

17세기 후반 환곡분급방식의 형성

梁 晋 碩*

서론

1. 진휼규정의 정비와 환곡의 역할
1) 현종대 '賑恤事目'

- 2) 숙종대 '諸道荒政事目' 과 '諸道救荒事目'
2. 환곡분급방식의 도입 — “統還” 및 “結還”
결론

서 론

17세기 후반까지도 극심한 자연재해로 심한 기근이 발생하였으며, 그로 인하여 수많은 飢民들이 발생하였다. 게다가 16세기 말과 17세기 전반에 발생한 전쟁의 여파로 농민들의 생활은 더욱 피폐해졌다. 그들은 종자나 농량이 부족하게 되면 일반적으로 국가가 비축한 곡물에 의존하고 있었지만, 국가로부터 충분한 곡물을 구하지 못하여 생계의 위협마저 받았다. 그러나 국가도 조세를 제대로 거두지 못하여 재정이 넉넉지 못하였다. 게다가 연이은 자연재해뿐만 아니라 두 차례에 걸친 전쟁에 따른 복구사업과 국가기구의 재정비로 재정부담은 더욱 늘어만 갔다.

결국 당면한 국가의 과제는 한편으로 국가적인 사업을 추진하기 위한 재정의 확보와 다른 한편으로는 빈발하는 자연재해에 따른 飢民들을 구제하기 위한 새로운 방법을 모색하는 것으로 모아졌다. 그러나 재정이 넉넉지 못한 상태에서 국가가 취할 수 있는 조치는 한정적이었다. 특히 기민들에 대한 구호사업은 17세기 후반까지도 국가의 재정에 큰 부담으로 작용하여 더욱 그러하다.

이때 무엇보다 필요한 것은 곡물의 확보였다. 곡물은 農糧, 軍餉 등 糧穀으로서의 역할뿐만 아니라, 물품화폐로서의 기능도 함께 지니고 있었다. 게다가 곡물이 국가재정에서 차지하는 비중 또한 매우 컸다. 따라서 곡물은 국가를 운영하고 유지하는데 반드시 확보해야 하는 것 중 하나였다.

그러나 현실적인 당위에도 불구하고 국가의 재정지출은 늘어만 가고, 수입은 크게 나아진 바가 없었다. 게다가 곡물의 작황마저도 좋지 않아 충분한 양을 확보하는 것도 거의 바랄 수 없는 상태에 이르렀다. 기존의 진휼방식으로는 기민을 효과적으로 구제할 수 없었다. 재정 특히 곡물이 충분히 확보되지 못한 상태에서 국가가 적절한 조치를 취하기를 기대할 수

* 필자: 서울대학교 규장각 학예연구원사

도 없었다. 그렇다고 국가도 재정확보와 기민구제를 포기할 수 없었다.

이러한 두 가지 목적을 달성하기 위한 방법에 이용된 것이 환곡이었다. 환곡은 국가의 재정을 늘이면서, 한편으로 기민을 진휼할 수 있는 방법이었다. 환곡운영으로 기민을 구제함과 동시에 그 과정에서 거두어들인 耗條의 일부는 부족한 재정을 보충하는데 이용할 수 있었기 때문이었다. 따라서 국가는 환곡의 운영뿐만 아니라, 그에 따른 제도적인 변화도 함께 꾀하였다.

이와 같은 17세기 후반의 환곡제도의 변화에 대해서 집중적으로 다룬 연구는 현재 없는 실정이다. 다만 그와 관련하여 조선시대 환곡운영과 관련하여 모곡의 변화를 중심으로 다루거나,¹⁾ 혹은 진휼책의 추이를 추적하는 과정에서 환곡의 역할을 다룬 것이 있으며,²⁾ 그 외에도 진휼책을 시행하는 기관을 다루면서 환곡과 관련하여 지적하는 연구가 있는 정도이다.³⁾ 그리고 조선후기 환곡운영과 관련하여 분급형태를 유별하여 다룬 연구가 있으나,⁴⁾ 이는 특정한 시기의 환곡의 변화를 구체적으로 다룬 것은 아니었다. 따라서 환곡운영이 바뀌게 되는 시대적인 배경과 원인을 구체적으로 지적하지는 못하였다.

본고는 이와 관련하여 국가가 진휼규정을 새롭게 정비하고 새로운 조치를 취함으로써 나타난 환곡분급의 변화를 다루었다. 17세기 진휼과 관련된 규정 중 대표적인 것으로는 顯宗代의 「賑恤事目」과 肅宗代의 「諸道救荒事目」 및 「諸道荒政事目」을 들 수 있다. 이러한 조치들은 환곡운영방식 특히 새로운 형태의 분급방식이 정식화되어 시행되는데 주요한 역할을 하였다. 본고에서는 이러한 사목들이 환곡운영의 변화에 주요한 역할을 하게 되는 과정을 중점적으로 다루도록 하겠다. 다만 본고는 17세기에 시행된 분급형태의 변화를 다루면서도, 환곡운영이 구체적으로 변화하게 되는 중요한 계기로 지적되는 환곡의 '耗穀會錄'에 대해서는 다른 연구에서 이미 지적된 바가 있어서 여기에서는 다루지 않았다.

1. 진휼규정의 정비와 환곡의 역할

1) 현종대 '賑恤事目'

17세기 후반까지도 환곡은 진휼의 성격이 매우 강하였다. 환곡이 재정의 일부를 보충하

1) 宋贊植, 1965 <李朝時代 還上取耗補用考> 《歷史學報》27

2) 鄭亨芝, 1992 <朝鮮後期 賑恤政策 研究> 이화여대 박사학위논문

3) 金昊鐘, 1994 <17세기 賑恤廳과 賑恤政策> 《國史館論叢》57

文勇植, 1997 <朝鮮後期 常平穀의 設置> 《史叢》46

李泰鎮, 1998 <상평창·진휼청의 설치 운영과 구휼문제> 《한국사》30

4) 梁晉碩, 1989 <18·19세기 還穀에 관한 연구> 《韓國史論》21, 서울대 국사학과

기 위한 수단으로 활용되고 있었지만, 진휼곡으로서의 역할도 여전히 있었다. 국가에서는 곡물을 이용하여 기민을 직접적으로 진휼할 수 있는 방법 중 하나가 환곡이었기 때문이다. 이는 환곡이 진휼과 재정보충이라는 두 가지 목적에 모두 이용될 수 있음을 의미하였다. 국가에서는 이와 같은 점 때문에 곡물확보와 국가재정의 회복을 동시에 이루기 위한 수단으로 환곡을 이용하려 하였다. 때문에 환곡의 운영형태에도 변화가 나타났다.

현종대까지만 하더라도 환곡을 재정에 이용하려는 의도는 그리 강하게 드러나지 않았다. 현종대 제시된 「賑恤事目」에 따르면,⁵⁾ 환곡의 목적은 그것이 지닌 진휼적 기능, 특히 농가 경제의 어려움을 해결하기 위해 국가가 보조하는 임무를 충실히 수행하는데 있었다. 즉 농민들에게 種子와 食糧으로 제공되어 당해 연도에 농사를 지을 수 있도록 하기 위한 것이었다. 만일 각 관아에서도 곡물이 모자라 빌려 줄 수 없으면, 가능한 한 다른 곳의 곡물을 옮겨서라도 농사철을 놓치지 않게 하려 했다.

현종대의 「진휼사목」에 규정된 바를 보면 그러한 점이 잘 드러나고 있다.

