

研究論文

17, 18세기 환곡에 대한 제도론적 접근\*  
- 재량적 규제체계의 역할을 중심으로 -

박 이 택\*\*

I. 머리말	V. 맺음말
II. 조선후기 환곡의 특질과 동태적 특성	<참고문헌>
III. 환곡에 대한 재량적 규제체계	<국문요약>
IV. 환곡제도의 대안들	

I. 머리말

18세기 후반 조선왕조의 비축곡은 천 만석에 이르렀는데, 당대 중국의 일인당 비축곡과 비교할 때 매우 높은 수준이었다.<sup>1)</sup> 높은 수준의 비축곡은 조선후기 경제 체제를 규정하는 중요한 요인이었기 때문에, 이에 대해서는 많은 연구가 이루어졌다. 기존 연구들에 의하면, 조선후기의 환곡제도는 17세기부터 19세기에 이르는 3 세기에 걸쳐 하나의 사이클을 그리며 변화했다. 국가 비축곡이 거의 사라졌던 17세기 초부터 18세기 중엽에 이르는 장기 17세기는 국가 비축곡을 늘리려는 정부의 적극적인 노력과 더불어 높은 수준의 환곡량을 유지할 수 있는 제도적 체계가

\* 낙성대경제연구소 세미나에서 좋은 논평을 주신 이영훈, 이현창, 김재호 교수님을 비롯한 여러 선생님께 감사드리며, 익명의 3인의 심사위원님께 감사드린다. 본 연구는 성균관대학교 경제학부 BK21로부터 연구지원을 받았다.

\*\* 성균관대학교 연구부교수, 한국경제사 전공(yitaekpark@yahoo.co.kr).

1) 박이택, 「조선 후기의 경제체제: 중국 일본과의 비교론적 접근」, 이대근(외), 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』(나남출판, 2005), 54-55쪽.

형성되는 시기였다. 18세기 중엽부터 19세기 초에 이르는 시기는 천 만석에 이르는 환곡을 농민경제의 안정화와 재정보용수단으로 활용하였던 고도 균형의 시기였으며, 19세기 중반 이후의 시기는 환곡의 허류화와 환곡에 대한 농민의 저항으로 표현되는 바 총체적 위기의 시기였다.

조선후기 환곡제도에 대해서는 다음과 같은 두 가지 시점에서 연구되었다. 하나는, 17~8세기 조선왕조의 경제체제에 있어 환곡제도의 의의를 구명하려는 연구이다. 이 연구들은 이 시기 환곡제도가 소민보호적인 국가정책의 일환으로 출현하였고, 진휼행정을 구체적인 내용으로 하여 그 본래적 의의를 구현하였다는 점에 주목한다. 다른 하나는, 19세기에 환곡제도가 농민항쟁의 주요한 대상이 된 역사적 배경을 구명하려는 연구이다. 이 연구들은 19세기 중반 이후에 환곡제도가 가지고 있던 진휼기능과 재정보충기능 중 진휼기능은 사라지고, 재정보충기능만이 남게 되었다는 점에 주목한다.

이와 같은 연구의 진전에도 불구하고, 17~8세기에 잘 기능하였던 환곡제도가 왜 19세기에 총체적인 위기에 빠지게 되었는가에 대한 제도론적 시점에서의 고찰은 충분히 이루어지지 못하였다. 본 논문은 다음과 같은 가설을 구명하고자 한 것이다. 17~8세기의 환곡제도는 소민보호적 재분배체계의 일환으로 기능하였는데, 그것은 잘 짜여진 입헌주의적 제도<sup>2)</sup>가 아니라, 도덕경제적 이념<sup>3)</sup>에 입각한 재량적 규제체계<sup>4)</sup>에 의거한 것이었다. 또 환곡은 일정한 수준에서 안정적으로 유지되는 것이 아니라 발산하게 되는 동학적 특성<sup>5)</sup>을 가지고 있어, 환곡을 적정한 수준

- 
- 2) 입헌주의의 사전적 의미는 통치와 모든 정치 행위 및 생활이 헌법을 따라서 이루어져야 한다는 주 의이다. 여기에서 헌법이란, 형식적 의미의 헌법 즉 규정된 내용과 관계없이 헌법이라는 이름을 가진 규범이 아니라, 실질적 의미의 헌법 즉 통치권력의 제한과 합리화를 통한 개인의 자유와 권리의 보장을 핵심적인 내용으로 하는 규범을 의미한다. 입헌주의 하에서는 통치권력의 자의적인 행 사를 막기 위해 재량적 규제체계보다 준칙주의적 규제체계가 선호된다. 이하, 입헌주의적 제도에 의해 실현되는 질서를 입헌적 질서라 표현한다.
  - 3) 도덕경제(moral economy)란 그 사회 구성원의 생존권의 보호 및 보장을 중요한 목표로 추구하는 경제이다. 이 경제에서는 그 사회 구성원의 생존권을 보호하기 위해 다양한 위험 분산의 방법이 마련된다.
  - 4) 재량적 규제체계는, 준칙주의적 규제체계와 구분되는 것으로서, 정부기관이 상황을 판단하여 가장 적당한 정책을 고안하여 집행하는 체계이다. 본 논문에서 재량적 규제체계를 강조하는 이유는 환 곡의 안정적 운영에 있어 필요한 조치들이 충분히 준칙화되지 않아 재량적 규제체계가 불가피하였 다는 점을 드러내기 위함이다.

으로 유지하고 지역적으로 적절하게 배분하기 위해서는 재량적 규제체계가 필요하였다. 환곡의 안정적 운용에 있어 재량적 규제체계가 필수적인 것이었다면, 재량적 규제체계가 제대로 작동하지 못할 때, 환곡제도는 총체적 위기에 빠질 수 있다. 본 가설은 19세기 환곡제도의 총체적 위기가 재량적 규제체계가 제대로 작동하지 않았기 때문에 발생한 것일 수 있음을 시사한다.

## II. 조선후기 환곡의 특질과 동태적 특성

### 1. 조선후기 환곡의 특질

조선왕조는 건국 초기부터 적지 않은 비축곡을 가지고 있었고, 이 비축곡을 환곡과 진휼자금으로 활용하였다. 이 시기 조선왕조는 환곡을 가부장제적이고 농본주의적인 농업정책의 일환으로 운영하였는데, 이 점은 종자와 식량의 대여에 대한 1457년의 사목을 통하여 알 수 있다.<sup>6)</sup> 조선후기에 있어서도 환곡은 기본적으로 가부장제적이고 농본주의적인 농업정책의 일환으로 운영되었다.

그렇지만, 조선후기 환곡운영의 양태는 조선전기와 현저한 차이가 있다. 이 차이는 소농경영의 발전에 의해 규정된 것이었다. 동아시아 농업경제의 근세적 특징으로는 소농경영의 발전을 들 수 있는데, 조선에서도 15·16세기 이래 소농경영이 발전하기 시작하여, 17세기 중엽부터 18세기에는 노비를 활용한 양반의 대규모 경영은 쇠퇴·소멸해 자립적 소농이 일반적으로 형성되게 되었다.<sup>7)</sup> 소농경영의 발전은 그에 상응하는 농민적 물류와 상인적 물류를 발전시켰는데, 장시와 포구상업의

5) 어떤 변수의 동학적 특성이란 그 변수가 시간이 지남에 따라 일정한 값으로 수렴해 가는가 그렇지 않은가이다. 일정한 값으로 수렴해 가는 것을 점근적 안정성이 있다고 한다. 그렇지 않은 것에는 발산하는 것과 주기적으로 변동하는 것이 있다. 발산하는 특성을 가진 변수는 그 자체로는 일정한 수준에서 유지되지 않기 때문에, 그것을 일정한 수준으로 유지하기 위해서는 제3의 규제체계가 필요하다.

6) 『세조실록』 3년(1457) 1월 甲戌.

7) 中村哲, 「동북아시아 경제의 근세와 근대, 1600~1900: 그 공통점과 차이점」, 나카무라 사토루·박섭(편), 『근대 동아시아 경제의 역사적 구조』(일조각, 2007), 27쪽.

발전 및 은과 동전이 유통되는 화폐경제의 발전이 이를 증거한다.

조선후기의 정부는 이에 부응하여 소민보호적인 경제정책들을 실시하였는데, 환곡제도도 소민보호적인 경제정책의 일환으로 재편되었다. 이와 관련된 두 가지 점을 지적하여 둔다.

첫째, 16세기 이래 왕성하게 행해지던 고이자율의 사채 및 공채를 불법화하고, 그 수요를 환곡으로 흡수하였다. 16세기에는 국가의 저장곡이 감소하여, 진흙곡물을 조달하기 어려워지자, 당시 성행하던 사채 대부를 양성화하여, 농민들의 대부수요를 충족하려고 하였다. 이에 따라 연 50%의 이자율로 대여되는 장리가 크게 활성화되었다.<sup>8)</sup> 그러나 18세기에 들어서는 연 20%를 초과하는 이자를 고리대로 규정하여 불법화하고, 연 10%의 모곡을 받는 환곡으로 대부수요를 흡수하려고 하였다. 이 조치는 사족이나 부민의 고리대적 수취체계로부터 소민을 보호하기 위해, 국가가 소민들에게 직접 대여하는 체계를 구축하려 한 것이었는데, 사족이나 부민들에 의한 고이자율 사채의 불법화를 넘어 왕실과 이문의 대부업에 대한 통제로 진전되었다.<sup>9)</sup> 1717년에는 공채 취식이율을 미·포·은·전을 불문하고 환곡의 모곡 징수율과 같이 10%로 규제하였는데,<sup>10)</sup> 관청의 이식행위도 환곡의 틀 안에서 이루어지도록 하기 위함이었다. 이와 같은 고리대 금지령이 어느 정도 실효성 있게 집행되었는지는 지방관청의 재정활동을 분석하여 구명하여야 할 것이지만,<sup>11)</sup> 국가 내의 거의 모든 대부행위를 환곡의 틀 안에서 이루어지도록 하려는 정부의 의지를 확인할 수 있다. 18세기 전반 환곡의 급속한 증가는 이와 같은 의지에 바탕한 것이었다.

8) 조규환, 「16세기 환곡 운영과 진자조달방식의 변화」, 『한국사론』, 37권(서울대학교 국사학과, 1997), 155쪽.

9) 이영훈·박이택, 「18세기 조선왕조의 경제체제: 광역적 통합체제의 특질을 중심으로」, 나카무라 사토루·박섭(편), 앞의 책, 75~76쪽.

10) 『新補受教輯錄』 戶典 徵債.

11) 이 시기 지방관청의 식리활동에 대해서는 오영교와 문용식의 주목할 만한 연구가 있다. 이 연구들에 의하면, 지방관청은 비용조달을 위해 식리활동을 하였는데, 이 이자율은 법정 이자율을 초과하였다. 조선왕조도 지방재원에 대한 고려를 전혀 하지 않았기 때문에, 지방 관청의 식리곡에 대해 불법적이란 이유로 완전히 금지하기는 어려웠다. 오영교, 「조선후기 지방관청 재정과 식리활동」, 『학림』, 8집(연세대학교 사학연구회, 1987), 14~16쪽, 문용식, 「17, 18세기 사창을 통한 지방관의 재정 보용 사례」, 『역사와 현실』, 72권(한국역사연구회, 2009), 89~96쪽.

