

# 19세기 還穀의 고갈과 高利貸의 운영 강화\*

林成洙\*

I. 머리말	IV. 錢還의 高利貸의 운영 강화와 그 영향
II. 稅入의 감소와 지방재정 악화	V. 맺음말
III. 還上의 財政補用 증가와 元穀의 고갈	

## • 국문초록

19세기 이후 점진적인 세입 감소는 지방재정에도 연쇄작용을 일으켰다. 중앙정부의 재정수지 적자를 메꾸고 각종 추가 비용을 조달하기 위한 지원이 계속되면서 지방관청의 비축곡은 소진되기 시작하였다. 순조대 중반부터 급격히 감소하기 시작한 비축곡은 철종 13년(1862)에는 虛留穀의 비율이 전국적으로 54.4%에 이르고, 경기와 충청도는 90%를 훨씬 넘어설 정도로 고갈되었다. 환곡은 지방재정에도 활용되고 있었기 때문에 비축곡의 고갈은 지방재정을 더욱 어렵게 만들었다. 이때 활용된 것이 바로 錢還이다. 錢還은 곡물을 대신하여 동전을 분급하거나 징수하는 糶糶 방식이었다. 지방관청은 동전과 곡물의 계절별·지역별 시가 차이를 이용하거나, 자의적으로 詳定價를 조정하여 기존 耗穀 수입을 훨씬 초과하는 이익을 거두었다. 錢還은 비축곡의 고갈로 분급할 元穀이 부족한 상황에서 경비마련과 元穀 充完을 동시에 가능하게 했기에 점차 전국으로 확산되었다. 18세기 후반부터 시행된 錢還은 재정상황이 악화된 19세기 이후 더 강압적이고 高利貸의 형태로 변화하였다. 錢還·移貿·立本·加

\* 이 글은 필자의 박사학위논문인 『朝鮮後期 戶曹의 財政運營 研究』(2019, 고려대학교 대학원)에서 19세기 환곡과 관련한 내용을 모아 수정·보완한 것이다.

\*\* 평택대학교 조교수

作·小詳定·小小詳定 등은 모두 錢還에서 파생된 환곡 운영이었다. 순조 30년(1830) 이후 동전 유통량의 급격한 증가와 물가 변동의 심화는 錢還의 수익구조를 다변화하는 기폭제가 되었다. 동전 유통량이 재차 대폭 증가하고, 저축이 소진된 철종대 후반에는 그 폐단이 극에 달하였다. 이 방식들은 많게는 수십 배의 이익을 남겼는데, 그 부담은 고스란히 백성에게 돌아갔다. 임술민란의 주된 요인 중 하나가 바로 還穀이었고, 그 환곡 문제의 중심에는 錢還이 있었다.

**주제어 :** 환곡(還穀), 전환(錢還), 환자(還上), 입본(立本), 이무(移貿), 소상정(小詳定), 지방재정

## I. 머리말

조선후기 還上은 會錄法의 시행과 함께 取耗補用이 공식화되면서 국가재정에 활용되기 시작하였다.<sup>1)</sup> 초기에 耗穀의 일부를 재정에 활용하던 상황은 점차 지방관청의 수입이 줄면서 元穀까지 침범하는 수준에 이르렀다. 마침내 19세기에는 중앙과 지방 재정이 동반 악화되자 還上의 활용이 극대화되었고, 전국적으로 元穀의 상당 부분이 소진되었다. 경기와 충청도의 경우는 거의 남은 元穀이 없었으며, 전라도와 경상도 역시 절반 이상의 元穀이 사라졌다.<sup>2)</sup> 이후 還上의 운영은 元穀을 분급하지 않고도 이익을 얻을 수 있는 비정상적 방식으로 전개되었다.<sup>3)</sup> 그간 재정적 기여를 하면서도 나름의 진흥적 기능을 유지하던 還上은 元穀 소진이 심화된 19세기 중반에 이르면 본연의 역할을 수행하기 어려운 상태가 되었다.<sup>4)</sup> 還上의 진흥 기능이 완전히 사라진 것은 아니었지만, 이전처럼 진흥에 쓰일 곡식이 넉넉하지 않은 만큼 그 기능은 약화되었다. 또한 농민에게는 매년 겪는 과중한 還上운영이 더 일상적이고 고통스러운 문제였기 때문에 차라리 還上을 혁파하고, 재정 기여분에 상응하는 結稅를 부과하자는 罷還歸結이 논의되기도 하였다.<sup>5)</sup>