재해를 입은 곳은 금년 봄에 種子와 食糧을 나누어주고 농사를 지을 계획을 세우도록 하는 것이 매우 긴급하다. 이 뜻을 또한 재해를 입은 각 고을에 알려 留置하여 쌓아둔 것 가운데 種子와 食糧으로 적합한 것을 때에 맞추어 나누어주어 농사를 권장하도록 해야 할 것이다. 만일 本官의 저축이 모자라면 미리 보고하여 다른 곳의 곡식을 옮겨 농사철을 놓치는 근심을 없애도록 할 것이다.⁶⁾

이 규정은 농업을 기반으로 하는 조선사회에서 환곡이 진휼시 얼마나 중요한 역할을 하고 있으며, 농민들의 생계유지 혹은 보조책으로 얼마나 중요한 위치를 차지하였는가를 보여주고 있다.

한편 국가에서도 진휼을 시행할 때 극대의 효과를 거둘 수 있는 방법을 찾으려 했다. 그러한 점은 환곡을 種子가 아닌 食糧의 형태로 지급할 때, 양을 조절하여 한꺼번에 지급하지 않고 조금씩 나누어 분급토록 한 진휼사목에서 잘 드러나고 있다. 이는 民人들로 하여금 한 번에 배불리 먹고 이후에 이어가기 어려운 폐단이 없도록 하기 위한 것이었다.⁷⁾ 즉 이는

5) 현종대의 賑恤事目에는 2가지가 있다. 현종 2년(1661)의 「賑救事目」과 현종 3년(1662)의 「賑恤事目」을 들 수 있다. 현재 현종 3년의 진휼사목만 내용이 알려져 있는데 《備邊司謄錄》顯宗 3年 正月 10日 「賑恤事目」(2책 721~724쪽), 이는 현종 2년의 진구사목의 내용에서 부족한 부분을 덧붙인 것이라 한다.

6) 《備邊司謄錄》顯宗 3年 正月 10日 「賑恤事目」(2책 721~724쪽)
一. 積年荐荒之後 今年農事 若或失時 則子遺殘氓 萬無保存之望 被災處今春種食分給 而爲耕農之計 十分緊急 此意亦爲申飭被災各邑 留儲可合種子穀物 臨時分給 以爲勸農之地爲白乎矣 如或本官儲蓄絕乏是白在等 前期稟報 移轉他處穀物 俾無農事失時之患爲白乎矣 此事唯在本道監司 裁度活浹(閩狹-필자주) 善爲推移 使之別樣着實料理爲白齊

7) 《備邊司謄錄》顯宗 3年 正月 10日 「賑恤事目」(2책 721~724쪽)
진휼의 성격을 띠 때 還穀을 조금씩 나누어주는 것은 크게 문제가 되지 않았으나, 일반적인 환곡으로

환곡의 분급량을 최소화하여 한꺼번에 소비하지 않도록 함으로써 곡물이 크게 모자란 상황에서 진휼의 성과를 극대화하려는 의도가 담긴 것이라 할 수 있다.

아울러 진휼사목에서는 환곡의 분급대상에 대해서도 착실히 조사할 것을 전제로 하면서, “비록 끼니를 잇지 못하는 지경에 있는 자라도, 만일 그 지역의 토착민이라면 환곡을 나누어 주어 눈앞의 위급함을 구제하도록 하고, 추수기에는 다시 거두어들이도록 할 것”이라 하였다.⁸⁾ 이는 根着者 土着者들에 대해서는 환곡을 분급토록 한 것으로, 명백하게 환곡을 분급받아야 할 대상에게는 무상으로 곡물이 지급되지 않게 하려는 의도가 담긴 것이었다. 이로써 국가는 무상으로 곡물을 지급하는 대상은 최소화하면서, 반면 환곡을 지급하는 대상은 가능한 한 확대하려 하였다. 그러나 이러한 규정이 진휼적인 의도를 크게 벗어난 것은 아니었다.

이러한 현종대의 진휼사목에는 규정상 몇가지 문제점이 있었다. 앞서의 규정만 본다면 진휼사목에서는 환곡을 지급하는 대상을 확대하려는 의도가 드러나고 있다고 할 수 있다. 그러나 환곡을 지급할 대상과 무상으로 곡물을 지급하는 白給 대상자들에 대한 규정을 살펴보면, 오히려 많은 대상자들이 환곡분급에서 제외되면서 진휼대상자에 포함될 수 있는 소지가 많았다. 이는 환곡분급대상자가 구체적으로 규정되면서 나타난 현상이었다. 환곡에 진휼기능이 있다 하더라도, 원칙적으로 일정기간이 되면 값을 것을 전제로 지급되었으므로 無償인 白給과는 구분되었다.

실제 구체적으로 적용된 것을 보면, 환곡의 분급대상을 “田土를 가진 사람(有田土人)”에 한정되었으며, 그 외의 “빌어먹고 근거를 가지고 생활하지 못하는 사람(丐乞無根着之人)”에게는 환곡대신에 어떠한 형태의 곡물이든지 백급토록 하였다.⁹⁾ 이로써 환곡분급대상과 백급대상을 명백히 하려는 의도와 달리 백급받는 자에 포괄되는 자가 많아지는 현상이 나타났던 것이다. 이는 일반민 중에도 환곡보다는 白給받으려는 자들이 많아졌기 때문이었다.

반대로 현종대의 환곡지급대상이 명백하게 지정됨으로써, 백급대상자들이 국가로부터 곡물을 빌릴 수 없는 경우마저도 발생하였다. 때문에 “각 고을의 還上(환자)은 으레 ‘有根着之民’에게 지급되었으므로, ‘無依丐乞之類’는 혜택을 입을 수 없었다. 이들 무리들을 특별히 賑救하여 굶어죽는 근심이 없게 함이 의당하다.”라고 한 것에서도 그러한 사정이 드러나고 있다.¹⁰⁾

따라서 환곡분급 혹은 백급의 대상이 모호하게 지정되어 운영되는 문제점이 초래되었으므로, 국가는 환곡분급대상을 점차 포괄적으로 규정하였으며, 반면 백급대상의 범위를 좁혀갔다.

이용될 때에는, 환곡을 조금씩 나누어 지급하는 것은 운반비용 등의 문제와 관련하여 심각한 문제가 될 때도 있었다.

8) 《備邊司謄錄》顯宗 3年 正月 10日 「賑恤事目」(2책 721~724쪽)

9) 《備邊司謄錄》顯宗 11年 4月 13日 (3책 53쪽)

10) 《備邊司謄錄》顯宗 9年 3月 5日 (2책 948쪽)

2) 숙종대 ‘諸道荒政事目’과 ‘諸道救荒事目’

17세기 후반 국가가 진휼과 관련하여 제시한 대책 중에는 사목의 형태로 제시되기도 하였다. 그 중에는 현종대의 「賑恤事目」 외에도 숙종대의 「諸道荒政事目」과 「諸道救荒事目」을 들 수 있다.¹¹⁾ 이 사목들은 모든 진휼의 형태를 담고 있지는 않아도, 당시에 시행되던 진휼책의 기본 원칙들이 규정되어 있다고 할 수 있다. 그런데 현종대의 사목과 비교할 때, 숙종대의 사목들은 내용 면에서 분명한 차이점이 있었다. 그것은 숙종대 「황정사목」이나 「구황사목」이 현종대의 사목에 비하여 환곡관련 규정이 훨씬 많다는 점이다.

숙종대 「황정사목」이나 「구황사목」의 내용을 보면, 우선 사목의 첫번째 규정에서 각도의 감사들이 민간의 형편을 잘 살펴서 2월이나 3월부터 賑恤을 시작하되, 진휼의 방식도 還上을 분급하는 것과 乾糧을 白給하는 것으로 제한하였다.¹²⁾ 이는 기존에 관청의 문앞에서 粥을 제공하던 방식은 원래 기대했던 목적을 거두지 못하였기 때문에, 효과가 없다고 판단하여 의도적으로 배제하였던 것이다.¹³⁾

「황정사목」이 실효를 거두기 위해서는 환곡 분급대상과 백급대상을 구분하고, 그들에 대한 철저한 관리가 필요했다. 기존의 곡물을 지급하는 방식도 無償인 白給과 有償인 還上로 크게 나뉘었는데, 백급의 형태는 粥을 제공하는 방식은 버리고 乾糧을 지급하도록 한 것이다. 이는 진휼대상자들에게 효과적으로 곡물을 제공할 수 있는 방법이었으며, 한편으로는 환곡의 내실을 꾀할 수 있는 방법이었다. 나아가 국가가 효과적으로 진휼하기 위해 선택한 방법이었다. 이미 粥을 제공하는 방법을 시행하여 보았지만 효과를 거두지 못하였다는 것이다.