둘째, 17세기 후반부터는 통환과 결환이 일반화되면서 거의 모든 소민들이 환곡 대여체계에 포함되게 되었다. 이전까지 환곡은 개별 인신을 대상으로 하거나 호환(戶還)의 방식으로 분급되었으며, 16세기의 경우 환곡분급은 주로 사족과 부민 등에게 제공됨으로써 유세한 사족 또는 부민들의 기반 확보의 기제가 되었다.<sup>12)</sup> 그런데 17세기 후반에는 오가작통제 및 8결작부제가 환곡제도와 결부되면서 통환이나 결환이 일반화되기 시작하였는데, 이에 따라 분급대상을 소민보호적인 정책 목표에 더 부합하게 선정할 수 있었을 뿐만 아니라 공동책임을 지게 함으로써 환곡의 환수도 보다 용이하게 할 수 있었다.<sup>13)</sup>

환곡은 10%의 모곡을 수취하였는데, 이를 근거로 환곡을 고리대로 간주하는 논자들도 있으나, 조선후기의 환곡은 고이자율의 사채 및 공채 운영을 불법화하고, 그 수요를 대체하는 방식으로 발전한 것이었다. 환곡이 10%의 모곡만을 취하는 한 그것을 고리대적 행위로 파악하기는 곤란하다. 그렇지만, 10%의 모곡을 수취하여, 그 중 일부를 회록하여 재정보용이나 원곡 증식에 사용할 수 있게 함으로써, 한편으로는 재정보충적 환곡이 탄생할 수 있었으며, 또 한편으로는 환곡이 자기 증식의 구조를 가질 수 있게 되었다는 점은 무시할 수 없다.<sup>14)</sup>

환곡이 소민보호적인 재분배체계의 일환으로 운영되었음은 분급과정뿐만 아니라, 환곡의 진흥적 사용에서도 드러난다. 1756년부터 1863년까지 108년 동안, 정부는 평균 2년에 1회꼴로 곡물을 무상으로 분급하는 진흥사업을 시행하였다.<sup>15)</sup> 조선헌조의 차원에서 볼 때, 진흥사업은 기본적으로 곡물의 지역간 이동과 손상익하(損上益下)를 의미하는 것이었다.<sup>16)</sup> 곡물의 지역간 이동과 손상익하는 모두 곡물

12) 조규환, 앞의 논문, 115~116, 121쪽.

13) 양진석, 「17세기 후반 환곡분급방식의 형성」, 『규장각』, 22집(서울대학교 규장각 한국학연구원, 1999), 126~128쪽.

14) 환곡 모곡의 운영에 대한 중앙정부 차원의 개입은 양난 후 모곡을 중앙정부가 회계 파악하고, 모곡을 환자로 재분급하거나 진제의 자원으로 삼으면서부터였는데, 이것이 환곡의 부세화의 단서가 되었다(조세열, 「16세기 환자제 운영의 추이」, 『역사연구』, 6집(역사학연구소, 1998), 205쪽). 환곡이 자기 증식의 구조를 가지게 된 데에는 상평청의 상설화가 중요한 역할을 하였다. 문용식, 『조선후기 진정과 환곡운영』(경인문화사, 2001), 26~27쪽.

15) 문용식, 위의 책, 96쪽.

16) 임금이 말하기를, “본원의 공부에 힘쓰지 않을 수가 없겠으나 현재 진흥에 대한 논의가 바야흐로 일어나고 있으니, 이를 구제할 수 있는 대책을 진달하라.” 하니, 정권이 또 ‘흉년든 곳으로 곡식을 옮기고 세금을 적게 거두는 도리’를 우러러 주달하니, 임금이 말하기를, “평일에 공부가 쌓인

을 보다 여유가 있는 곳에서 그렇지 않은 곳으로 재분배하는 것이다. 손상익하는 정부의 쓰임새를 줄여 진흥자금을 마련하는 것인데, 이것은 재해로 인해 한계적인 상황에 처한 사람들을 구출하기 위해 여유 있는 사람들이 모두 협력하여야 함을 모범적으로 보이는 행위였다.

환곡을 소민보호적인 재분배체계의 일환으로 운용되도록 한 것은 무엇이었는가? 잘 짜여진 입헌적 질서에 의한 것이었는지, 도덕경제적 이념에 입각한 재량적 규제체계에 의한 것이었는지는 환곡제도를 분석함으로써 파악하여야 할 것이다.

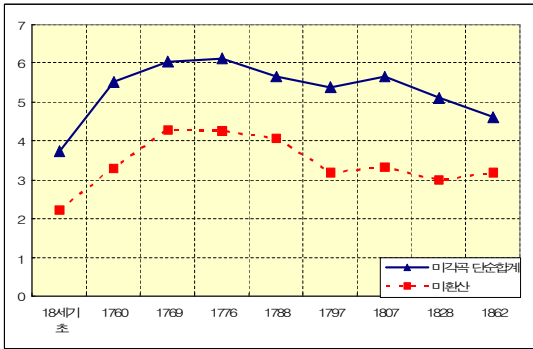
## 2. 분급방식별 구관아문별 환곡의 수입과 지출

18세기에는 국가 내의 거의 모든 대부행위를 환곡의 틀 안에서 이루어지도록 사채와 공채를 통제하였으며, 통환과 결환의 방식으로 거의 대부분의 소민들을 환곡제도 내에 포섭함으로써, 매우 높은 수준의 환곡량을 유지할 수 있는 기초가 마련되었다. 분급된 환곡에는 10%의 모곡을 수취하였는데, 이 중 일부는 회록하여 재정보용이나 원곡 증식에 사용하였다. 모곡이 재정보용에 주로 쓰이는가, 원곡 증식에 주로 쓰이는가는 환곡의 동태적 특성을 규정한다.

모곡의 사용 내역을 고찰하기에 앞서, 환곡의 규모를 고찰하여 둔다. 오일주는 여러 자료로부터 환총의 추이를 파악하였는데,<sup>17)</sup> 그에 의하면, 환곡은 17세기부터 1776년까지 증가추세를 보이다가, 이후 감소추세로 전환하였다. 그림 1은 일호당 환곡의 추이를 제시한 것인데, 미각곡으로는 1776년에 6.11석으로 가장 높고, 미환산으로는 1769년에 4.28석으로 가장 높다. 호당 환곡도 1770년을 전후한 시기에 최고에 오르고 그 이후에 감소하였다. 18세기 말에는 미각곡으로 볼 때 호당 환곡이 5.5석 내외였다. 18세기 말 부사직 강유는 호당 적정 분급량을 3.5석으로 보았는데, 분급률이 70%라면 호당 적정 환곡은 5석이 된다. 부사직 강유의 판단을 수용한다면, 1770년을 전후한 시기에 호당 환곡 분급액은 상대적으로 과중한

바가 있기 때문에 창출히 대답하는 바도 능히 이와 같은 것이다”하고, 이어서 6품으로 승진시켜 將用할 것을 명하였다(『영조실록』 7년(1731) 7월 壬申). 鄭權은 당시 承文院副正으로서 專經文臣에 뽑혀 어전에서 강을 시험받고 있었다.

17) 오일주, 「조선 후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」, 『실학사상연구』, 3집(역사실학회, 1992), 82~83쪽.



<그림 1> 일호당 환곡의 추이<sup>18)</sup>

상태에 있다가, 18세기 후반에는 축소되어 적정 수준에 가까워졌다고 할 수 있다.

환곡의 동태적 특성은 모곡을 재정보용으로 쓰는가 아니면 환곡의 보충 및 증식에 쓰는가에 따라 변하는데 기존 연구들은 이에 대해 별로 주목하지 않았다. 『곡총편고(穀總便攷)』에는 1797년 환곡의

분급방식별 구관아문별 도별 구성 뿐만 아니라, 각 환곡의 수입 및 지출에 대한 정보도 포함되어 있다. 이하에서는 각 환곡의 수입 및 지출에 대한 정보도 포함하여, 환곡의 분급방식별 구관아문별 구성을 고찰하여 둔다.

<표 1> 1797년 분급방식별 환곡의 수입과 지출

분급방식	곡종	분급액	분급률	수입			지출 E	수지비율(%)	
				모곡:A	加入:B	계:C		(C-E)/C	(A-E)/A
진분	3754445	3746154	99.78	384442	4465	388907	310377	20.19	19.27
반분	4937917	2686040	54.40	262732	55330	318062	284986	10.40	-8.47
정식분급	70014	40105	57.28	4011	642	4653	4880	-4.88	-21.67
2류 1분	372942	124314	33.33	8778	694	9472	6194	34.60	29.44
1류 2분	503	335	66.67	34	0	34	34	0.00	0.00
1류 3분	136734	102550	75.00	10255	0	10255	10048	2.02	2.02
개색	104823								
전유곡	3275								
계	9380654	6699499	71.42	670252	61130	731382	616519	15.70	8.02

출처: 『穀總便攷』.

표 1에서 볼 수 있듯이, 1797년 환곡은 938만석이었는데, 이중 71.4%인 670만석이 분급되었다. 분급방식은 진분이 56%, 반분이 40%이었으며, 이외에 정식분

18) 사용한 호수는 18세기 초는 1702년의 호수이고, 나머지는 그 연도 또는 그 연도의 호수가 없는 경우, 가장 가까운 연도의 호수를 사용하였음.

급, 2류 1분, 1류 2분, 1류 3분, 개색, 전유곡<sup>19)</sup>이 있었지만, 규모는 크지 않았다. 진분은 100% 분급하는 것을 의미하지만, 황해도와 함경도의 진분곡 중 일부는 분급되지 않아, 진분곡의 분급률이 100%가 되지 않는다. 반분곡은 50%를 분급하는 것을 의미하지만, 반분곡 중 일부는 응가분의 형태로 더 분급하고 있어, 분급률은 54.4%이다. 모든 환곡이 반류반분으로 분급되었다면, 470만석 정도가 분급되었겠지만, 진분이나 응가분이 행해짐으로써 분급곡은 200만석 정도 더 늘어났다.

분급된 환곡에 대한 모곡은 10%였기 때문에, 67만석의 모곡이 발생하였다.<sup>20)</sup> 모곡 이외의 수입으로 가입이 있는데,<sup>21)</sup> 이를 포함하면 환곡계정에 발생한 총수입은 73만석이였다. 이중 62만석이 지출되었으며, 수입 중 지출되지 않고 남은 잔고(이하 잉여잔고라 표현)는 원곡에 보충되었는데, 그 규모는 11만 5천여 석이였다. 수입중에서 잉여잔고가 차지하는 비중(이하 잉여잔고율이라 표현)은 15.7%였으며,<sup>22)</sup> 잉여잔고가 환곡총액에서 차지하는 비중은 1.22%였다. 위와 같은 분급률과 모곡률, 잉여잔고율이 유지된다면, 환곡이 두 배로 증가하는 데는 57년이 소요된다.

잉여잔고율은 분급방식별로 상당한 차이가 있다. 진분곡의 잉여잔고율은 20.19%여서, 반분곡의 2배에 이른다. 반분곡의 잉여잔고는 모곡 이외의 수입 때문에 양의 값으로 나타났는데, 이를 제외하면 음이 된다. 진분곡은 모곡의 환곡화에 의해 자체 증식되는 구조를 가지고 있었지만, 반분곡은 자체적으로 증식하기 어려웠다. 반분곡에는 호조곡이나 상진청곡 비변사곡과 같이 진홀에 사용되는 곡물이

- 19) 개색곡에는 기본적으로 전유하고 부패의 우려가 있는 것만을 모곡없이 분급하는 것과 모곡없이 일정한 분급률에 따라 분급하는 것이 있다. 모곡을 취하지 않는다는 점에서 다른 분급방법과는 구분된다. 전유곡은 충청도의 備局句管 舟師糧米(230석)와 安興軍餉米(3,045석)뿐인데, 이것이 부패의 우려가 있는 것만을 모곡없이 분급하는 방식의 개색곡과 어떠한 차이가 있는지는 명확하지 않다.
- 20) 모곡은 일반적으로 10%이지만, 모곡율이 10%가 되지 않는 산성곡도 있기 때문에, 전체 분급액 중 모곡의 비율은 10%가 되지 않는다. 함경도의 비변사구관곡인 대동 정평 등 오읍 각곡의 경우, 10%의 모곡 수입(783석 4.24두)이외에 당년 결봉(10,746석 7.94두)이 있다. 이 當年 結捧을 모곡에 포함시켰기 때문에, 모곡은 분급액의 10%를 약간 넘게 되었다.
- 21) 가입은 총 61,130석인데, 다른 환곡의 耗(監營耗, 監營別會穀耗, 補還米耗, 惠廳船儲置米耗, 嶺南請得米, 軍餉耗, 備局濟民倉穀耗, 均廳進上添價米耗, 均廳軍作米耗, 均廳別均米耗)를 획득한 것이 9,927석이고, 조세미를 이레한 것이 51,203석이다.
- 22) 모곡 이외의 수입은 사실상 새로운 원천으로 환곡을 증식시키는 부분도 있기 때문에, 이것의 효과를 배제하기 위해, 모든 지출이 모곡으로부터 이루어졌다고 가정하여, (모곡지출)/모곡×100으로 잉여잔고율을 구할 수도 있는데, 이렇게 구하면 잉여잔고율은 8.02%가 된다.