還上은 여러 지역에서 민란이 촉발되는 발단이 되었던 만큼 당대 지식인에게도 三政紊亂 중에서 가장 심각하고 변통하기 힘든 문제로 인식되었다.<sup>6)</sup> 그런데 이 시기에 還上 문제를 유심히 들여다보면 대부분 사례에 동전이 개입되었다는 사실을 알 수 있다. 곡물을 분급하고 환수하는 제도인 還上에 동전은 어울리지 않는 재화였다. 이렇게 동전을 활용한 還上운영을 錢還이라 하였는데, 錢還은 18세기 중반 동전으로 징수한 수입을 곡식으로 바꾸는 과정에서 출현하였다. 이를 시작으로 元穀이 소진된 지역에서 경비를 마련하거나, 元穀을 채우기 위해 錢還을 시행하면서 조금씩 확산되었다. 다만, 당시에는 元穀에 여유가 있던 군현도 많았기 때문에 錢還이 심각한 국가

1) 송찬식, 「李朝時代 還上取耗補用考」, 『역사학보』 27, 역사학회, 1965.

2) 오일주, 「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」, 『역사와 실학』 3, 역사실학회, 1992.

3) 송찬섭, 「19세기 還穀運營의 변화와 還耗의 賦稅化」, 『외대사학』 4, 외국어대연구소, 1992.

4) 문용식, 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』, 경인문화사, 2000.

5) 송찬섭, 『朝鮮後期 還穀制改革研究』, 서울대 출판부, 2002.

6) 송찬섭, 앞의 2002 책; 송양섭, 「임술민란기 부세문제 인식과 三政改革의 방향」, 『한국사학보』 49, 고려사학회, 2012.

적 문제로까지 불거지지 않았다.<sup>7)</sup> 이러한 상황은 19세기 이후 급변하였고, 錢還은 농민경제를 벼랑 끝으로 몰아간 주범이 되었다.

“한번 錢還이라는 名色이 창출된 이후 백, 천 가지 奸巧가 겹겹이 생겨났다”는 암행어사의 말처럼 錢還은 19세기 還政 문란의 근원이었다.<sup>8)</sup> 동전은 쌀값의 계절별·지역별 시가 차이를 분명하게 드러낼 수 있었고, 元穀이 없어도 분급할 수 있다는 점을 還上에 활용하여 이익을 취한 것이다. 還上 문제에서 錢還이 갖는 비중은 매우 높았지만, 그에 관한 연구는 많이 진행되지 않았다. 필자는 졸고에서 18세기 錢還의 등장배경과 다양한 형태로 변용되는 과정을 소개한 바 있다. 그 결과 지방재정의 감소에 대응하여 환곡을 取用하는 사례가 늘어났고, 이로 인한 元穀 손실을 충당하고, 경비를 마련하기 위해 일부 지역에서 錢還을 시행했다는 사실을 알 수 있었다.<sup>9)</sup> 錢還이 국가적 문제가 되었던 시기는 19세기였다. 고동환은 19세기 환곡운영에서 동전을 이용한 다양한 방식을 모아 하나하나 개념을 설명하였다.<sup>10)</sup> 송찬섭은 19세기 還上의 賦稅化를 고찰한 연구에서 동전을 활용한 高利貸의 운영 사례를 소개하였다.<sup>11)</sup> 두 연구는 동전을 활용한 다양한 폐단의 양상을 제시하여 錢還의 심각성을 이해하는 데 큰 도움이 되었다. 다만, 연구의 주된 목적이 錢還에 있지 않았던 만큼 19세기 錢還이 광범위하게 확산되는 배경이나 시기별 錢還의 변화 양상 등은 상세히 다루지 못한 부분이 있다. 이 밖에도 19세기 還上 문제는 주로 임술민란의 배경인 還政紊亂을 설명하기 위한 목적이 강하게 반영되어 그 賦稅的·高利貸的 성격을 드러내는 데 집중되었다. 특정한 사례들을 통해 문제점만을 부각하면서 錢還의 분류와 시기별 변화과정, 정확한 운영구조와 그 성격 등은 큰 관심을 받지 못한 채 여전히 미지의 영역으로 남아 있다.