이와 같이 백급의 형태는 건량을 지급하는 것을 위주로 하고 있었지만, 숙종 8년의 「황정사목」에 비하면 숙종 9년의 「구황사목」은 유보적인 조항을 두고 있다. 전자는 건량을 제공받는 자들에 대하여 수령들이 자세히 살펴서 어긋남이 없도록 하였으나, 후자에서는 건량을 제공할 자들을 가리기 위해서 일시적으로 죽을 제공하도록 하였다.¹⁴⁾

이외에도 환곡을 받아야 할 자가 이전의 지위를 이용하여 건량을 받는 것을 막기 위한 조

11) 숙종 8년(1682)의 「諸道荒政事目」(《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日(3책 477쪽))과 숙종 9년(1683)의 「諸道救荒事目」(《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日(3책 611쪽))을 들 수 있다. 이하 「諸道荒政事目」은 「황정사목」으로, 「諸道救荒事目」은 「구황사목」으로 칭함.

12) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「諸道荒政事目」(3책 477쪽)

13) 「諸道荒政事目」(《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日(3책 477쪽)): 「諸道救荒事目」(《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日(3책 611쪽))

如官門饋粥 曾前累試 已知其無益而有害 今番段姑徐勿設爲乎矣

14) 「諸道荒政事目」(《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日(3책 477쪽)): 「諸道救荒事目」(《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日(3책 611쪽))

或以爲乾糧白給之際 虛實相蒙 有難精別 必須初頭設粥 觀其就哺 過旬望實狀無疑 然後始給乾糧宜當是如爲白置

향도 두어졌다. “이전에는 官屬이었던 자 또는 形勢 있는 자”들이 乾糧을 분급받는 대상자에 들어가려 했기 때문이었다.¹⁵⁾ 따라서 사목에서는 대상자에 함부로 들어가는 자가 없도록 수령들이 각별히 주의토록 하였다.

이와 같이 무상으로 먹을 것을 구하려는 자들이 많았으므로, 白給對象을 선정하는 데 어려움이 많았다. 「황정사목」 이전의 일이지만, 숙종 4년(1678) 충청감사 李德周가 비변사에 田土가 없고 의탁할 곳이 없는 飢民들에게 白給할 것을 요청하였어도, 조정은 이를 허락하지 않았다. 白給하는 길을 열게 되면 허위와 실상이 혼동되어 나라의 곡물을 허비하게 된다는 것이었다.¹⁶⁾ 그만큼 백급에 대해서는 국가에서도 엄격하게 관리하지 않으면 안되었다. 이와 같은 조치들은 건량을 백급받는 자를 최소화하여, 보다 많은 기민들에게 혜택이 돌아가게 하기 위한 것임과 동시에 국가가 관리하는 곡물의 축소를 막기 위한 것이었다고 하겠다. 즉 환곡을 보다 철저히 관리하기 위한 목적 하에 「황정사목」이나 「구황사목」이 작성되었던 것이다.

국가가 기민들을 효과적으로 구제하기 위해서는 보다 많은 곡물을 확보해야 했다. 따라서 곡물의 철저한 관리가 요구되었으며, 이는 곧 국가가 필요한 곡물의 확보를 의미하였다. 그러한 방법 중 하나가 환곡운영을 통한 還摠의 증가였다. 때문에 국가는 환곡의 손실을 막고 한편으로 양적인 증가를 꾀하여 진휼곡을 확보하려 하였다. 게다가 모곡을 회록할 수 있게 됨으로써 국가재정을 보충하는 데에도 효과를 거둘 수 있었기 때문에 국가로서도 환곡은 그러한 목적에 최적의 조건을 지니고 있다고 보았던 것이다.

둘째 환곡을 나눠주는 期限은 일반적인 진휼기간과 마찬가지로 농민들이 농사를 지어 곡물을 수확하는 시점 즉 보리가 익기 전까지였으며, 환곡을 나눠주는 횟수는 1개월에 1차 혹은 2차로 하되 균평하게 나눠주도록 하였다.¹⁷⁾ 대체로 농민들에게 10일마다 1번씩 환곡이 분급되었으며, 남들에게 먹을 것을 빌어서 살고 의지할 데 없는 기민들은 따로 가려내어 기존에 시행하던 饋粥式에 따라 10일에 한번씩 乾糧을 지급하도록 하였다.¹⁸⁾

그러나 대상자 모두에게 곡물이 지급된 것은 아니었다. 紙牌를 소지한 자에게만 곡물이 분급되었다. 따라서 지폐를 소지하지 않은 자들은 환곡뿐만 아니라 건량마저도 지급받을 수 없었다.¹⁹⁾ 지폐법은 국가가 농민들의 신원을 파악하기 위한 수단으로 이용되었는데, 국가

15) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 (3책 477~478쪽)

16) 《備邊司謄錄》肅宗 4年 5月 14日 (3책 358쪽)

이 환곡은 환수할 가망이 없게 된 것에 대하여 양도 많지 않고 監司가 관리에 최선을 다하여 부정으로 받아먹은 자가 적다 하여 탕감되었다. 그에 따라 환곡은 白給한 것으로 처리되었고, 후속 조치로 장부상의 진휼곡이 탕감처리되었다. 이와 같이 처음부터 무상으로 지급되지 않은 환곡을 탕감하려면 후속조치가 필요했다.

17) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「荒政事目」 (3책 478쪽)

18) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「荒政事目」 (3책 478쪽) ; 《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「救荒事目」 (3책 612쪽)

丐乞無依之飢民乙良 別爲抄出一依饋粥式例 以乾糧磨鍊 每十日一巡式 連續分給爲白乎矣

의 파악대상에서 빠져나간 자들에게는 법적인 불이익뿐만 아니라 진휼시에도 혜택이 돌아가지 않았던 것이다.

셋째 각 읍에서 독자적으로 賑恤穀을 마련할 수 있는 규정도 두어졌다. 우선 乾糧으로 지급할 곡물은 수령이 스스로 마련토록 하였는데, 그것마저 부족하거나 혹은 신임수령으로 부임한지 얼마 안되어 自備穀이 없을 때 本廳의 倉穀도 이용토록 하였다.²⁰⁾ 또 민간에서 진휼곡을 모집하여 마련할 수도 있었다. 富民이 자원하여 바치는 곡물은 받아들이도록 하였다. 뿐만 아니라 富民을 설득하여 스스로 곡물을 풀어 굶주린 백성을 구호하게 하되, 구호한 사람의 성명 및 곡물의 수량을 모두 기록하여 보고하도록 하였다. 수령이 구호한 상황을 관찰사에게 보고하면, 조정은 그들을 施賞토록 하였다.²¹⁾

넷째 환곡의 철저한 관리 외에도 진휼책에 대한 관심도 소홀한 것은 아니었다. 우선 官屬에 대한 진휼규정을 마련하였음을 들 수 있다. 官屬을 지낸 자들에 대해서는 이미 제한 규정이 있었으나, 숙종 9년(1683)의 「구황사목」에서는 관속에 대한 진휼규정이 추가되었다. 특히 “각 驛의 察訪, 각 鎭의 邊將은 각각 그 管下의 驛卒·鎭卒을 스스로 救濟하도록 하되, 그 가운데 주선을 잘하고 救活한 일이 많은 자는 따로 보고하여 논상할 것”²²⁾이라 하여, 역졸과 진졸들을 특별히 구제하도록 한 것이다. 아울러 감사와 수령들은 진휼곡을 제대로 관리하고, 최대한 농사를 권장하고 씨앗과 농량을 주선하여 시기를 잃지 않도록 보조함으로써, 농사에 전념할 수 있도록 하였다. 그리고 진휼하는 기한은 麥秋 즉 보리가 익는 시기인 4월까지였으며, 늦으면 5월까지 연장되었다.²³⁾

