing government, and temporarily paused future grain trade. After the grain imports in 1698 concluded, the government denounced the state councilor who administered imports negotiations and the proposer of grain trading. In the process of impeachment, the problem of maintaining loyalty to Ming dynasty recurred. The government evaluated that the imports of grain from the Qing dynasty costed not only national finance but also dignity

and virtue of the nation, and thus concluded the policy by denouncing officials in charge. The public opinion toward grain imports were also unfavorable.

Not long after the proposer of grain trading was denounced, that proposer was reinstated and soon appointed third state councilor. His first suggestions were to prepare grain by magistrates for themselves mandatory, and to build a local grain storage for aiding regions that suffer from famine. These suggestions were set as major relief policy afterwards. The experience of importing grain from the Qing dynasty during the Eul-byeong great famine led the government to develop specific plans for establishing a stable relief policy.

keywords: relief policy, grain imports, Korea-China trade, Eul-byeong great famine, grain loan system, silver trade

Student Number : 2020-25326