많기 때문에, 이 점을 감안하면 더욱 자체적으로 증식할 수 있는 구조가 아니었다. 물론 조선 후기에는 환곡의 총량뿐만 아니라, 환곡의 분급방식이나 모곡의 사용방식 등도 변하고 있었기 때문에, 1797년의 사례로 조선 후기 전체의 환곡운영 방식을 대변하기는 어렵지만, 환곡 운영의 한 단면을 파악할 수는 있다.

<표 2> 1797년 구관아문별 환곡의 수입과 지출

구관아문	곡총	분급액	분급률	수입			지출 E	수지비율(%)	
				모곡:A	加入:B	계:C		(C-E)/C	(A-E)/A
호조곡	813011	488748	60.12	48342	51810	100151	122303	-22.12	-153.00
상진청곡	2507489	1402186	55.92	139472	319	139790	124108	11.22	11.02
비변사구관곡	2513166	1526062	60.72	157877	180	158057	93486	40.85	40.79
기타 경아문곡	1047629	876747	83.69	87373	8180	95553	63917	33.11	26.85
감영곡	1787739	1778643	99.49	176616	0	176616	152082	13.89	13.89
수병통영곡	391508	348929	89.12	34867	0	34867	35327	-1.32	-1.32
사도와 각읍역	320113	278185	86.90	25704	642	26346	25295	3.99	1.59
계	9380654	6699499	71.42	670252	61130	731382	616519	15.70	8.02

출처: 『穀總便攷』

잉여잔고율은 구관아문에 따라서도 큰 차이가 있었다. 잘 알려져 있듯이 호조곡 상진청곡 비변사곡은 대부분 반류반분곡으로 운영되었는데, 이는 표 2의 분급률을 통해 알 수 있다. 상진곡의 분급률은 56%로 가장 낮고, 호조곡은 60%, 비변사곡은 61%여서, 다른 기관의 환곡의 분급률이 80%를 크게 상회하는 것과 대비된다. 환곡의 분급률은 감영곡이 99.5%로 가장 높다. 호조곡, 상진청곡, 비변사곡은 분급률은 비슷하지만, 잉여잔고율에서는 큰 차이가 있다. 호조곡의 잉여잔고율은 -22.12%로 적자이지만, 비변사곡의 잉여잔고율은 40.85%로 가장 높다. 비변사곡과 호조곡의 분급률은 큰 차이가 없지만, 잉여잔고율에는 큰 차이를 보이고 있고, 감영곡은 거의 진분되고 있지만, 잉여잔고율은 평균에 미치지 못한다. 잉여잔고율의 차이를 분급방식으로만 설명할 수는 없다. 이에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

모곡과 가입의 지출 내역을 구관아문별로 살펴보자. 표 3에서 볼 수 있듯이, 1797년 경아문 구관 환곡에서 지출된 것은 40만 석이고, 지방아문 구관 환곡에서 지출된 것은 21만석이다. 경아문 구관 환곡의 지출에는 환곡을 운영하는 지방아문이 사용하는 수령취용이 포함되어 있는데, 그 비중은 9%로 크지 않으며, 이를 제

외한 나머지는 37만석으로 전체 지출의 59%를 차지한다. 수령취용을 제외하면, 지출은 경상적 지출에 해당하는 응하가령(應下假令)과 임시적 지출에 해당하는 별하가령(別下假令)으로 구분되는데, 별하가령의 규모는 크지 않아, 환곡의 모곡은 주로 경상적 재정의 일환으로 사용되었음을 확인할 수 있다.

<표 3> 1797년 구관아문별 모곡 및 가입의 지출 구성

구관아문	곡종 (A)	지출				계(B)	B/A(%)
		守令取用	應下假令	別下假令			
경아문	호조곡	813011	10457	99610	12236	122303	15.04
	상진청곡	2507489	21217	80822	22068	124108	4.95
	비변사구관곡	2513166	5683	78259	9544	93486	3.72
	기타 경아문곡	1047629	7	52185	11725	63917	6.10
	계	6881294	37364	310877	55573	403814	5.87
(구성비)		9.25	76.99	13.76	100.00		
지방아문	감영곡	1787739	4	152078	0	152082	8.51
	수병통영곡	391508	0	35327	0	35327	9.02
	4都와 각읍역곡	320113	12	25283	0	25295	7.90
	계	2499360	16	212689	0	212704	8.51
	(구성비)		0.01	99.99	0.00	100.00	
계	9380654	37379	523566	55573	616519	6.57	
(구성비)		6.06	84.92	9.01	100.00		

\* 수령취용에는 감영, 병영, 수영, 강화부, 광주부, 첨사, 만호, 진보, 城將, 鎭將, 邊將 취용 및 체민창 공용 등 응하가령과 별하가령으로 분류되지 않은 모든 것을 포함시켰음.

출처: 『穀總便攷』.

호조곡의 지출은 곡종의 15%에 이르고 있어, 모두 진분하여 모곡을 수취하여도 지출을 감당할 수 없음을 확인할 수 있다. 호조곡을 제외하고는 곡종 대비 지출의 비율은 10%를 넘지 않으며, 호조를 제외한 경아문의 곡종 대비 지출의 비율은 지방아문의 그것보다 더 낮다.

### 3. 환곡의 동태적 특성: 잉여잔고율과 분급률에 대한 통계적 분석

환곡의 동태적 특성을 결정하는 중요한 변수는 잉여잔고율과 분급률이다. 이하에서는 이 두 변수에 영향을 미치는 요인을 분석하여, 환곡의 동태적 특성을 구명하고자 한다.

환곡은 분급지역, 곡물의 종류, 구관아문, 분급방법, 환곡재원의 마련방법, 모곡의 활용방법 등의 차이 때문에 매우 다양한 명목으로 구분되어 있다. 1797년에는 394가지 구분되어 집계된 각 환곡에 대해 환곡총액, 분급방법, 분급액, 수입액, 지출액, 구관아문, 소재도(道) 등을 알 수 있기 때문에, 이 자료를 이용하여 잉여잔고율과 분급률에 영향을 미친 요인을 분석할 수 있다. 단, 각 환곡의 규모는 매우 달랐다.<sup>23)</sup> 394개의 환곡 중 분급량이 만석에 이르지 않는 것은 290개로 전체의 74%이지만, 분급량에서 차지하는 비중은 11%에 불과하다. 반면, 분급량이 15만석을 초과하는 환곡은 8개로 전체의 2%이지만, 분급량에서는 차지하는 비중은 32%이다. 따라서, 통상적인 회귀분석을 할 경우, 분급량이 1만석 이하인 환곡들에 의해 회귀계수와 유의도가 결정되게 된다. 따라서, 여기에서는 환곡분급량을 가중치로 한 가중회귀분석방법을 사용한다.<sup>24)</sup>

<표 4>는 1797년 잉여잔고율에 대한 가중 회귀분석 결과를 제시한 것이다. 잉여잔고율에는 (모곡 수입-지출)/(모곡 수입) $\times$ 100으로 계산된 값을 사용하였으며, 설명변수에는 도 더미, 구관 더미, 분급방법, 호당 환곡량을 포함시켰다. 모형 1은 설명변수로 상수, 도 더미, 구관 더미, 분급률을 사용한 것이고, 모형 2는 설명변수로 상수, 호당 환곡량, 구관 더미, 분급률을 사용한 것이다. 분석결과에 의하면, 도 더미, 구관 더미, 분급방법은 잉여잔고율에 모두 유의미한 영향을 주고 있다. 강원은 잉여잔고율이 가장 낮은 도이어서 도 더미의 기준으로 삼았다. 때문에 도 더미는 모두 양의 계수값을 갖는데, 이중 충청도와 평안도는 유의하지 않으며, 나머지 도는 유의하다. 이 결과는 설명변수로 분급률을 쓰든 분급 더미를 쓰든 변하지 않는데, 분급 더미보다 분급률을 쓸 때 더 좋은 결과가 나타난다. 도 더미 대신 도별 호당 환곡량을 사용한 가중 회귀분석에서 호당 환곡량은 1%에서 유의한 양의 계수값을 가진다.

23) 경상도에 있는 비변사 구관곡인 帖價分留租는 환곡량이 12두 4합 5작이고, 분급량은 4두 1합 5작인 반면, 전라도에 있는 반류반분곡인 상진청각곡은 환곡량이 69만석이고, 분급량은 34만석이어서, 첩가분류곡의 86만배에 이른다.

24) 통상적인 회귀분석은 종속변수의 실제치와 추정치간의 차인 잔차의 제곱의 합을 최소화하는 회귀계수를 추정하는 데 대해, 가중 회귀분석은 잔차의 제곱에 가중치를 곱한 값의 합을 최소화하는 회귀계수를 추정한다.

<표 4> 1797년 잉여잔고율에 대한 가중 회귀분석: 가중치는 환곡분급량<sup>25)</sup>

	모형 1		모형 2		모형 3	
	계수값	표준오차	계수값	표준오차	계수값	표준오차
상수	-233.695	26.557***	-199.010	21.903***	-216.450	23.921***
경기	50.048	22.824**	47.051	22.972**		
4郡	72.824	35.943**	70.682	36.005**		
충청	27.999	21.085	25.266	21.264		
도더미 전라	55.604	19.423***	51.509	19.420***		
경상	62.018	19.173***	57.778	19.125***		
황해	63.195	20.921***	65.349	20.920***		
평안	22.022	19.508	18.496	19.607		
함경	70.883	20.140***	65.605	20.063***		
호당환곡량					5.577	1.922***
상진청곡	163.818	15.755***	160.384	15.775***	167.949	15.409***
비변사곡	194.776	15.289***	192.143	15.589***	191.434	15.249***
구관 기타 경이분곡	170.266	17.622***	170.687	18.116***	169.764	17.288***
더미 감영곡	142.003	17.343***	143.054	18.209***	144.968	16.940***
수병통영곡	133.064	21.806***	133.406	22.463***	138.540	21.390***
사도 및 각읍역곡	141.864	23.775***	141.938	24.437***	144.350	23.431***
분급 분급률	.515	.225**			.483	.220**
방법 분급더미			19.390	10.640*		
data 수	394		394		394.000	
모형 R2 bar	.338		.334		.313	
적합성 F값	14.364	***	14.165	***	23.332	***

이로 보아 도별 차이의 상당부분은 호당 환곡량의 차이에 의해 발생하고 있으며, 호당 환곡량이 많을수록 잉여잔고율이 높아짐을 알 수 있다. 호당 환곡량의 계수가 양의 값을 가지므로, 환곡은 동태적 불안정성의 특성을 띤다.<sup>26)</sup>

- 25) ①잉여잔고율은 (모곡 수입-지출)/(모곡 수입)×100으로 구함. ②분급률은 분급량/환곡량×100으로 구함. ③분급 더미는 진분=1, 진분 이외의 분급방법=0. ④호당 환곡량은 도별 호당 환곡량임. ⑤도 더미의 기준은 강원, 구관 더미의 기준은 호조곡임. ⑥도별 호당환곡량은 표 6을 참조
- 26) 호당 환곡량의 계수가 양일 때, 왜 환곡이 동태적으로 불안정하게 되는지를 간단한 모형을 통하여 설명하여 둔다. 여기에서는 모형을 간단히 하기 위해 인구변동은 없다고 하자. 그러면, 호당 환곡량은 환곡량의 변동에 의해서만 일어나게 되고, 호당 환곡량의 증가율은 환곡량의 증가율과 같아지게 된다. 환곡량은 다음과 같은 식에 의해 결정된다.

$$t\text{기의 환곡} = t-1\text{기의 환곡} * ( 1 + \text{분급률} * 0.1 * \text{잉여잔고율} - \text{손모율} )$$

호조곡은 잉여잔고율이 가장 낮아서, 구관 더미의 기준으로 삼았다. 때문에 구관 더미는 모두 양의 값을 보여주는데, 모두 1% 수준에서 유의하다. 특히 비변사곡의 계수 값이 높는데, 이는 앞서 구관아문별 잉여잔고율의 차이에서 볼 수 있는 것과 동일한 결과이다. 분급방법도 잉여잔고율에 영향을 주는데, 도별 차이와 구관아문별 차이를 통제하였음에도 불구하고, 진분곡은 그 이외의 환곡보다 잉여잔고율이 더 크다. 진분화는 분급량의 증대에 따른 모곡의 증가를 야기할 뿐만 아니라, 잉여잔고율을 높임으로써 환곡의 증가를 가속화시킨다.