2. 환곡분급방식의 도입 — “統還” 및 “結還”

17세기 후반은 국가가 기존의 다른 賑恤策과 비교하더라도 환곡운영에 보다 역점을 두기 시작한 시기라고 할 수 있다. 제도적인 장치를 통하여 환곡운영과정에서 환곡의 양적인 증가를 꾀할 수 있도록 하였으며, 아울러 분급대상을 보다 엄격하게 하고, 새로운 환곡의 분

19) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「荒政事目」(3책 478쪽); 《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「救荒事目」(3책 612쪽)

還上及乾糧受食之類 —— 憑考紙牌而分給 其中無紙牌者 勿給爲白齊

20) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 23日 「諸道荒政事目」(3책 478쪽); 《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「諸道救荒事目」(3책 612쪽)

21) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 23日 「諸道荒政事目」(3책 478쪽); 《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「諸道救荒事目」(3책 612쪽)

22) 《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「諸道救荒事目」(3책 612쪽)

23) 5월에는 밀과 보리가 익었기 때문에, 3,4월까지의 진휼해야 했다. 이와 같이 곡물이 크게 부족한 시기를 麥嶺 즉 보릿고개라 하였다. 이전에도 이러한 것이 적용되었다(《中宗實錄》中宗 37年 3月 辛巳(1) (18책 557쪽)).

급방식을 추가하여 곡물의 환수를 보다 확실하게 하려 한 것이다. 이로써 국가는 환곡을 보다 철저히 관리하여 손실되는 양을 줄이고, 한편으로 양적인 증가도 꾀하려 하였다.

이때 환곡을 어떻게 거두어들이 것인가가 중요한 문제로 대두되었다. 곡물의 환수정도에 따라 환곡운영의 성과가 좌우되었기 때문이다. 농민들이 농촌을 떠나는 현상이 심화되면서 환곡의 환수는 더욱 큰 문제가 되었다.²⁴⁾ 즉 환곡을 제때에 거두어들이지 못할 뿐만 아니라 舊還이 적체되는 현상마저 나타났다. 이로써 곡물의 총량이 크게 줄어들었다. 이는 인징, 즉징 외에는 거두어들이기 위한 장치가 없었으므로, 환곡을 거두지 못할 때가 많았기 때문이다. 환곡의 還收는 국가의 곡물확보와 깊게 연계되었으므로, 그에 대한 대책이 필요했다.

17세기 후반 환곡운영의 가장 큰 문제는 환곡을 받을 대상자를 제대로 선정하고, 안정적으로 거두는 것이었다. 사회적인 변동에 따라 환곡의 분급방식도 달라질 필요가 있었다. 국가는 환곡을 안정적으로 거두기 위하여, 분급대상을 명확하게 규정하고 공동으로 책임을 지게 하는 방법을 찾았다. 그렇다고 국가가 제도를 개혁하거나 혹은 새로운 제도를 만들어냄으로써 추진할 수 있는 상황이 아니었다. 결국 기존의 제도를 최대한 이용하는 방식이 채택되었다.

이때 채택된 것이 “人在里” 혹은 “土在里”의 원칙이다. 이는 해당 지역 민이거나, 혹은 해당 지역에 토지를 가진 자를 환곡의 분급대상으로 삼는 방식이었다.²⁵⁾ 이러한 환곡 분급원칙들은 분급대상을 명확히 하고 곡물의 안정적인 회수에 역점을 두고 있었다. 無償의 구제책이 함께 병행되어, 다음 해 진홀에 대비하기 위해 일정한 양의 환곡을 회수해야 했기 때문이다. 그렇다고 이러한 원칙을 시행하는 것이 환곡의 진홀적인 기능이 크게 약화된 것은 아니고, 다만 백급에 비해 상대적으로 그 의미가 약화된 정도였다.

이 원칙을 적용할 경우, 환곡을 분급받지 못하는 자가 발생하는 문제점은 있었다. 환곡의 분급방식에 따라 분급대상자가 달라졌기 때문이다. 인재리의 원칙이 적용될 때, 根着之人이라 할지라도 반드시 토지를 가질 필요는 없었다. 토지가 없더라도 그곳에 거주하면서 생업

24) 16세기 말 농민층의 이동이 전혀 없지는 않았지만, 이는 전쟁이라는 격변기적인 특성이 강하게 작용하였기 때문이라고 할 수 있다. 농민들은 잠시 농촌을 떠났을 뿐, 상황이 호전되면 곧바로 농촌으로 되돌아갔다. 그러나 17세기 농민들의 이동은 사회적인 변화와 연계된 것이었다. 자연재해로 말미암아 기근이 발생하면서 먹을 것을 구하기 위한 측면도 있었으나, 17세기 후반 화폐가 대량으로 주조되었고, 상품화폐경제가 활발하게 진행되면서 都會地에 곡물이 집중되는 현상이 나타났다. 따라서 먹을 것을 구하는 飢民들이 도회지로 이주하거나, 혹은 주변 농촌지역으로 이주하는 현상도 두드러졌다. 17세기 후반 농민들이 농촌에서 완전히 유리되지는 않았지만, 일부가 도적이 되었으며 그 중에서 세력을 결성하여 집단화하는 움직임도 보였다. 이와 관련하여 국가는 17세기 후반 五家作統制, 紙牌制를 시행하거나 혹은 체계적인 진홀책을 시행하여 농민들의 유리화를 막으려 하였다. 국가는 농민들을 안정시킴으로써 사회의 안정을 추구할 수 있다고 생각하였기 때문이었다. 참고로 16세기의 도회지를 중심으로 한 상업연구로는 李泰鎮, 1998 <16세기 국제교역의 발달과 서울 상업의 성쇠> 《서울상업사 연구》(서울학연구소)이 있으며, 18세기와 19세기를 다룬 연구로는 高東煥, 1998 《朝鮮後期 서울 商業發達史研究》가 있다.

25) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「諸道荒政事目」(3책 477쪽)

을 가진 자는 환곡 분급대상자에 포함될 수 있었기 때문이다. 반면 토재리의 원칙이 적용되면, 반드시 해당 지역내의 농민이 아니더라도 환곡을 분급받을 수 있었다. 해당지역에 田土가 있다면 환곡분급 대상이었으므로, 반드시 해당 지역에 거주하는 지주나 농민일 필요는 없었던 것이다. 그러나 이와 같은 문제점에도 불구하고 이들 원칙은 새로운 형태의 분급방식에 적용되었고, 조선후기 환곡을 분급하기 위한 주된 방식으로 정착되었다.

구체적으로는 17세기 후반 농촌사회를 안정시키기 위해 시행된 오가작통제도 및 8결작부제가 환곡제도와 결부되면서 새로운 분급방안으로 제시된 것이다.²⁶⁾ 이는 신설된 사회제도와 환곡을 접합하여 새로운 분급방식으로 자연스럽게 제시된 것일 뿐만 아니라, 국가로서도 분급대상을 확정하고 안정적으로 환곡을 회수할 수 있는 장치를 마련하게 되었음을 의미하였다.