錢還이 19세기 還上운영의 가장 큰 문제였던 것은 사실이지만, 그 정도가 전 시기에 일정했던 것은 아니다. 錢還이 전국으로 확산하는 시점과 高利貸의 운영이 강화되는 시점, 운영방식이 진화해가던 과정, 그리고 그 배경들을 분명히 이해해야만 19세

7) 임성수, 「17-18세기 還上의 取耗補用과 錢還의 등장」, 『민족문화연구』 90, 고려대 민족문화연구원, 2021.

8) 『承政院日記』 2557책, 철종 5년 윤7월 13일(경진), “一自錢還名色創出以後, 百奸千巧, 層生疊出.”

9) 임성수, 앞의 2021 논문.

10) 고동환, 「19세기 부세운영의 변화와 그 성격」, 『1894년 농민전쟁연구』 1, 역사비평사, 1991.

11) 송찬섭, 「19세기 還穀運營의 變化와 還耗의 賦稅化」, 『외대사학』 4, 외국어대학연구소, 1992.

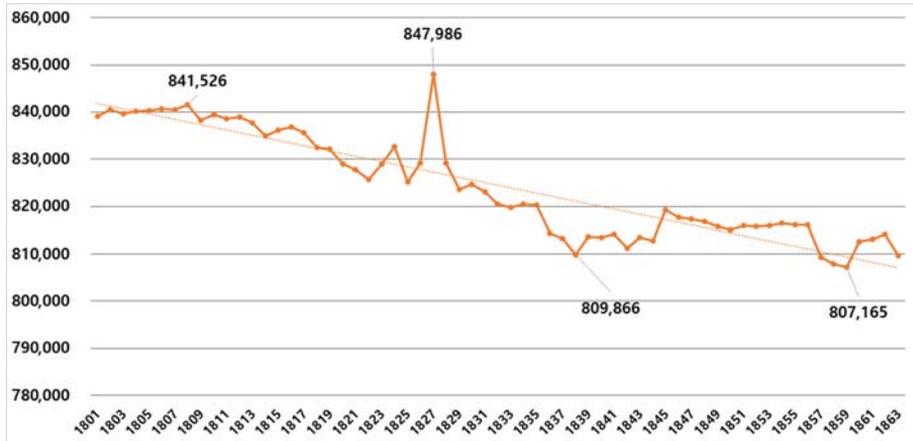
기 지방사회의 현실과 還政 문제의 원인을 정확히 풀어낼 수 있다. 錢還은 18세기 중반 처음 등장했을 때부터 高利貸의 성격을 가지고 있었지만, 19세기 이후에는 그 정도가 점점 심화되었다. 그리고 그것에는 단계가 있었다. 이러한 錢還의 변화와 그 배경에 대한 이해는 19세기 국가재정의 위기와 사회 문제들의 근본적 요인을 해명하는 데도 여러 시사점을 줄 수 있으리라 생각한다. 이 글에서는 19세기 국가재정의 흐름을 염두에 두고 錢還의 전국적 확산 배경, 高利貸의 운영의 강화 단계와 방식, 錢還의 성격 등을 실증적으로 살펴보고자 한다. 덧붙여, 錢還이 시작된 뒤부터 還上의 운영방식은 매우 복잡해져 간단한 설명으로는 이해하기 어려운 부분이 많다. 이 연구를 진행하면서 가장 어려웠던 점은 다양한 錢還의 정확한 운영구조를 파악하는 것이었다. 이에 還上을 처음 접하는 연구자에게 조금이라도 도움이 되길 바라며 가능한 한 쉽고 상세하게 운영구조를 설명하려 한다.