<표 5>는 1797년 분급률에 대한 가중 회귀분석 결과를 제시한 것이다. 분급률은 분급액/환곡액×100으로 계산하였다. 설명변수에는 도 더미, 구관 더미, 호당 환곡량을 포함시켰다. 모형 1은 설명변수에 상수와 도더미와 구관더미를 포함시킨 것이며, 모형 2는 설명변수에 상수와 호당환곡량과 구관더미를 포함시킨 것이다. 분석결과에 의하면, 도 더미, 구관 더미, 호당 환곡량이 모두 분급률에 유의한 영향을 주고 있다. 황해는 분급률이 가장 높은 도이어서, 도 더미의 기준으로 삼았다. 때문에, 도 더미는 모두 음의 값을 갖는데, 충청을 제외하고는 모두 유의하다. 도 더미 대신 도별 호당 환곡량을 사용한 가중 회귀분석에서 호당 환곡량은 1%에서 유의한 음의 계수값을 가진다. 이로 보아 도별 차이의 상당부분은 호당 환곡량의 차이에 의해 발생하였음을 알 수 있다.

상진곡은 분급률이 가장 낮아서, 구관 더미의 기준으로 삼았다. 때문에 구관 더미는 모두 양의 값을 보여주는데, 호조곡을 제외하고는 모두 1% 수준에서 유의하다. 특히 감영곡의 계수값이 높는데, 이는 앞서 구관아문별 분급률의 차이에서 볼 수 있는 것과 동일한 결과이다.

위 식을 변형하면, 다음과 같은 식이 도출된다.

$$\text{환곡의 증가율} = 0.1 * \text{분급률} * \text{잉여잔고율} - \text{손모율}$$

이 식에 의하면,  $\{0.1 * \text{분급률} * \text{잉여잔고율} = \text{손모율}\}$ 일 때, 환곡의 증가율은 0이어서 안정적이 된다. 이 때의 환곡량을 안정적 수준이라 하자. 환곡량은 생산량의 변동에 의해 외생적으로 변동할 수 있는데, 환곡량의 변동은 분급률과 잉여잔고율에 영향을 미친다. 환곡량이 안정적 수준 이상으로 증가하면, 잉여잔고율이 늘어나  $\{0.1 * \text{분급률} * \text{잉여잔고율} > \text{손모율}\}$ 이 되어 환곡은 더욱 늘어나게 되고, 환곡량이 안정적 수준에 미달되면, 역이 되어 환곡은 더욱 줄어들게 된다. 환곡량은 생산량의 변동에 따라 계속 변화하기 때문에, 환곡량은 안정적인 수준에 머물지 않는다. 따라서 환곡량은 지속적으로 늘어나거나 지속적으로 감소하는 상태에 빠지게 되는데, 이것을 동태적 불안정성이라 한다.

<표 5> 1797년 분급률에 대한 가중 회귀분석: 가중치는 환곡분급량<sup>27)</sup>

		모형 1		모형 2	
		계수값	표준오차	계수값	표준오차
상수		71.719	3.155***	69.165	3.029***
도더미	경기	-7.499	4.333*		
	4都	-17.176	7.651**		
	충청	-5.709	3.837		
	전라	-15.510	3.310***		
	경상	-17.524	3.201***		
	강원	-8.969	4.763*		
	평안	-10.664	3.302***		
	함경	-19.062	3.500***		
호당환곡량				-1.821	.436***
구관더미	호조곡	4.489	3.596	6.773	3.554*
	비변사곡	10.522	2.539***	13.183	2.515***
	기타 경야문곡	30.312	2.891***	30.361	2.913***
	감영곡	42.130	2.399***	42.715	2.460***
	수병통영곡	36.631	3.957***	35.176	4.046***
	사도 및 각읍역곡	36.473	4.698***	35.711	4.598***
data 수		394		394	
모형적합성	R2 bar	.532		.501	
	F값	32.846	***	57.337	***

호당 환곡량의 계수가 음이기 때문에, 분급률은 환곡의 동태적 불안정성을 완화시키는 효과를 가진다.<sup>28)</sup> 호당 환곡량의 증가는 잉여잔고율을 높이고, 분급률을 낮춘다. 다른 조건이 일정하다면, 잉여잔고율이 높아지면 호당 환곡량은 증가하고, 분급률이 낮아지면, 호당 환곡량은 줄어든다. 전자의 효과가 후자를 압도하기 때문에, 호당 환곡량은 동태적 불안정성의 특성을 가진다.

27) ①도 더미의 기준은 황해, 구관 더미의 기준은 상진곡임. ②기타는 표 4의 주를 참조.

28) 주 26)의 모형을 이용하여 설명하면, 환곡량이 안정적인 수준 이상으로 증가하면, 분급률은 줄어들어  $\{0.1 * \text{분급률} * \text{잉여잔고율} < \text{손모율}\}$ 이 되어 환곡은 줄어들게 된다. 즉 분급률은 환곡량이 안정적인 수준으로 복귀하도록 작용한다. 분급율의 안정화 작용은 잉여잔고율에 영향을 미치는 간접적 경로로도 나타난다.

### III. 환곡에 대한 재량적 규제체계

조선후기에 정부는 환곡을 소민보호적인 재분배체계의 일환으로 운영하려고 하였는데, 이것은 잘 짜여진 입헌적 질서에 의해 구현되었는가? 조선 후기 환곡은 동태적 불안정성을 띠고 있었는데, 이것은 또 다른 안정화 시스템에 의해 해결되고 있었는가? 본 절에서는 환곡의 운영과 관련하여 이루어진 재량적 규제체계를 고찰함으로써 이 문제들에 대한 단서를 파악하고자 한다. 지면의 제약이 있기 때문에, 여기에서는 환곡 총량을 유지하기 위한 규제체계, 부실화된 환곡의 처리에 대한 규제체계, 환곡의 지리적 재분배에 대한 규제체계만을 고찰하고자 한다.

#### 1. 환곡 총량에 대한 규제체계

앞서 고찰하였듯이 환곡은 동태적 불안정성의 특성을 가지고 있었는데, 이를 해결할 수 있는 자동 안정화 체계를 가지고 있지 못하였다. 때문에, 정부는 환곡을 적절한 수준으로 유지하기 위해 재량적 개입을 실행하였다.

정부는 환곡량의 적정성을 판단할 수 있는 몇 가지 신호에 의거하여 개입하였다. 예컨대, 환곡이 부족할 경우, 농량대부를 할 수 없고, 진흥의 자금을 마련할 수 없으며, 재정보충의 용도로 사용할 수 없기 때문에, 이와 같은 상황에 직면하면 환곡을 늘리기 위한 적극적인 조치를 취하였다. 반면, 환곡이 많을 경우, 분급과 회수의 어려움이 증가하고, 환곡 부담을 회피하기 위한 농민들의 이산 및 유민화가 촉진되고, 환곡의 허유화가 진전된다. 이와 같은 상황에 직면하면, 환곡의 총량을 줄이거나 늘지 않게 하는 조치를 취하게 된다.

17세기 이래 환곡을 늘리기 위한 적극적인 조치들은 많은 연구들에 의해 구명되었는데, 문용식은 특히 세 가지 조치를 증시하였다. 첫째는 상평창과 진흥청 환곡의 자기 증식 구조의 형성이고, 둘째는 공명첩의 발급, 권분의 시행, 원납의 장려에 의해 민간이 보유한 곡물을 모집하여 이것을 환곡화하는 것이고, 셋째는 수령의 곡물비축을 의무화하여 자비곡이 늘어나도록 하는 것이었다.<sup>29)</sup> 이 외에도 잉여 재정자금을 환곡화하는 것, 동전을 발행하여 환곡을 마련하는 것, 진흥을 하고

29) 문용식, 앞의 책, 278쪽.

남는 자금을 환곡화하는 것 등 환곡을 늘리기 위한 다양한 조치들이 확인된다. 환곡을 늘리기 위한 이와 같은 노력에 의해 18세기 중반에는 천 만석의 환곡을 가지게 되었다.

한편, 환곡은 진휼자금으로 사용하거나 부실화된 미봉액을 탕감함으로써 감소되기도 하지만, 이와 같은 요인에 의해 환곡이 줄어들지 않으면, 모곡의 환곡화라는 자기 증식적 기제 때문에 환곡은 과다하게 된다. 이 때에는 환곡의 신설을 억제하고 자기 증식의 구조를 제한하는 조치를 취하였다. 모곡을 환곡화하지 않고 재정적 목적으로 활용함으로써 자기 증식의 구조를 없애려는 조치는 1657년부터 볼 수 있지만,<sup>30)</sup> 모상가모(秣上加秣)에 의한 환곡의 증가가 큰 문제가 되었던 18세기 후반에 보다 적극적으로 추진되었다. 1790년 부사직 강유의 다음과 같은 상소는 당시 모작전(耗作錢)의 실태와 의의를 잘 보여준다.

부사직 강유(姜游)가 상소하기를, “...국내에서 환곡이 가장 많은 고을로서 이 자에 이자가 생겨서 큰 고질적 폐단이 되어, 감당할 수가 없는 경우 심지어 살아 있는 아내와 울면서 헤어지거나 머리를 깎고 중이 되어 산으로 들어가는 정도였습니다. 만약 곡식이 많은 고을의 모조(耗條)를 작전하여 경조(京曹)에 직접 바쳐서 삼값에 보태고 경비에 보태도록 한다면 실로 양쪽이 다 편리할 것입니다...경상도는 곡식이 가장 많다고 일컫지만 모작전(耗作錢)이 시행되고 있는 곳이 20여 고을에 불과하고, 관서에도 그 수가 많지 않으며 그 밖의 여러 도에서는 보고된 바가 없으니, 신은 매우 아쉽게 여깁니다. 지금 작전하는 수효가 적은 것은 실로 곡식이 많은 고을을 정해주시 않은 데 연유합니다. 신은 각도의 곡식이 많은 고을에 대해서도 한계를 정해야 한다고 생각합니다. 환곡을 민호와 비교하여 매 호에 원래의 환곡이나 감영의 환곡으로 남겨둔 분량을 합하여 7석이 되는 것은 바로 곡식이 많은 고을입니다...만일 흉년을 만나 혹시 환곡의 봉납을 중지하게 되는 일이 생겨 원래의 환곡이 줄어들고 절반 남겨둔 것도 부족하게 되면, 우선 작전을 중지하고 예전대로 모조를 불러 원래의 환곡이 제 수량에 차기를 기다려 다시금 작전을 하되, 매 호마다 7석이 차지 않는 고을에서는 우선 모조를 불리고 7석이 넘는 고을에서는 원호와 함께 분수(分數)를 작전하면 될 것입니다.”<sup>31)</sup>

30) 『비변사등록』 효종 8년(1657) 4월 19일.



부사직 강유는 당시 적정한 호당 환곡 분급량은 3.5석으로 보았는데, 환곡은 반류반분하여야 하는 것으로 계산하였기 때문에, 호당 적정 환곡은 7석으로 보았다. 1797년의 경우, 환곡총량은 938만석이지만, 71.4%가 분급되어서 670만석이 분급되었는데, 1799년의 호수가 174만호였기 때문에 1호당 분급량은 3.75석으로 부사직 강유가 적당하다고 본 것보다 7% 정도 많다.