기존의 분급형태는 개인적인 차원에서 所志나 혹은 單子を 제출하여 환곡을 받도록 하는 방법인데, 개별 인신 즉 개별적인 人口를 분급대상으로 삼는 것이 대부분이었다.²⁷⁾ 이를 짐작케 하는 것은 숙종대의 기록에서도 찾을 수 있다. 그에 따르면 환곡을 분급할 때 지방관청은 반드시 紙筒所藏文書 1통을 갖추었다.²⁸⁾ 紙筒所藏文書는 곧 환곡을 분급한 상황을 적은 일종의 還穀帳簿 즉 還案, 還上成冊이라고 할 수 있는데, 還收할 때 근거자료로 이용되었다. 환곡장부는 수령의 체임시에 해유의 주요한 근거가 되는 자료로서, 관리한 내역을 후임자에게 넘겨주어야 했다.²⁹⁾ 따라서 모든 수령들은 환곡장부를 갖추어야 했다. 그런데 이때 나누어준 환곡은 戶籍臺帳을 근거로 나누어주었지만, 紙筒所藏文書라고 하는 점으로 보아 모든 사람을 대상으로 삼은 것이라고 할 수 없다. 오히려 제출된 所志나 單子を 근거로 원하는 자에게만 환곡이 분급되었다고 하겠다. 관련문서를 紙筒에 보관하여 관리하였기 때문에 이러한 명칭이 붙여진 것이라면, 반드시 책자의 형태를 띤 것이 아니었음을 알 수 있다.

17세기 후반에도 환곡을 받기 원하는 자는 일반적으로 개별적인 차원에서 관청에 所志나 單子を 제출해야 했다. 이는 진휼을 목적으로 한 것으로 개별적으로 환곡을 분급하는 방식을 띠고 있었기 때문이었다. 대체로 환곡이 분급되는 방식은 곡물을 몇 차례로 나누어주는

26) 오가작통제는 오가통제도에 대한 자세한 논의는 吳永教, 1992 <朝鮮後期 鄉村支配政策의 轉換> 연세대 사학과 박사학위논문 IV장 참조할 것. 그리고 8결작부제는 李榮薰, 1980 <朝鮮後期 八結作夫制에 대한 研究> 《韓國史研究》29

27) 16세기 말에 작성된 《鎖尾錄》에서 보이듯이 兩班이 전쟁이라는 어려운 상황에서 환곡을 얻기 위해 단자를 제출하는 모습이 그려지고 있다.

28) 《備邊司謄錄》肅宗 元年 2月 30日 (3책 148쪽)
凡外方還上分給之規 必有紙筒所藏文書一件 然後收捧之制 可以憑考

29) 숙종초 坡州에서는 守令들이 紙筒所藏文書를 작성하지 않아, 환곡운영이 眩亂하고 근거할 것이 없는 정도로 파행적이었다. 뿐만 아니라 후임 수령들도 그러한 사실을 깨닫지 못할 정도로 아무런 근거없이 환곡을 환수하는 등 무심코 업무를 보았다. 그러나 이러한 사실을 발견한 時任縣監이 監司에게 보고하여 파주환곡의 운영의 문제점이 드러났다. 환곡운영이 파행적으로 이루어진 것은 관행적인 운영 방식 때문이었다. 특히 이 무렵 수령들은 자신의 명예를 얻기 위하여 당시 널리 행해지고 있던 還穀의 虛錄으로 철저한 환곡운영보다 느슨한 방식을 택한 것으로 보인다(《備邊司謄錄》肅宗 元年 2月 30日 (3책 148쪽)),

巡分의 형태로 운영되고 있었다. 紙筒所藏文書도 이러한 형태를 크게 벗어나지 않은 것으로 보인다. 그리고 이 문서의 분급 방식은 개별 人身으로 분급되었거나, 혹은 일반 民戶를 대상으로 한 戶還의 형태로 이루어진 것으로 보인다.

시기적으로 보더라도, 紙筒所藏文書는 통환의 방식은 아니었다. 「五家作統事目」이 시행되기 이전에 작성된 것이어서,³⁰⁾ 作統단위로 환곡이 분급되었다고 할 수 없다. 즉 이 무렵까지는 統을 최소의 기본 편제로 한 방식이 채택되지 않았기 때문이다. 그리고 토지를 단위로 환곡을 나누어주던 방식인 結還의 방식도 아니었다. 이 무렵까지도 결환의 방식은 대체로 田結을 대상으로 종자를 나누어주는 방식에 이용되거나 혹은 役을 분배하는 방식과 관련하여 적용되는 정도였다. 따라서 결환의 방식도 속종 초에는 일반화된 방식이 아니었다고 하겠다. 결국 지통소장문서가 일반적인 환곡문서로 인식되는 것을 볼 때, 이때의 환곡분급은 개별 인신을 대상으로 이루어졌거나 혹은 戶還의 방식으로 운영되었다고 하겠다.

그런데 17세기 후반에 이르면 환곡운영방식에 새로운 형태의 분급방식이 일반적으로 적용되었다. 이는 戶還의 방식 외에도 앞서 언급한 結還과 統還과 같은 새로운 분급방식이 이용되기 시작하였음을 의미하였다. 환곡의 분급대상이 다양하게 설정된 시기는 「五家作統事目」이 작성된 이후이며, 지역여건에 따라 戶還, 統還, 結還의 방식이 적용되었다. 17세기말에서 18세기초에는 이 방식들이 지역 혹은 시간적인 상황의 변화에 따라 시행되었다. 이로써 3가지 분급방식은 환곡을 나누어주기 위한 일반적인 방식으로 정착되었다.³¹⁾ 그러나 환곡운영에서 분급대상의 선정은 중요한 문제였다. 17세기까지 환곡분급은 대체로 戶와 田結을 주된 대상으로 삼고 있었는데,³²⁾ 분급의도에 따라 그 기준이 달랐다.

戶를 기준으로 삼는 방식은 戶籍이 근거가 되었는데, 戶還 혹은 통환의 방식이 있었다. 그 중에서도 호환은 인구의 대소에 따라 호의 크기를 결정하였는데, 大戶·中戶·小戶의 등급이 있었다.³³⁾ 이 방식은 대체로 생활에 필요한 곡물이 모자랄 때, 농민들을 賑濟하기 위한 목적으로 이용되었다. 이 외에도 개인적인 차원에서 所志나 혹은 單子를 제출하여 환곡을 받는 방법으로 개인이 분급대상인 경우도 있었는데,³⁴⁾ 이도 호환의 범주에 포함되었다. 그런데 호환은 환곡을 분급받은 농민들이 농촌을 떠나면 거두어들일 방법이 없어서 逋欠이 되었을 때, 환곡의 환수가 불안정한 것이 단점이었다.

30) 「五家統事目」이 작성되어 반포된 것은 속종 원년(1675) 9월 경이다(《備邊司謄錄》肅宗 元年 9月 26日 (3책 196~197쪽)).

31) 《備邊司謄錄》肅宗 25年 7月 6日 (4책 806쪽)

32) 《備邊司謄錄》肅宗 25年 7月 6日 (4책 806쪽)

因守令之來言者 得聞外方事 則近年連值凶荒 設賑之時 各邑分糶其規不一 或以田結 或以民戶分給

33) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「諸道荒政事目」(3책 477쪽); 《備邊司謄錄》肅宗 9年 5月 30日 (3책 667쪽); 《備邊司謄錄》肅宗 5年 3月 27日 (3책 419쪽)

34) 16세기 말에 작성된《夢尾錄》에는 兩班이 전쟁기라는 어려운 상황에서 환곡을 얻기 위해 단자를 제출하는 모습들이 보인다. 이는 戶를 대상으로 하기 보다 특정 개인에게 분급된 것이라 할 수 있다.