## II. 稅入의 감소와 지방재정 악화

19세기 조선은 이전까지 경험해보지 못한 어려움에 봉착하였다. 국가재정은 전반적으로 악화되었고, 지방에서는 부세운영의 각종 모순이 건잡을 수 없이 표출되었다. 수령과 이서들의 부정은 농민경제를 심각한 위기로 몰아넣었고, 급기야 농민들의 불만이 전국적인 민란으로 표출되기도 하였다. 그런데 우연과도 같이 19세기 이후 한꺼번에 터진 총체적인 난국은 조금만 깊이 살펴보면 처음부터 구조적인 문제에서 출발하여 서서히 그 문제가 전국으로 확대되었음을 알 수 있다. 물론 지방관의 부정이 없었던 것은 아니지만, 전국적인 문란의 원인으로 단정하기에는 성급한 면이 없지 않다. 이 장에서는 還上의 둘러싼 제반 조건들의 변화를 통해 還上 운영이 비정상적으로 전환된 배경을 추적해보도록 하겠다.

조선정부는 경자양전으로 다수의 隱結·漏結을 찾아내면서 임진왜란 이후 최대치의 과세대상 토지를 확보하였다. 그러나 그 이후부터 꾸준히 陳田과 永災가 누적되면서 과세지가 감소하였고, 균역법 시행 과정에서 한 차례 隱結 색출이 있었지만, 재차 隱結이 재생산되며 19세기 이후까지 과세지의 감소 추세는 이어졌다.<sup>12)</sup> 이미 18세기 말에는 전세 수입이 호조의 1년 경비를 위한 마지노선인 쌀 10만 석을 평년 이상의

作況에서만 겨우 유지하는 상황이 되었다. 이마저도 작은 흉년이라도 맞으면 급감하기 일쑤였다.<sup>13)</sup> 19세기 이후에도 전결의 감소 추세는 계속되었다. <그림 1>은 19세기 이후 과세 가능한 起耕田의 변화 추이를 정리한 그래프이다.



단위: 結

\* 典據: 『度支田賦考』 田總.

<그림 1> 19세기 起耕田의 추이

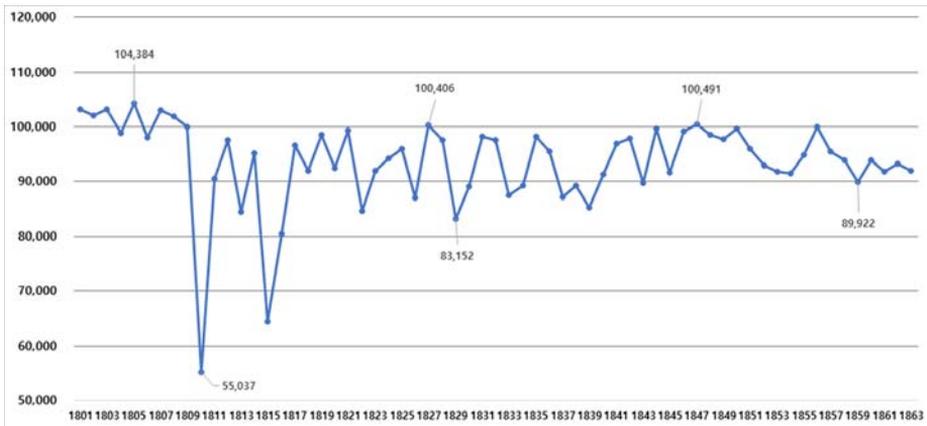
庚子量田 직후에 90만 결을 상회하던 起耕田은 18세기 말에 이르면 84만여 결까지 감소했고, 19세기 이후 꾸준히 감소 추세를 이어가다 임술민란 직전에는 80만여 결까지 추락하였다. 起耕田의 감소는 바로 전세 수입 감소로 이어졌다. <그림 2>는 田稅 중 경비 지출에 핵심이었던 쌀 수입의 변화를 정리한 그래프이다.

19세기 초반 10만 석을 넘는 쌀 수입은 순조 10년(1810) 5만 5천여 석까지 급감한 뒤 철종 13년(1862)까지 단 두 해를 제외하면 전부 10만 석을 넘지 못하였다. 순조 10년의 전세 급감은 전년에 있었던 심한 흉년 때문이었다. 정부는 飢民 구제를 위해 災結 19만 4천여 결을 지급했는데, 이는 壬午禍變이 있었던 영조 38년(1762)에 19만 9천여 결을 지급했던 이래로 반세기 만에 최대 규모의 給災였다.<sup>14)</sup> 영조 38년의

12) 임성수, 「18~19세기 隱餘結의 파악과 지방재정운영」, 『동방학지』 181, 연세대 국학연구원, 2017.