환곡량이 많을 때에는 모작전을 통하여 자기 증식의 구조를 억압할 뿐만 아니라, 새로운 환곡의 창설도 의도적으로 억제하였는데, 1781년 영남에서 채전으로 운영하던 여유자금이 있었음에도 불구하고 이것을 환곡화하지 않고 돈으로 저장하여 두기로 한 사례가 이에 해당한다.<sup>32)</sup> 모작전이나 새로운 환곡의 허용 등은 현재 환곡량의 적정성에 대한 재량적 판단에 의거하여 행하는 것으로써, 환곡의 동태적 불안정성을 해결할 자동적인 안정화 체계가 마련되어 있지 않았음을 보여준다.

한편 분급률은 환곡의 동태적 불안정성을 완화하는 작용을 하였음을 앞서 언급하였는데, 이것은 어떤 분급방식의 환곡이 창설되는가라는 수준에서 고찰한 것이다. 이와 별도로 반류반분곡의 가분(加分)<sup>33)</sup>은 환곡 필요량의 변동에 대한 단기적 조정 수단으로 활용되었다. 지방아문이 관리하는 환곡의 가분에 대한 의사결정을 지방정부에 맡길 것인가 중앙정부가 통제할 것인가에 대해서는 상당한 논의가 있었는데, 지방정부는 재정 극대화를 추구하기 때문에 모든 환곡이 가분될 것이라는 논거 하에, 중앙정부가 가분에 대한 통제권을 행사하는 체계로 정착되었다.<sup>34)</sup> 18세기에 반류반분곡의 가분은 환곡 필요량에 대한 단기적인 변동에 대한 재량적 규제체계로서 활발히 사용되었는데, 가분이라는 재량적 규제체계는 19세기 중반 이후에 작동하지 않게 되었다.<sup>35)</sup>

31) 『정조실록』 14년(1790) 3월 庚寅.

32) 『정조실록』 5년(1781) 6월 辛巳.

33) 각 환곡은 어느 만큼을 창고에 저장하고, 어느 만큼을 분급할 것인가에 대한 운영 규칙이 정해져 있다. 그러나 그 지역의 환곡이 부족하거나 기타 특수한 사정으로 인하여, 중앙의 승인을 얻어 규정된 분급량보다 더 많이 분급하기도 하는데, 이를 가분이라 한다.

34) 『비변사등록』 영조 6년(1730) 3월 27일.

35) 문용식, 앞의 책, 269~271쪽.

## 2. 환곡의 건전성 유지: 정퇴와 탕감

흉년이 들면 분급한 환곡을 모두 회수하기가 어렵다. 상환능력이 없는 사람에게서 회수하려고 하면 다양한 폐단이 발생한다. 때문에, 재해의 상태에 따라 환곡 분급액의 전부 또는 일부를 다음 해로 미루어 납부하도록 하는데, 이를 정퇴(停退)라 한다. 정퇴의 방식은 시기에 따라 약간 다르기는 하지만, 1652년 사례를 그 예로 들어둔다. 이 해에는 지방 각 읍의 재해 정도를 삼등으로 나누어, 재해가 가장 심한 읍은 3분의 1을 수봉하고, 그 다음인 읍은 반을 수봉하고, 약간 실한 곳은 3분의 2를 수봉하도록 결정하였는데, 이후, 도별 재해의 상태가 상당히 다르기 때문에 이를 반영하여, 도별로 정퇴 비율을 수정하였다.<sup>36)</sup>

환곡제도가 건전하게 유지되기 위해서는 정퇴가 수반할 도덕적 해이의 문제, 정퇴의 이득을 의도한 사람들이 언도록 하는 문제 등 여러 가지 사항을 고려하면서 정퇴율과 정퇴방식을 결정하지 않으면 안 된다. 도덕적 해이의 문제는 중앙 정부가 재해로 인한 각 지역에서의 환곡 납부 능력의 변화를 잘 알지 못하기 때문에 발생하는데, 정퇴와 관련하여서는 두 가지 종류의 도덕적 해이가 있다. 첫째는 지방관이 징수의 부담을 줄이기 위해 납부 능력의 감소를 과장해서 보고하는 것이고, 둘째는 환곡을 받는 백성들이 정퇴를 기다리며 납부를 미루는 것이다.<sup>37)</sup>

도덕적 해이의 문제는 납부능력에 대한 정보를 파악함으로써 줄일 수 있다. 정퇴명령을 내리지 않고, 얼마만큼의 미봉이 발생하였는가를 관찰하는 방식으로, 납부능력의 변화를 파악하기는 어렵다. 미봉된 것을 사후적으로 정퇴해 주지 않으면, 수령들은 환곡의 징수율이 포핍 및 해유에 관련되어 있기 때문에 독징의 폐단이 발생하며, 사후적으로 미봉된 것을 정퇴로 인정해 주면, 미봉이 납부능력의 변화 때문에 발생한 것인지, 수령의 징수 태만 때문에 발생한 것인지를 구분할 수 없어, 수령의 징수 태만이라는 도덕적 해이를 낳을 수 있다. 수령들의 도덕적 해이를 없

36) 『비변사등록』 효종 3년(1652) 10월 23일.

37) 당시 중앙정부는 개인단위로 정퇴율을 결정하고 집행할 수 있을 만큼 행정적 인프라가 구축되어 있지 않았기 때문에, 군단위나 면단위로 정퇴율을 결정하는데, 정퇴명령이 내리기 이전에 이미 납부한 사람은 정퇴의 혜택을 받지 못하고, 정퇴명령이 있을 때까지 납부하지 않은 사람들이 혜택을 입게 된다. 때문에, 정퇴의 혜택을 누리기 위해서 최대한 납부를 미루려는 행태가 발생하여 환곡의 징수를 어렵게 할 수 있다.

에는 방법은 미리 정퇴율을 결정하고, 미봉이 이것을 넘으면 수령을 처벌하는 것인데, 17세기 후반부터는 재실분등의 정보를 이용하여 정퇴율을 결정하는 것으로 정착되었다.<sup>38)</sup>

정퇴는 납부능력이 없는 사람들에게 혜택이 가도록 하여 백성의 유민화를 막는 효과를 얻으려고 하는 것인데, 어떻게 하면 이와 같은 효과를 거둘 수 있는지도 고려하여야 한다.<sup>39)</sup> 또한 정퇴율을 결정할 때는 올해의 재해에 따른 납부능력의 변동 뿐만 아니라 다음 해에 환곡제를 운영하기 위해 받아들여야 할 수량도 고려하여야 한다.<sup>40)</sup> 정퇴의 시행 및 정퇴율의 결정은 이상과 같은 다양한 요인을 고려하여 매년 결정하지 않으면 안 되었다.

정퇴한 환곡은 풍년이 들 때 회수하려고 하였지만, 풍년이 들었다고 몇 해 묵은 미봉곡을 모두 회수하는 것은 용이하지 않다. 따라서, 미봉곡의 회수방법도 결정하지 않으면 안되었는데, 양진석은 신환과 구환의 회수 비율에 초점을 맞추어 이 문제를 심도있게 분석하였다.<sup>41)</sup>

미봉곡에는 지칭무처가 되어 징수할 수 없는 것들이 있는데, 이것들을 탕감하지 않으면, 인징이나 족징의 폐단이 나타날 수 있다. 때문에 오래묵은 미봉곡이나 한 가족이 모두 사망하여 지칭무처가 된 것은 환곡의 건실한 운영을 위해 탕감하였다. 환곡을 받은 집의 가족원이 재해나 질병으로 모두 죽은 것으로 확인될 경우 탕감을 해주었지만, 일부라도 살아남으면 탕감의 대상이 되지 않았다.<sup>42)</sup> 따라서,

38) 양진석, 「17세기 후반 災實分等과 還穀의 환수책」, 『규장각』, 25집(서울대학교 규장각 한국학연구원, 2002), 121쪽.

39) 군단위로 정퇴를 허용하는 경우, 통상적으로 정퇴명령 때까지 납부하지 않고 버틸 수 있는 사람들은 사회경제적 능력이 있는 사람들이고, 사회경제적 능력이 적은 사람들은 이서들의 독징을 버티지 못하고 미리 납부하게 되므로, 정퇴는 사회경제적 능력이 없는 사람보다 사회경제적 능력이 큰 사람이 얻을 수 있다. 때문에 정퇴는 개인단위로 허용하는 것이 좋지만 그것을 구현할 행정적 인프라가 구축되어 있지 않기 때문에, 행정적 인프라가 허용하는 가장 세밀한 단위에서 정퇴율을 결정하는 것이 나올 수 있다.

40) 정퇴율의 결정 및 집행에는 위와 같은 복잡한 문제들이 있었음을 1670년 執義 申命奎·장령 朴贊·지평 李宇鼎의 啓辭에 잘 나타나 있다. 『비변사등록』 현종 11년(1670) 10월 17일.

41) 양진석, 앞의 논문(2002).

42) 지칭무처로 인한 탕감은 일가가 모두 죽은 것이 확인될 수 있을 때에만 허용하였는데, 이와 같은 조치를 취하는 이유는 지칭무처라 하여 일반적으로 탕감하여 주면, 아전들이 허명으로 환곡을 분급하고, 일가가 이산하여 지칭무처가 되었다고 허위보고하고 탕감을 받을 수도 있으며, 도망하여

어린이란 살아남은 경우는 탕감의 대상이 되지 않아 문제가 되었다. 이 때문에, 1700년에는 어린이란 남아 있는 자의 환곡을 탐감하는 절목을 발령하였다.<sup>43)</sup> 탕감령은 그것이 발령되기 이전에 이미 봉납한 사람에게는 아무런 혜택이 주어지지 않는다. 때문에, 탕감대상이 될 수 있는 사람들은 탕감령이 내릴 때까지 납부를 늦추려고 한다. 탕감령에는 이와 같은 도덕적 해이를 경고하는 조항도 포함시켰지만, 이것으로 해결될 수 있는 것은 아니었다. 탕감령이 다양한 폐단을 동반함을 알면서도 빈번하게 발령한 이유는, 탕감령이 동반하는 도덕적 해이보다, 이것을 처리하지 않았을 때 발생하는, 환곡의 부실한 운영과 정부가 보살펴야 할 한계적인 상황에 빠진 백성의 유망에 의한 손실이 보다 컸다고 판단했기 때문이다. 조선왕조는 도덕적 해이라는 형태로 이득을 취하는 사람들이 있기는 하지만, 이들도 크게 보면 왕조가 보살펴야 하는 백성이라고 스스로 위안하면서 탕감령을 발령하였다.

그런데 정퇴율을 미리 결정하고 이 한도에서만 정퇴를 허용하는 체계에서는 정퇴율이 적정 수준보다 더 적게 결정될 때 환곡제도의 건전성이 크게 손상될 수 있다. 환곡 중 분급되었으나 징수되지 못한 것에는 국가가 공식적으로 정퇴를 허용하여 미봉된 것과, 국가가 허용하는 범위를 넘어서서 미봉된 것으로 구성된다. 국가가 허용하지 않은 미봉을 음미봉이라고 하였는데, 음미봉은 정퇴율이 너무 적게 결정되면 발생할 수밖에 없다. 19세기 중반에는 두 가지 이유 때문에 음미봉이 크게 증가한다. 첫째, 진휼을 위해 만들어진 환곡들은 정퇴의 대상이 되었지만, 재정 보충을 목적으로 운영되는 환곡들은 정퇴의 대상이 되지 않았다. 사실상 징수하지 못하는 것이었지만, 정퇴해 주지 않았기 때문에 불법적인 미봉으로 남은 것이다. 둘째, 1830년대부터 가급적 신환 정퇴를 허용하지 않는 방향으로 정책이 바뀌었고, 1840년 이후에는 신환 정퇴를 일체 허용하지 않는 방향으로 전환되었다.<sup>44)</sup> 정퇴나 탕감은 환곡운영상 발생할 수밖에 없는 부실대부를 해소함으로써 환곡제도의 건전성을 유지하는 기제였는데, 이것이 작동하지 않게 되자, 불법적인 미봉이 증가할 수밖에 없었다. 음미봉은 정퇴와는 달리 계속 모곡이 불어나기 때문에 환곡

---

지청무처가 된 것을 탕감하여 주면, 환곡을 탐감받기 위해 도망을 하려는 시도들이 더욱 빈발해질 수 있기 때문이다.

43) 『비변사등록』 숙종 26년(1700) 12월 6일.