한편 17세기 후반 戶還의 방식 외에도 統還의 방식이 새롭게 추가되었다. 숙종 초 「五家作統事目」이 작성되어 作統 단위가 還穀의 분급대상으로 새롭게 설정되었다.³⁵⁾ 통환은 환곡의 분급대상을 作統 단위로 설정하였기 때문에, 장부상 형식적인 분급대상은 統首였다. 官에서 통수에게 환곡을 지급하였으므로, 통수의 이름을 장부에 기입하였다.³⁶⁾ 이때 統記는 통환을 분급하기 위한 근거가 되었다.³⁷⁾ 통환은 호환의 형식을 빌리되, 개별 호를 묶은 통을 대상으로 삼았다. 따라서 통환은 개별 호를 대상으로 이루어지는 호환의 방식에 비하여 환곡의 분급과 수납에 따른 공동의 책임이 보다 강조되었다.³⁸⁾

田結을 기준으로 환곡을 분급하는 結還도 시행되었다. 결환은 농사에 필요한 種子를 나누어주기 위한 것이 주된 목적이었다.³⁹⁾ 결환은 17세기까지도 널리 정착되지는 않았다.⁴⁰⁾ 「황정사목」에서도 각읍의 환곡을 전결로 분급하였을 때, 토지가 없는 자는 받아먹을 수 없다는 결점이 지적되어, 단지 종자를 분급하는 데 한정시켰던 것에서도 짐작할 수 있다.⁴¹⁾ 그러나 결환은 환곡을 환수하는 데 안정적이라는 점 때문에 단순히 종자를 나누어주는 정도에 그치지 않고, 호환이나 통환과 마찬가지로 농량을 지급하는 수단으로도 이용되었다.⁴²⁾

이러한 사정은 숙종 3년(1677) 대사간 李元禎이 당장에 變通해야 할 조목 10가지를 제시하면서, 각 고을의 糶糴을 結에 따라 분급해야 한다고 주장한 것에서도 잘 드러나고 있다.⁴³⁾ 그는 田結에 따라 환곡을 나누어주었다가, 元數를 채우되 耗穀은 모두 포함을 채우는

35) 五家作統制는 광해군대에도 제도적인 강화가 논란이 된 것으로 보아 17세기 초반에도 시행되고 있었음을 알 수 있다(《光海君日記》光海君 7年 8月 己未(15) (32책 419쪽)). 효종대 한성부가 시행을 건의하였으나 구체화되지 못하였으며(《孝宗實錄》孝宗 卽位年 12月 甲午(10) (35책 407쪽)), 현종대에도 號牌와 함께 五家統制度의 시행이 자주 논의된 것을 볼 때(《備邊司謄錄》顯宗 元年 正月 4 (2책 597쪽); 《顯宗實錄》孝宗 元年 6月 己亥(16) (36책 263쪽); 《顯宗實錄》顯宗 元年 6月 丁未(24) (36책 264쪽); 《顯宗實錄》顯宗 5年 10月 甲戌(16) (36책 433쪽); 《顯宗改修實錄》顯宗 5年 10月 丙戌(28) (37책 409~410쪽)), 제대로 준행되지 못하였다고 할 수 있다.

36) 《備邊司謄錄》肅宗 25年 7月 6日 (4책 806쪽)
近年連值凶荒 設賑之時 各邑分糶其規不一 或以田結 或以民戶分給 (중략) 且五家統所給 則統首率其五家 而統首之名 受去分給 故官家文書 都以統首名置簿

37) 《南原縣牒報移文成冊》(奎25033) 丁巳 正月 日 下帖各面 「節目」

38) 《民政資料集》에는 이러한 언급들이 자주 등장하고 있다.

39) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「諸道荒政事目」 (3책 477쪽)

40) 17세기 초 民結에 환곡을 부과하는 형태도 보이고 있다. 《溪巖日錄》에 따르면, “民戶勒定米穀 名爲各樣還上 一八結所當納者 大米二石七八斗 而改磨鍊爲一石十二斗 其餘小米及皮穀亦不 (중략) 又以監營下吏輩 稱貸於此縣 以救其急 如是所用 雖大米不下五六十石 他穀稱是 此皆元穀 無由混入於各樣還上 而又云使賓支供時 貸用倉穀 亦稱爲各樣還上而督徵之 以此之故 一八結所定 多至一石十二斗 而耗數亦隨焉 大米如此 其他可知 蓋因此好吏 美術官長 肥已至於無所不爲也 官牌已出 督徵方急 所謂各樣作米” (《溪巖日錄》 권3 壬戌年(1622, 光海君14) 12月 6日조(국사편찬위원의 영인 간행본, 上 509~510쪽)라 하였다. 이 무렵 환곡이 민결에 부과되더라도 강제적이고 불법적인 형태로 이루어지는 정도였다.

41) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「諸道荒政事目」 (3책 477쪽)

42) 현종 2년(1661) 환곡을 받은 자 중에서 實結과 實戶들에게 환곡을 제대로 받아내도록 한 것이라든지(《備邊司謄錄》顯宗 2年 9月 14日 (2책 708쪽)), 현종 5년(1664) 기민 축에 끼지 못하는 자라도 너무 가난하여 굶주린 자들은 자세히 살펴서 8結還上을 의례 지급하는 것 외에도 한 달에 한두 번씩 별도로 穀을 계속 주라고 한 것에서도 결환이 시행되고 있음을 알 수 있다(《顯宗實錄》顯宗 5年 3月 戊辰(6) (36책 403쪽)).

데 이용해야 한다고 하였다. 결환은 전결을 대상으로 환곡을 빌려준 후 안정적으로 환수하고, 문제로 지적되던 逋欠穀의 증가도 막을 수 있었기 때문이었다. 게다가 포흠곡을 채우는데 耗穀을 이용하면 미수곡으로 인한 환곡총량의 감소를 막을 수도 있다는 것이었다. 그 외에도 이원정은 西北地方에서도 결환을 시행하되, 만일 포흠을 채우지 못할 때에는 田稅로써 모자라는 數를 채우는 방안도 제시하였다.⁴⁴⁾

이원정이 제시한 안은 국왕의 긍정적인 답변에도 불구하고 시행되지 못하였다. 앞서의 사례에서 보았듯이, 이는 17세기 후반에도 結還이 제한적이고 부분적으로 실시되었으며, 아직 전국적으로 널리 퍼진 단계에 이르지는 않았기 때문이라 하겠다. 이후 결환의 방식이 토지가 농작물을 생산하는 수단이면서 이동성이 없어서 안정적으로 환곡을 회수할 수 있다는 점 때문에 점차 널리 보급되었다. 특히 「황정사목」 이후 결환의 방식은 곧바로 널리 퍼지기 시작하여 18세기부터는 일반화되었다고 할 수 있다. 숙종 25년(1699) 戶나 田結을 단위로 한 환곡 분급방식을 주된 형태로 규정한 것도 그러한 사정들을 잘 대변해주고 있다.⁴⁵⁾

이와 같이 숙종 8년(1682)의 「황정사목」과 숙종 9년(1683)의 「구황사목」에 이르러 비로소 환곡분급의 새로운 원칙이 마련되었다.⁴⁶⁾ 우선 환곡을 분급받을 수 있는 자격과 대상이 구체적으로 명시되었는데, 숙종 8년의 「황정사목」에 기록된 구체적인 내용을 보면,

一. 各邑의 還上은 만일 田結로 분급하면 전도가 없는 자는 받아먹을 수 없게 된다. 이는 흉년에 민을 救濟하는 政策이 아닌 것이다. 금년에는 五家統에 따라서 大·小戶를 구별하여 참작해서 마련해주고, 보리가 익기 전까지 한하여 매월 혹 1차 혹은 2차로 등급을 나누어 題給해주어 균일하게 구호하여 누락되는 사람이 없게 해야 한다. 種子로 사용할 還上만은 8結에 따라 분급해줄 것.⁴⁷⁾

이라 하여, 「구황사목」에서는 숙종 초에 실시된 五家統制度和 8結作夫制가 환곡을 분급하기 위한 방식으로 채택되었다.