44) 문용식, 앞의 책, 285쪽.

의 허위화를 가속화하는 성격을 가지고 있었다. 17~8세기 정퇴와 탕감이라는 재량적 규제체계의 존재와 19세기 후반 정퇴의 소멸에 따른 환곡의 부실화 등은 환곡제도가 부실대부의 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 방법을 가지고 있지 못하였으며, 정퇴와 탕감이 가장 좋은 정책적 대응이었음을 보여준다.

### 3. 환곡의 지역간 재배분

환곡제도는 그 자체로 지역적 균등성을 유지할 수 있는 자동적 메커니즘을 가지고 있었는가? 앞서 고찰한 환곡의 동태적 불안정성은 환곡의 지역적 불균등화도 동반하는데, 이것은 표 6에 제시한 1797년 도별 호당 환곡량과 분급률, 잉여잔고율을 통하여 파악할 수 있다. 도별 호당 환곡량과 분급율의 상관계수는 -0.217로써 유의하지는 않지만 음의 값을 보이고 있으며, 도별 호당 환곡량과 잉여잔고율의 상관계수는 0.592으로써 10%수준에서 유의한 양의 값을 보인다. 호당 환곡량과 잉여잔고율이 양의 상관관계를 가짐으로, 호당 환곡량이 많은 도는 환곡이 더욱 늘어나고, 호당 환곡량이 적은 도는 환곡이 더욱 줄어드는 지역적 불균등화의 문제가 발생한다. 호당 환곡량과 분급률의 상관계수는 음의 값을 가지기 때문에 이를 완화하는 속성이 있지만, 그 크기가 너무 적기 때문에 지역적 불균등화를 해결할 수 있는 것은 아니다.

<표 6> 1797년 도별 환곡의 수입과 지출

도	곡총	호당 환곡량	분급률	수입			지출 E	수지비율(%)	
				모곡:A	加入:B	계:C		(C-E)/C	(A-E)/A
경기도	490070	4.33	77.79	38122	0	38122	32290	15.30	15.30
4都	182655	3.76	61.78	8836	1462	10298	10073	2.18	-14.00
충청도	764341	3.46	73.92	56504	280	56784	53578	5.65	5.18
전라도	1816792	5.74	70.55	127042	4454	131496	100991	23.20	20.51
경상도	2129835	5.93	67.81	142032	4394	146426	121317	17.15	14.59
황해도	726243	5.33	85.99	62000	0	62000	50943	17.83	17.83
강원도	381495	4.72	72.16	27529	0	27529	35259	-28.08	-28.08
함경도	1304513	10.70	66.51	94368	12127	106495	68345	35.82	27.58
평안도	1584710	3.83	72.39	113818	38414	152232	143722	5.59	-26.27
계	9380654	5.53	71.42	670252	61130	731382	616519	15.70	8.02

출처: 『穀總使攷』.

환곡의 지역적 불균등의 문제는 도 내의 각 지역간에서도 발생한다. 환곡의 지역적 불균등의 가장 대표적인 현상으로 산군에는 환곡이 많고 연읍에는 환곡이 적은 것을 들 수 있다. 산군에는 환곡이 많고 연읍에는 환곡이 적은 것은 나름대로의 경제적 합리성이 있다. 연읍의 경우, 곡물 생산량의 변동은 수운으로 연결된 다른 지역과의 교역을 통해 완화시킬 수 있기 때문에, 그렇지 않은 지역보다 곡물 저장을 통해 완화할 필요성은 적어진다. 반면 산군은 교통이 불편하여 교역을 통하여 생산량의 변동을 완화하기 어렵기 때문에 그 지역 내에서 곡물저장을 통하여 생산량의 변동을 완화시킬 필요가 있다.<sup>45)</sup> 이영훈·박이택은 『여지도서(輿地圖書)』의 군별 환곡 보유량을 분석하여, 당시 환곡의 분포가 이와 같은 합리성을 반영하고 있었음을 보여주었다.<sup>46)</sup>

그러나 환곡은 농량 대부분이 기능하기 때문에 연읍에서도 필요하였으며, 유지비용이 들어갈 뿐만 아니라 중앙 및 지방이문의 재정의 원천 즉, 부세로서의 기능도 있었기 때문에 지역적으로 적절하게 안배될 필요가 있었다. 연읍보다 산군의 환곡이 체계적으로 더 많아 지게 하는 메커니즘으로는 다음의 두 가지가 밝혀져 있다. 첫째, 진휼을 목적으로 하여 지역간 곡물이동이 많이 이루어졌는데, 지역간 곡물 이동의 주 대상은 연읍의 환곡이었기 때문에, 진휼이 실시되면 연읍의 환곡이 보다 빠르게 소진되었다. 때문에 산군의 환곡을 연읍으로 옮겨 환곡의 지역적 불균등을 교정하는 조치를 취할 필요가 있었다.<sup>47)</sup> 물론 지역간 교역 목적의 환곡을 추가적으로 확보하여 대응하면, 이 문제를 어느 정도 완화할 수 있다. 때문에, 조선 왕조는 지역간 곡물의 이동을 용이하게 하기 위해 이 목적으로 운영하는 창고곡을 설치하기도 하였다.<sup>48)</sup> 둘째, 환곡의 모곡은 곡물의 가치가 높은 지역에서 작전되어 사용되었기 때문에 곡물의 가격이 높은 연읍의 환곡이 더 빠르게 줄어드는 경향이 있었다.<sup>49)</sup>

조선왕조는 환곡의 진휼적 이용이나 모곡의 활용과 관련하여 체계적으로 심화

45) 박이택, 「조선 후기의 곡물저장과 교역」, 『경제사학』, 46호(경제사학회, 2009), 35~36쪽.

46) 이영훈·박이택, 앞의 논문, 81~85쪽.

47) 이와 같은 정황은 1686년의 이사명의 기사가 잘 보여준다. 『비변사등록』 숙종 12년(1686) 1월 25일.

48) 문용식, 앞의 책, 115~130쪽.

49) 이와 같은 정황은 1790년의 사간 宋鎰의 상소가 잘 보여준다. 『정조실록』 14년(1790) 4월 丙子.

되는 환곡의 지역적 불균등을 해소하기 위해 환곡의 지역적 재배분을 실시하였다.<sup>50)</sup> 환곡의 지역적 재배분은 특히 진흥을 위한 곡물의 지역간 이동과 관련하여 행해진 측면이 있다. 큰 규모의 재해가 발생할 경우에 모든 지역에서 곡물이 부족해지기 때문에, 각 지역의 곡물의 저장량을 헤아려 곡물의 지역간 재배분을 행하게 된다. 그런데, 환곡의 지역간 이동에 있어서도 1840년대는 커다란 변화가 발생한다. 그 이전에는 각도의 곡물의 이동이 상당한 수준으로 이루어졌는데, 1840년대 이후에는 곡물의 지역간 이전의 횟수나 규모가 매우 적어지게 되었다.<sup>51)</sup> 이 시기에 환곡의 지역적 불균등이 심화되었음은 각 지역의 환곡량 및 허류화의 정도의 커다란 차이를 통하여서도 파악할 수 있다.

#### IV. 환곡제도의 대안들

환곡의 제도적 특질과 동태적 특성은 대안적인 비축곡 운영 체계와의 비교속에서 파악할 수 있다. 환곡제의 대안으로 상평제와 사창제가 논의되어, 상평제와 사창제의 일부 장점이 환곡제의 운영에 반영되었지만, 이것은 편의적인 수준에 멈추었을 뿐, 환곡제를 상평제나 사창제로 대체하는 데까지는 이르지 못하였다. 왜 환곡제를 상평제나 사창제로 대체하지 못하였는가를 분석함으로써, 환곡의 제도적 특질을 고찰할 수 있다.

##### 1. 상평제도와 환곡의 상평적 운영

상평제도는 값이 쌀 때 구입하였다가 값이 비쌀 때 판매하여 가격 안정화를 도

50) 1769년(영조 45년)에는 ‘各道還穀釐正節目’을 시행하였는데, 이것은 도와 도, 그리고 도내 군현간의 환곡의 불균등한 분배 상태를 조정하기 위해 내려진 조치였다. 1791년과 1792년에도 지역간 환곡 불균등을 시정하기 위해 9만 5천여석의 환곡이 移轉 移質되었다. 김용섭, 「환곡제의 이정과 사창법」, 『동방학지』, 34권(연세대학교 국학연구원, 1982), 113~114쪽; 송찬섭, 「조선후기 경상도지역 환곡제 이정의 방향: 단성·진주를 중심으로」, 『대동문화연구』, 62집(대동문화연구원, 2008), 8쪽.

51) 문용식, 앞의 책, 229~230쪽; 김재호, 「한국 전통사회의 기근과 그 대응: 1392~1910」, 『경제사학』, 30호(경제사학회, 2001), 71~73쪽.

모하는 제도이다. 환곡제도의 폐단 중 많은 부분은 곡물대부와 관련하여 나타나는데, 상평제도에서 거래는 곡물의 매매로 완결되기 때문에, 곡물대부와 관련된 폐단이 발생하지 않는다. 따라서, 환곡제도의 대안으로 상평제도가 주목받았다.

상평제도는 조선전기에 이미 시행된 바 있는데, 이 때에도 대부체에 의존하는 환곡의 폐단을 극복할 수 있는 방안으로 실시되었다. 당시 상평제는 곡물을 구입할 수 있는 포목을 가진 사람만이 혜택을 얻을 수 있다는 비판을 받았었다.

조선후기 진흥적 기능을 지닌 환곡의 성장은 1648년 상평청의 상설화에서 찾아지는데, 당시 상평청은 환곡 운영기관이 아니라 상평제도를 운영하는 기관으로 창설되었음을 상평청사목(常平廳事目)으로부터 확인할 수 있다. 상평청사목 중에서, 상평적 운영방식을 보여주는 조항으로 다음 네 가지가 주목된다.

- 1. 대전(大典)의 호전 상평조에 서울과 지방에 상평창을 두어 곡물값이 오르면 베 값을 높여서 사들이고 곡물이 흔해지는 경우에는 베 값을 내려서 판다 하였으니, 이에 따라 준행한다.
- 1. 값을 높여서 베를 사들이고 값을 내려서 베를 팔 때, 권세 있는 부호가 그 이익을 독점하는 경우에는 상평의 뜻이 없으므로 일체 금지할 것이며, 령(令)을 범하는 자가 있는 경우에는 적발하여 논죄한다.
- 1. 포목은 경창(京倉)에서 사들이고 미곡의 경우는 강창(江倉)에서 거두어들여 실어 들이는 비용을 줄이며, 수직군사는 경창에 2명, 강창에 4명씩을 병조로 하여금 정하여 보내게 한다.
- 1. 비축한 쌀과 베는 법전에 따라 바꾸는 일 외에는 일체 대어를 허용하지 말 것이며, 사사로운 정에 따라 법을 범하는 경우 전수관리(典守官吏)는 무거운 형벌로 논하되 결코 용서하지 않는다.<sup>52)</sup>

상평청은 경국대전에 근거를 두고 있으며, 환곡제도와는 무관하게 창설된 것이었다. 한 가지 흥미로운 점은 값을 높여서 베를 사들이고 값을 내려서 베를 팔 때, 권세 있는 부호가 그 이익을 독점하는 경우에는 상평의 뜻이 없으므로, 일체 금지하도록 하고 있다는 점이다. 상평제도의 운영도 하층민들의 생활안정을 목적으로 한다는 점에서 소민보호적인 재분배 정책의 일환으로 위치 지워진 것이다. 17세기

---

52) 『비변사등록』 인조 26년(1648) 6월 13일.



에 상평적 이념을 추구하였음은 상평청 설치에서도 확인할 수 있지만, 유통할 동전의 이름을 상평통보로 하였음에도 확인할 수 있다.

그러나 상평청은 상평청사목 대로 운영되지 않았다. 상평청은 이후 진휼 목적의 환곡을 운영하는 대표적인 기관으로 자리 잡았다. 때문에, 이후 환곡제도의 폐단이 발생할 때, 환곡제도가 아니라 상평제도로 운영하여야 한다는 논의가 제기되었다. 상평제도를 옹호하는 윤희와 환곡제도를 옹호하는 허적의 1675년과 1676년 동안의 논의는 특히 유명한데,<sup>53)</sup> 윤희는 환곡제도를 백성을 채무자로 만드는 제도로 보아 환곡제를 폐지하고 상평제를 실시하여야 한다고 주장하였고, 허적은 상평제도를 임금과 백성이 이해를 다투는 제도로 보았을 뿐만 아니라, 소민보호적인 재분배 기능이 거의 없기 때문에 하층민들에게 대부하는 환곡이 없으면 그들이 굶어죽을 것이라고 보았다. 이후 환곡제도가 상평제도에 의해 대체되지 않았음은 익히 아는 사실이다. 그렇지만, 값이 쌀 때 환곡을 마련하였다가 값이 비쌀 때 서울과 같은 특정지역에서 곡물을 판매하는 방식으로 환곡운영에 있어 상평적 묘미를 가미하려는 시도들은 많이 행해졌다.<sup>54)</sup>

환곡 운영에 있어 상평적 묘미를 살리는 시도들은 이루어졌음에도 불구하고, 왜 환곡제도는 상평제도로 대체되지 못하였는가? 다양한 요인을 생각할 수 있는데, 본 논문과 관련하여서는 다음 두 가지 점을 고려할 수 있다. 첫째, 허적이 지적하였듯이 상평제도에는 소민보호적인 재분배 기능이 약하였다. 식량을 구입하여 생활하는 하층민들이 많이 퇴적되어 있다면, 상평제는 소민보호적인 재분배의 기능을 수행하는 것으로 평가될 수 있을 것인데, 이와 같은 존재는 서울을 비롯한 소수의 도시에서만 발견된다. 뿐만 아니라, 당장 식량을 구입할 수 있는 자금이 없는 사람들에게 상평제는 큰 도움을 줄 수 없었다. 둘째, 상평제로 적절한 규모의 비축곡을 유지할 수 있었을 것인가 하는 점이다. 상평제도가 제대로 시행되기 위해서는 곡물시장이 어느 정도 발전하지 않으면 안 된다. 당시 조선에 있어 농촌 곡물

53) 양진석, 「17세기 후반 尹鑄의 상평제 실시론」, 『규장각』, 19집(서울대학교 규장각 한국학연구원, 1996), 50~52쪽.

54) 미가의 상승이나 기근이 들었을 때, 곡물을 판매하는 사례는 朝鮮王朝實錄과 增補文獻備考에서 발견할 수 있는데, 18세기 서울에서 정부가 미곡발매를 한 해는 1712년 1732년 1753년 1756년 1763년 1782년 1783년 1784년 1795년의 9개년이다. 립송산, 『재난구제사 II』(법수출판사, 1985), 1572~1575쪽.

시장은 큰 규모의 미곡 거래를 감당하기 어려웠으며 그것도 상당한 위험부담을 감내하지 않으면 안되는 것으로 인식되고 있었다.<sup>55)</sup>

## 2. 사창제도와 환곡의 사창제적 운용

환곡의 폐단으로는 환곡을 실제적으로 운영하는 아전들의 농간을 들 수 있다. 따라서 비축곡 운영에 있어 아전들의 농간을 배제할 수 있는 사창제도는 일찍부터 주목을 받아 왔으며, 일부 양반 사족들은 이를 향촌사회에서 운영하기도 하였다. 조선후기에 환곡제도의 폐단을 극복할 수 있는 방안으로 사창제도를 전국적으로 실시하려고 노력한 대표적인 사람으로는 이단하를 들 수 있다.<sup>56)</sup> 이단하는 1684년에 사창에 관한 절목을 받친 바 있는데, 사창의 운영은 그 고을의 향임(鄕任)과 그 지역의 유사가 맡도록 하고, 이들이 곡식을 잘 운영하고 있는가는 수령과 감사가 감독하도록 하고 있어, 완전히 자치적인 사창을 제안한 것은 아니었다. 그렇지만, 사창은 한편으로는 마을 단위의 운영이기 때문에 환곡의 운영에 있어 폐단이 더 적을 것이고, 창고가 마을에 있어 수납과 관련된 비용이 적기 때문에 백성들이 좋아할 것이라 판단하였다. 사창이 만들어지기 어려운 이유는 원자를 확보하기 어렵기 때문인데, 진휼청의 곡물을 원자로 주어, 20%의 모곡을 받아 그것을 모아 6년 후에 원곡을 갚도록 하는 방식을 취하면 크게 발전할 것으로 보았다.<sup>57)</sup> 이 시기에 사창제도는 어느 정도 성과를 거두어서, 1686년에는 상평청에서 사창을 보다 많이 설치할 것을 건의하고 있다.<sup>58)</sup>

17~8세기 사창은 전국적으로 시행되지는 못하였지만, 일부 지역에서는 민간이나 지방관의 주도로 사창이 만들어졌는데, 지방관이 주도한 사창은 예외적이고, 주로 민간이 주자 사창을 모범으로 하여 만들었다.<sup>59)</sup> 그러나 1805년 우의정 이경

55) 1685년 강도미 처분과 관련된 논의는 이와 같은 정황을 잘 보여준다. 『비변사등록』 숙종 11년(1685) 3월 28일.

56) 양진석, 「17세기 후반 이단하의 사창제 실시론」, 『한국문화』, 20집(서울대학교 규장각 한국학연구원, 1997).

57) 『숙종실록』 10년(1684) 3월 己卯.

58) 『숙종실록』 12년(1686) 12월 丁丑.

59) 문용식, 앞의 논문(2009), 70~71쪽.

일은 우리 나라 열읍의 외창에는 사창이라는 이름을 쓰고 있는 것이 많지만, 대개 공곡을 저장하고 모곡을 취하는 것이라 하여, 사창은 실은 외창의 가설이라 파악하였다.<sup>60)</sup> 왜 주자 사창을 모범으로 한 사창들은 이후 환곡을 운영하는 외창으로 변화된 것인가? 이것은 사창이 재정보충적인 운영의 체계에 포섭됨으로써 주자 사창이라는 본래적인 면모를 상실하게 되었음을 의미하는데, 이와 같은 변화에는 조선의 개방촌락제적 특질도 작용하였다고 판단된다. 1789년에 이병모는 사창제는 사창을 운영할 인재를 잘 얻으면 잘 운영되지만 그렇지 못하면 폐쇄될 수밖에 없음을 지적하였는데,<sup>61)</sup> 조선은 기본적으로 개방촌락제를 취하고 있어 촌락공동체적 발전은 취약하였기 때문에, 촌락공동체적 규제체계를 이용한 사창제도의 발전은 어려웠다. 우연히 좋은 관리자를 만나면 발전하지만 그렇지 못하면 실패하게 되는 것이다. 사창의 창업자들은 이와 같은 소질이 있는 사람들이지만, 그 후임들이 또한 그러한 것은 아니기 때문에, 단기적인 성공을 거두기는 하지만, 장기적인 존속을 이루지 못하였다. 그러나 사창제도는 환곡의 폐단이 증대하면 대안적인 제도로써 지속적으로 논의되었다.

1804년 우의정 이경일은 환곡제의 폐단을 지적하면서 이를 해결하는 방도로 사창제를 건의하였다. 이 때 이경일이 주장한 사창제는 주자나 이단하가 주장한 사창제와 같은 것이 아니었다. 환곡은 사창과 달리 국가가 모곡을 취할 뿐만 아니라 이서들이 운영함으로써 다양한 폐단이 발생하는데, 이경일은 국가가 모곡을 취하는 것은 허용하고, 이서들이 운영함으로써 발생하는 폐단만을 줄인 사창제를 제시하여,<sup>62)</sup> 시험적으로 한 두 읍에서 시행하게 되었는데, 이듬해에 경상 감사 김희순은 사창제의 문제점을 제시하면서 폐지하기를 요청하였다.<sup>63)</sup> 경상도에서 실시한 사창이 실제 실패한 것이었는지 그렇지 않았는지는 현재 판단할 수 없지만, 감사를 비롯한 지방관들이 사창제를 반대하고 있었음은 분명하다. 감사의 이러한 반대가 사창제도의 성패가 아니라 환곡제도의 운영으로부터 얻고 있는 이해관계로부터 발생할 수 있음을 이것을 시행하기 이전에 순조도 알고 있었다.<sup>64)</sup> 사창제도는 환

60) 『요계록』 6책, 1805년 1월 24일; 송찬섭, 『조선후기 환곡체계혁연구』(서울대학교 출판부, 2002), 231쪽 개인용.

61) 『정조실록』 22년(1798) 6월 乙未.

62) 『순조실록』 4년(1804) 12월 乙丑.

63) 『순조실록』 5년(1805) 4월 癸亥.

곡제의 폐단을 해결할 수 있는 가능성이 있었을지 모르나, 환곡과 관련된 기득적인 이해관계를 극복하면서 사창제를 시행할 수 있는 정치력은 이 시기에 존재하지 않았다. 그러나 사창제가 환곡운영에 아무런 영향을 미치지 않은 것은 아니다. 환곡 운영에 사창제적 운영의 묘미가 가미되었음을 다음과 같은 병조 판서 한만유의 언급 속에서 발견할 수 있다.

병조 판서 한만유는 말하기를, “현재 주·읍에 외창이 있지 아니함이 없으니, 이 또한 사창의 유의(遺意)인 것입니다. 그러나 같지 아니한 것은 관·민의 구별입니다. 따라서 지금 만약 전적으로 존위(尊位)의 손에만 맡겨 버린다면, 폐단이 없으리라 보장하기 어려울 것입니다.”<sup>65)</sup>

조선후기에는 외창이 늘어나 마을 단위의 창고운영에 가깝도록 변화하고 있었다는 점에서 사창제적 묘미가 환곡제도에 가미되기는 하였지만, 이서의 농간을 배제하는 자치적 창고운영 제도라는 입헌적 질서를 수용한 것은 아니었다.

조선 후기 환곡제도는 상평제적 운영의 묘미와 사창제적 운영의 묘미를 일부 가지게 되기는 하였지만, 환곡 운영에 있어 발생할 수 있는 폐단을 막을 수 있는 상평제적 원리나, 사창제적 규제체계를 도입하지는 못하였다. 사간 송전은 당시 조선의 환곡제도의 이러한 처지를 다음과 같은 말로 표현하고 있다.

사간 송전이 상소하기를, “우리 나라 환자곡은 조적(糶糶)이 아니면서도 곡물 값을 조절하는 의미를 가지고 있으며, 사창(社倉)이 아니면서도 미리 준비하는 실속이 있습니다. 그러나 수령들이 이를 잘 감독하여 지키지 않음으로써 아전들과 향소임이 이를 계기로 농간을 부리는데 그 폐단이 극에 이르렀습니다. 수령이 자주 교체되고 백성들이 사방으로 떠돌게 되는 것은 모두 이 환자곡 때문이니, 실로 지금 이를 바로잡지 않는다면 백성을 위한다는 것이 백성들에게 재앙을 주기에 알맞지나 않을까 염려됩니다. 고을에서 자체로 거두어

64) 하교하기를, “여러 사람의 헌의가 이와 같으니, 마땅히 시험해 보아야 할 것이다. 그러나 옛날의 사창은 지금의 公穀과 같지 아니하다. 지금의 공곡은 그 耗穀이 허다히 公用이 되고 있으니, 과연 서로 장애되는 것이 없겠는가? 모름지기 다시 십분 폐단이 없을 방도를 강구하여 뒷날 筵席에서 稟處하도록 하라.”하였다. 『순조실록』 4년(1804) 12월 乙丑.

65) 『순조실록』 4년(1804) 12월 乙丑.