43) 《肅宗實錄》肅宗 3年 5月 甲午(19) (38책 357쪽)

一則各邑糶糶 隨結定數 準數後則無論某色目 所息耗穀 充逋欠

44) 《肅宗實錄》肅宗 3年 5月 甲午(19) (38책 357쪽)

一則西北路 糶糶亦一體定數 殺無息耗困民之弊 數未准則以各年田稅 依限充數

45) 《備邊司謄錄》肅宗 25年 7月 6日 (4책 806쪽)

設賑之時 各邑分糶 其規不一 或以田結 或以民戶分給

46) 환곡과 관련된 규정은 「諸道荒政事目」(《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日(3책 477쪽))과 「諸道救荒事目」(《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日(3책 611쪽))이 거의 동일하다. 「諸道救荒事目」은 조항이 증설되거나 혹은 부분으로 내용을 첨가한 정도로, 「諸道荒政事目」을 시행하는 과정에서 문제된 부분을 보완하는 의미가 있다.

47) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 「諸道荒政事目」(3책 477쪽)

各邑還上 若以田結分給 則無田者不得食 此非凶歲救民之政 今年乙良 一從五家統 區別大小戶 參酌磨鍊 限麥前 每月或一次或二次 分等題給 均一接濟 非無漏落之人爲白乎矣 種子還上叱分 以八結別爲分給爲白齊

위 조목은 1년 후에 작성된 숙종 9년(1683)의 「諸道救荒事目」(3책 611쪽)에도 동일하게 들어 있다.

「황정사목」에서는 오가통제도와 환곡분급방식을 연계시켜 환곡을 받지 못하는 자가 발생하지 않도록 한 것이다. 이 방식은 戶의 大·小에 따라 농민들에게 환곡을 고루 나눠줄 수 있도록 한 것인데, 전토가 없는 자에게도 환곡을 나눠줄 수 있다는 장점이 있었다.

한편 田結을 대상으로 한 곡물분급이 가능한 배제된 것도 이 사목의 특색이다. 田結이 없는 자는 환곡의 분급대상에 해당되지 않아 혜택을 받을 수 없다는 이유에서였다. 단, 種子로 쓰기 위한 환곡은 8결 즉 作夫단위를 대상으로 분급하였는데, 이는 농사를 장려하기 위한 목적 때문이었다.⁴⁸⁾

「구황사목」에서는 환곡 혹은 건량을 분급받기 위한 요건을 규정하였다. 還上와 乾糧을 분급할 때 일일이 紙牌를 자세히 살피고, 지패가 없는 자에게는 분급하지 않도록 하였다.⁴⁹⁾ 아울러 관은 환곡을 받아야 하는 대상자들의 지패를 반드시 확인토록 함으로써,⁵⁰⁾ 환곡 분급대상자를 보다 명확하게 하려 하였다.

한편 「황정사목」에서 규정된 내용을 보완하는 작업이 「구황사목」에서 이루어졌음은 물론이다. 특히 환곡지급 대상자를 명확하게 규정한 점이 특징이라 하겠다. 숙종 8년(1682)의 「황정사목」에서 규정된 환곡지급의 주된 대상은 생활기반이 있는 자로서 전토를 가진 농민이었다. 한편 농업 이외의 생업을 가진 자는 사목에 규정되지 않았으므로, 환곡지급대상에 포함되지 않았다. 따라서 그들은 환곡이 아닌 乾糧을 무상으로 받을 수 있었으며, 농민들과 비교할 때 형평성에도 문제가 있었다. 생업이 있는 자들을 건량지급대상에 포함시키지 않으려는 원래의 의도에 배치되었던 것이다. 따라서 이는 숙종 8년(1682)의 사목이 보완해야 했다.

결국 숙종 9년(1683)의 「구황사목」에서는 이전의 사목에서 제외되었던 장사꾼이나 수공업자 및 어부 등이 환곡지급대상으로 구체적으로 추가·명시되었다. 구체적인 내용을 보면,

비록 田土는 없지만 장사를 업으로 삼거나 혹은 工匠을 업으로 삼거나 혹은 漁採를 업으로 삼아 각각 생활하는 수단이 있는 자는 田土가 없다 하여 건량을 무상으로 지급해주는 대

48) 숙종 3년(1677) 충청도 지역이 다른 도에 비하여 재해가 심한 상태라고 하여, 경기지역에서 거두어들인 봄·가을보리 1,000석을 충청도로 옮겨서 種子로 나누어주도록 한 사실이 있다. 여기에서 분급하는 방식에 대한 구체적인 언급은 없으나, 종자를 나누어 준 것으로 보아 전결을 대상으로 삼았을 것이다. 《肅宗實錄》肅宗 3年 8月 丁未(3) (38책 365쪽); 《備邊司謄錄》肅宗 3年 8月 4日 (3책 308~309쪽)

49) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 (3책 478쪽)

50) 숙종초 尹鑄 등이 참여하여 기초한 「五家統事目」과 지패법의 실시로 환곡을 받을 자와 건량을 받을 자의 구분이 가능하게 되었다. 이러한 방침에는 紙牌의 시행을 위해 환곡과 제도적으로 연계시키려는 의도도 담겨 있었다. 숙종 8년(1682) 「황정사목」 이후 統과 戶를 대상으로 환곡을 분급해준 것도 그러한 의도 때문이었다. 특히 지패를 소지하지 않은 자는 환곡이나 건량을 지급받을 수 없는 외에도 소송권을 비롯한 각종 불이익을 받았으므로 지패를 소지하지 않을 수 없었다. 이와 같이 환곡을 분급할 때 「오가통사목」과 지패법이 적용되고 있는 점은 이전의 환곡 분급방식과 뚜렷이 구분된다. 즉 이전의 방식은 대체로 개별호를 대상으로 분급하는 형태였지만, 五家作統을 대상으로 분급하는 방식이 추가 된 것이다.

상자에 포함시켜서는 안된다. 이런 무리들은 凡民의 예에 의하여 還上을 분급할 것.⁵¹⁾

이라 하여, 장사꾼·수공업자·어부들이 명시되었으며, 건량이 지급되지 않도록 하였다. 그들은 이전 사목에서는 구체적으로 명시되지 않아, 환곡 분급대상에서 제외되었던 것이다. 그러나 이로써 생계수단을 지닌 장사꾼·수공업자·어부들을 백급대상에서 제외시키고, 농민층과 함께 환곡 분급대상에 포함시킴으로써 불균등한 측면을 해소시켰다. 전년도 사목의 결함을 보완하여, 환곡을 받을 수 있는 자격규정을 좀더 확대하면서 구체화시킨 것이다.⁵²⁾ 이는 환곡 분급대상자를 가려내는 과정에서 예상되는 농간을 줄이는 것으로 평상시 및 기근이 심한 비상시기에도 적용되었으며, 이후 환곡을 나누어주는 본보기가 되었다.

환곡분급의 대상과 자격은 진휼대상자에 대한 규정을 역으로 살펴봄으로써 좀더 분명하게 드러날 수 있다.⁵³⁾ 현종 3년(1662)의 「진휼사목」에서는 진휼대상자에게 粥이 제공되었으나, 숙종 8년(1682) 「황정사목」과 9년 「구황사목」에서는 乾糧을 지급하도록 새롭게 규정하였다.⁵⁴⁾ 「황정사목」이나 「구황사목」은 구체적인 내용면에서 거의 동일하였다. 진휼시 白給하는 대상과 그 방법에 대하여 구체적으로 규정하고 있는데, 구체적인 조목을 보면 다음과 같다.

一. 결식하면서 의탁할 곳이 없는 飢民은 따로 뽑아내어 하나같이 죽을 지급하는 式例에 의하여 乾糧을 마련하여 10일마다 1巡 혹은 연속하여 分給한다.