들이고 나누어 주는데, 그것을 거두어들이는 자가 이노들이니만큼 좀벌레처럼 축내고 쥐굴을 뚫듯하는 농간을 막을 길이 없습니다. 백성들이 바칠 때에는 하나같이 알차고 깨끗한 것으로서 수량도 곱절이나 되지만 나라에서 받을 때에는 빈 쪽정리와 흙먼지이며 수량도 반드시 절반으로 줄어듭니다. 그러므로 살점을 떼어내 상처를 치료한다는 원성을 풀 길이 없습니다.”<sup>66)</sup>

조선의 환곡제도는 소민보호적인 재분배체계의 일환으로 위치지워져 있었는데, 상평제나 사창제는 환곡제도의 폐단을 제거하는 측면이 있기는 하지만, 소민보호적인 재분배체계를 합체하고 있었던 비축곡 체계가 아니었으며, 곡물저장체계는 총량 유지 및 지역적 배분을 해결하여야 하는데, 이를 해결할 조절체계를 가지고 있지도 못하였다는 점 등이 상평제나 사창제가 환곡제를 대체하지 못한 이유 중의 하나라고 할 수 있다. 때문에 또 다른 식자들은 환곡제에 있어 소민보호주의적 재분배 기능과 재량적 규제체계를 보존하면서, 그 폐단을 극복하는 방법을 이서의 농간을 막을 수 있는 행정적 인프라의 구축에서 찾았는데, 이 프로젝트도 큰 성과를 거두지는 못하였다.

## V. 맺음말

이 논문은 17~8세기에 잘 기능하였던 환곡제도가 왜 19세기에는 총체적인 위기에 빠지게 되었는가를 제도론적 시점에서 고찰한 것이다. 여기에서는 본문의 내용을 요약하는 것으로 맺음말을 대신하고자 한다.

조선왕조는 건국 초기부터 높은 비축곡을 가지고 있었으며, 이 비축곡을 가부장 체적이고, 농본주의적인 농업정책의 일환으로 운영하였는데, 이 점은 조선후기에도 기본적으로 동일하였다. 그러나 조선후기에는 소농경영의 발전에 부응하여, 환곡제도를 소민보호적인 경제정책의 일환으로 재편함으로써 환곡의 규모 및 운영방식에 있어 현저한 변화가 발생하였다. 18세기 중반에 환곡은 천만석에 이르렀는데, 이중 70% 정도는 분급하여 10%의 모곡을 수취하였으며, 모곡 중 일부는 회

66) 『정조실록』 14년(1790) 4월 丙子.

록하여 재정보용이나 원곡 증식에 사용하였다. 분급률과 잉여잔고율을 통계분석한 결과, 호당 환곡량은 동태적 불안정성의 특성을 가집이 밝혀졌다.

조선왕조는 한편으로는 환곡을 소민보호적인 재분배체계의 일환으로 기능하도록 하기 위해, 또 한편으로는 동태적 불안정성의 문제를 해결하기 위해 재량적 규제체계를 운영하였다. 본 논문에서는 이중 환곡의 총량을 유지하기 위한 규제체계, 부실화된 환곡의 처리에 대한 규제체계, 환곡의 지리적 재분배에 대한 규제체계만을 고찰하였다. 이로 보건데, 환곡이 소민보호적인 재분배체계로 작동하도록 한 것은 잘 짜여진 입헌적 질서가 아니라 재량적 규제체계였으며, 환곡의 동태적 불안정성을 해결한 것은 자동적인 안정화 시스템이 아니라 재량적 규제체계였다.

환곡제도는 완전무결한 제도가 아니라 매우 많은 흠결을 가진 제도였다. 때문에, 이 문제를 해결하기 위한 대안적인 제도들이 모색되었는데, 대표적인 것이 상평제와 사창제이다. 조선후기 상평제와 사창제에 대한 논의는 환곡제도의 운영에 상평제적 묘미와 사창제적 묘미를 가미하게 하기는 하였지만, 환곡 운영에 있어 발생할 수 있는 폐단을 막을 수 있는 상평제적 원리나, 사창제적 규제체계를 도입하는 데까지 이르지 못하는 못하였다. 본 논문과 관련하여 환곡제를 상평제나 사창제로 대체하지 못하게 한 요인을 살펴보면, 이 제도들은 소민보호적인 재분배를 잘 구현할 수 있는 제도가 아니었으며, 곡물저장의 총량과 지역적 배분을 잘 조절할 체계를 가진 것도 아니어서, 환곡제를 대체하는 데 한계가 있었다.

17~8세기의 환곡제도는 소민보호적 재분배체계의 일환으로 기능하였는데, 그것은 잘 짜여진 입헌적 질서가 아니라, 도덕경제적 이념에 입각한 재량적 규제체계에 의거한 것이었으며, 환곡의 동학적 특성도 자기유지적인 특성을 가지지 못하여 그것을 적정한 수준으로 유지하기 위해서는 환곡의 적정한 수준과 배분을 유지하기 위한 재량적인 규제체계가 필요하였다. 그러나 19세기 중반에 재량적 규제체계는 제대로 작동하지 않게 되었는데, 이것이 19세기 중반 환곡제도의 총체적 위기의 한 원인일 수 있음을 이 논문은 보여주고 있다.

<부표> 1797년 구관아문별 분급방식별 환곡의 수입과 지출

	곡종	분급액	수입			지출				
			모곡	加入	계	守令取用	應下假令	別下假令	계	
호조곡	진분	37957	35179	3518	1120	4638	279	1917	14	2210
	반분	726339	434012	42870	49996	92867	10143	94998	12178	117319
	정식분급	28291	18328	1833	0	1833	0	2660	44	2704
	2류 1분	3687	1229	121	694	814	35	35	0	70
	개색	16737								
	계	813011	488748	48342	51810	100151	10457	99610	12236	122303
상진청곡	진분	169622	169622	16962	65	17027	373	11801	503	12677
	반분	2321771	1227199	121973	254	122227	20737	68950	21565	111252
	2류 1분	16095	5365	537	0	537	107	71	0	179
	계	2507489	1402186	139472	319	139790	21217	80822	22068	124108
비변사구관곡	진분	582662	577149	68456	0	68456	198	44493	0	44691
	반분	1369525	729597	71125	180	71305	5077	24670	3062	32809
	2류 1분	349291	116430	8007	0	8007	408	5104	393	5905
	1류 2분	503	335	34	0	34	0	34	0	34
	1류 3분	136734	102550	10255	0	10255	0	3959	6089	10048
	개색	71176								
	전유곡	3275								
	계	2513166	1526062	157877	180	158057	5683	78259	9544	93486
기타 경야문곡	진분	649913	649913	64991	3280	68271	0	43552	1200	44752
	반분	381342	225761	22275	4900	27175	7	8600	10525	19132
	2류 1분	3217	1072	107	0	107	0	33	0	33
	계	1047629	876747	87373	8180	95553	7	52185	11725	63917
감영곡	진분	1770586	1770586	176173	0	176173	4	151635	0	151639
	반분	15679	7840	436	0	436	0	436	0	436
	2류 1분	652	217	6	0	6	0	6	0	6
	계	1787739	1778643	176616	0	176616	4	152078	0	152082
수병통영곡	진분	308400	308400	30815	0	30815	0	31290	0	31290
	반분	81057	40528	4053	0	4053	0	4038	0	4038
	개색	2051								
	계	391508	348929	34867	0	34867	0	35327	0	35327
4都와 각읍역	진분	235305	235305	23527	0	23527	12	23107	0	23119
	반분	42204	21102	0	0	0	0	0	0	0
	정식분급	41723	21777	2178	642	2820	0	2176	0	2176
	계	320113	278185	25704	642	26346	12	25283	0	25295
계	9380654	6699499	670252	61130	731382	37379	523566	55573	616519	

\* 수령취용에는 감영, 병영, 수영, 강화부, 광주부, 첨사, 만호, 진보, 城將, 鎭將, 邊將 취용 및 체민창공용 등 응하가령과 별하가령으로 분류되지 않은 모든 것을 포함시켰음.

출처: 『穀總便攷』

## 참고문헌

- 『비변사등록』; 『穀總便放』(奎1027); 『新補受教輯錄』; 『朝鮮王朝實錄』.
- 김용섭, 「환곡제의 이정과 사창법」. 『동방학지』 34권, 연세대학교 국학연구원, 1982, 97~140쪽.
- 김재호, 「한국 전통사회의 기근과 그 대응: 1392~1910」. 『경제사학』 30호, 경제사학회, 2001, 47~85쪽.
- 림송산, 『재난구제사 II』. 서울: 법수출판사, 1985.
- 문용식, 『조선후기 진정과 환곡운영』. 서울: 경인문화사, 2001.
- 문용식, 「17, 18세기 사창을 통한 지방관의 재정 보용 사례」. 『역사와 현실』 72권, 한국역사연구회, 2009, 69~101쪽.
- 박이택, 「조선 후기의 경제체제: 중국 일본과의 비교론적 접근」. 이대근(외), 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』. 서울: 나남출판, 2005.
- 박이택, 「조선 후기의 곡물저장과 교역」. 『경제사학』 46호, 경제사학회, 2009, 29~59쪽.
- 송찬섭, 『조선후기 환곡체계개혁연구』. 서울: 해안, 2002.
- 송찬섭, 「조선후기 경상도지역 환곡제 이정의 방향: 단성·진주를 중심으로」. 『대동문화연구』 62집, 대동문화연구원, 2008, 5~44쪽.
- 양진석, 「17세기 후반 尹鏞의 상평제 실시론」. 『규장각』 19집, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 1996, 31~54쪽.
- 양진석, 「17세기 후반 이단하의 사창제 실시론」. 『한국문화』 20집, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 1997, 139~178쪽.
- 양진석, 「17세기 후반 환곡분급방식의 형성」. 『규장각』 22집, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 1999, 119~134쪽.
- 양진석, 「17세기 후반 災實分等과 還穀의 환수책」. 『규장각』 25집, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 2002, 121~149쪽.
- 오영교, 「조선후기 지방관청 재정과 식리활동」. 『학림』 8집, 연세대학교 사학연구회, 1987, 1~68쪽.
- 오일주, 「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」. 『실학사상연구』 3집, 역사실학회, 1992, 59~118쪽.
- 이영훈·박이택, 「18세기 조선왕조의 경제체제: 광역적 통합체계의 특질을 중심으로」. 나카무라 사토루·박섭(편), 『근대 동아시아 경제의 역사적 구조』. 서울: 일조각, 2007.
- 조규환, 「16세기 환곡 운영과 진자조달방식의 변화」. 『한국사론』 37권, 서울대학교 국사학과, 1997, 111~179쪽.



조세열, 「16세기 환자제 운영의 추이」, 『역사연구』 6집, 역사학연구소, 1998, 169~211쪽.

中村哲, 「동북아시아 경제의 근세와 근대, 1600~1900: 그 공통점과 차이점」. 나카무라 사토루·박섭(편), 『근대 동아시아 경제의 역사적 구조』. 서울: 일조각, 2007.

### 국 문 요 약

이 논문은 조선후기 환곡의 동태적 특성과 제도적 특질을 고찰한 것이다. 이 논문으로부터 밝혀진 것은 다음과 같다. (1) 환곡은 소민보호적 재분배 체계의 일환으로 운영되었는데, 그것은 입헌적 질서에 의해 담보된 것이 아니라, 재량적 규제체제로 구현된 것이다. (2) 환곡은 호당 환곡량이 많은 때 환곡량이 더 늘어나는 동태적 불안정성을 가지고 있는데, 이 문제는 자동적인 안정화체계가 아니라, 재량적 규제체제에 의해 해소되었다. (3) 상평제나 사창제는 환곡제의 대안으로 논의되었지만, 이 제도들은 소민보호적인 재분배 체계로 운영되는 입헌적 제도도 아니었고, 곡물저장의 동태적 불안정을 해결하는 자동적인 안정화체계를 가진 것도 아니어서, 환곡제를 대체하기 어려웠다. (4) 환곡제의 운영에 있어, 재량적 규제체제의 역할을 고려할 때, 19세기 중반 재량적 규제체제의 실패는 환곡제도를 위기에 빠트린 원인 중의 하나일 수 있다.

- 투고일 : 2009. 7. 10.      ● 수정일 : 2009. 8. 28.      ● 게재확정일 : 2009. 9. 2.
- 주제어(keyword) : 환곡(Hwangok, Korean Traditional Granary System), 동태적 특성 (Dynamic Properties), 제도적 특질(Institutional Characteristics), 입헌적 질서(Constitutional Order), 재량적 규제체제(Discretionary Regulation System).