一. 바가지를 들고 求乞하는 무리가 본 지역 사람이 아닌 경우에는 식량을 지급하고, 原籍官에게 보내어 구휼을 받도록 하고, 만일 거리가 멀어서 스스로 가기가 어려울 때에는 움막(土宇)이나 假家를 만들어 머무르게 하고, 일체 賑濟하여 길에서 사망하는 근심이 없게 할 것.

一. 鰥寡孤獨으로서 가난하고 의탁할 곳이 없는 무리는 兩班 常人을 막론하고 또한 죽을

51) 《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「諸道救荒事目」(3책 612쪽)

一. 雖無田土 或以商賈爲業 或以工匠爲業 或以漁採爲業 各有生理者 不可以無田土之故 混入於乾糧白給之中 此類則依凡民例 還上分給爲白齊

52) 숙종 9년(1683)의 「구황사목」은 숙종 8년(1682)의 「황정사목」에서 누락된 것을 마련하는 의미가 컸다. 「구황사목」의 서두에서 “賑恤廳啓曰 曾於歲前 本廳以前頭賑救事宜 一依上年啓下節目 舉行之意 行會於諸道 以上年節目中 猶有一二疑見漏者 欲更加磨鍊 別單書入 若其料畫施爲 唯在道臣之隨事 得宜而已(《備邊司謄錄》肅宗 9年 正月 23日 「諸道救荒事目」(3책 612쪽))”라고 한 것은 그것을 잘 대변해주고 있다.

53) 여기에서 진휼규정이라 함은 환곡을 받는 자를 제외한 자들에 대한 구휼조치에 한정한다.

54) 단 숙종 9년(1683)의 사목에서는 부분적으로 粥을 제공하는 것을 허락하고 있기도 하다. 그러나 죽을 제공하는 것은 부차적인 수단에 불과하였으며, 조건부로 나누어주도록 하였기 때문에 여기에서는 논외로 하였다. 乾糧白給에 대해서는 鄭亨芝, 1997 <숙종대 진휼정책의 성격> 《역사와 현실》25를 참고할 것.

지급하는 예에 의하여 乾糧을 지급하도록 한다. 비록 鰥寡孤獨일지라도 田土가 있고 根着할 수 있는 자는 마땅히 還上를 받아먹는 대상에 포함시켜야 하고 결코 건량을 받아먹는 자에 혼입시켜서는 안된다.⁵⁵⁾

즉 건량을 지급할 대상은 해당지역 주민이든 혹은 타 지역에서 유입된 자이든 의탁할 곳이 없어서 求乞하고 다니는 자들이었다. 그리고 鰥寡孤獨 즉 홀아비·과부·고아·늙고 자식이 없는 자는 兩班이든 常人이든 신분과 상관없이 모두 포함하고 있다.

이중에서 鰥寡孤獨이라 할지라도 田土가 있고 기반을 갖고 살아가는 자는 백급대상에서 제외하고, 환곡을 받아먹는 대상에 포함시키도록 한 규정은 백급대상을 가능한 최소화하려는 의도가 담겨 있었다. 이는 환곡을 받아야 할 대상자들이 白給하는 乾糧만 받으려 했기 때문이었다. 가능한 한 무상으로 곡물을 받으려는 것이 일반적인 경향이었으므로, 함부로 건량을 받는 것을 방지하기 위하여 부수적인 규정들이 마련된 것이다.⁵⁶⁾

결 론

17세기 후반 「황정사목」과 「구황사목」의 성립으로 환곡의 분급형태가 정착되기에 이르렀다. 이 무렵 환곡을 분급하는 형태는 운영 목적에 따라 다양하게 나타났다. 특히 국가가 진휼책을 시행하는 과정에서 곡물확보의 필요성을 느끼게 되었으며, 그에 따라 환곡이 적극적으로 이용된 것이다. 때문에 환곡의 분급형태가 다양화되기에 이르렀다. 이들은 국가가 환곡분급대상을 확정하고, 그를 통해 환곡의 안정적인 환수를 기도하려는 의도를 담고 있었던 것이다. 아울러 환곡운영과정에서 담당자들의 농간을 배제하고, 곡물을 고르게 분급하기 위한 방법이기도 하였다.

17세기 후반 환곡분급의 형태가 다양하게 이루어지기 시작하였다. 숙종대의 「황정사목」과 「구황사목」의 시행으로 환곡분급 방식이 기존 개별적인 인신을 대상으로 이루어지는 형태를 벗어나 統戶 혹은 田結을 대상으로 이루어지게 된 것이다. 그 결과 숙종 26년(1700) 義興縣에서 환곡이 분급된 유형을 살펴보면, 八夫受食·統戶受食·人口受食·借他戶受食 등이 있었다.⁵⁷⁾ 이는 17세기 후반에서 18세기초의 환곡의 분급유형을 모두 열거하고 있다

55) 《備邊司謄錄》肅宗 8年 正月 24日 (3책 477~478쪽)

56) 賑恤의 성패여부는 還分과 白給을 구별하는 것에 달려 있다고 할 정도로 매우 중요한 문제였다. 양자의 구별이 이미 정례화되었으며, “大凡賑救之道 區別還分·白給 各別精抄 審察緩急 推移鼎賑 自是例事” 《備邊司謄錄》英祖 26年 2月 19日 (12책 51쪽)라 하여 매우 신중하게 살핀 후 진구하도록 하였다.

57) 《義興縣公事》庚辰 11월 초10일

이는 환곡의 미봉곡을 조사하는 과정에서 나타난 유형이지만, 환곡의 분급형태를 모두 포괄하고 있다. 의흥현의 舊還上文書에서는 官屬들의 未收穀은 매우 적었으며 未收의 대부분은 貧殘한 兩班家·

고 할 수 있다. 이는 전결을 대상으로 분급한 結還,⁵⁸⁾ 통호를 대상으로 분급한 統還(戶還)을 비롯하여, 人口에 따라 분급한 口還의 형태가 이미 일반화되어 이용되고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.⁵⁹⁾ 그외에도 불법적이지만 타인의 명의로 환곡을 빌리는 방식도 있었다.

한편 다양한 분급방식들이 정착되면서 환곡의 운영이 원활하게 이루어지기도 하였으나, 농민들의 부담도 적지 않았다. 의흥현만 하더라도 환곡을 받기 위해 다양한 방식을 동원하였으며, 민들이 갚지 못하여 미수곡으로 남은 것이 많았다. 의흥현의 사정을 보면 戶數가 2,000여 호, 民結은 207八夫인데 비하여, 還穀은 많을 때는 1만 석이었다.⁶⁰⁾ 舊還으로 각자의 이름하에 기록된 것만 하더라도 10여 석이었고, 많으면 20~30석에 이르렀다. 結還이 적용된 경우 1八夫가 바치는 還上의 元數가 이미 40~50석에 이르렀다. 환곡운영방식이 틀을 갖추에 따라 포흠곡을 사전에 방지함으로써 농민들이 빠져나갈 수 있는 여지가 줄어들었고, 한편으로 환곡부담이 증가하는 추세가 나타났다.

이와 같이 환곡의 운영의 다양화는 새로운 문제를 가져왔으며, 18세기 이후 환곡분급방식을 둘러싼 많은 문제점들이 노출되면서 그와 관련된 논의들이 등장하였다. 특히 牧民書類를 비롯하여 19세기 철종조 三政策에 대한 논의에서는 統還 혹은 結還의 분급방식에 대한 구체적인 문제점이 지적되었다.

下戶傭力之民들이었다.

58) 《南原縣牒報移文成冊》丁巳 正月 日 下帖各面, 節目

59) 18세기 말에는 “大抵 不一其法 有結給焉 有統給焉 有戶給焉”이라 하여, 이들이 일반적인 방법으로 이용되었다(《日省錄》正祖 23年 5月 13日 「湖西暗行御史 申絢 書啓別單」(규장각 영인본, 27책 877쪽).

60) 《義興縣公事》庚辰 11월 초10일