13) 임성수, 「17·18세기 호조 가입의 전개와 추이」, 『역사와 현실』 94, 한국역사학회, 2014, 33~34면; 임성수, 『朝鮮後期 戶曹의 財政運營 研究』, 고려대 박사학위논문, 2019, 311~312면.

재해는 경신·을병대기근 때보다 심하다고 할 정도였고, 경신년의 사례에 준한 재결 지급이 요구됐었다.<sup>15)</sup> 그에 못지않은 흉년을 순조 9년에 당한 것이다. 극심한 흉년을 지난 뒤에 기경전은 이전 수준을 회복하지 못하였고, 이후에는 평시에도 전세 10만 석을 넘지 못할 정도로 기경전의 규모는 하향 고착화되었다.



단위: 石

\* 典據: 『度支田賦考』 賦摠.

〈그림 2〉 19세기 田稅米의 추이

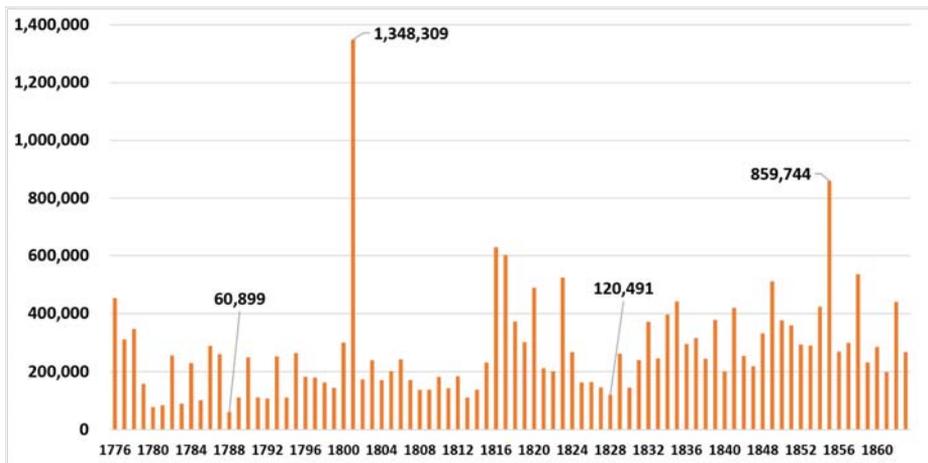
戶曹가 중앙의 경비를 지출하는 데는 매년 최소 10만 석 이상의 쌀이 필요했다. 전세가 항상 이를 충족하지 못하면서 호조는 별도의 재원을 마련해야만 했다. 이때 재정을 어렵게 하는 요소는 이것만이 아니었다. 순조 1년(1801) 장용영이 혁파되면서 나온 수많은 저축을 호조에서 가져다 쓰고 있었는데, 이 시기를 즈음하여 그마저도 고갈되었다.<sup>16)</sup> 결국 호조는 전세 수입 감소와 장용영 저축 고갈이라는 두 가지 악재를 만나면서 지방재정에 눈을 돌리게 되었다.

14) 『度支田賦考』 田摠.

15) 『承政院日記』 1211책, 영조 38년 10월 3일(임진), “今年被災, 殆有甚於乙丙庚辰.”

16) 『承政院日記』 1999책, 순조 11년 4월 17일(갑자), “臣曹經用, 自來入不當出, 每不免別劃取用之舉, 而辛酉以後, 則有壯營移來之稍優, 爲屢年補縮之資矣, 今則移來者已盡罄竭, 措手更無他道.”

호조의 재정수입은 稅入과 加入으로 구분되는데, 이 중 加入은 중앙과 지방관청에서 지원받은 재원이었다. 호조는 부족한 경비를 加入을 확대하는 방법으로 충당했다. 19세기 이후 加入은 규모와 명목 면에서 모두 꾸준한 증가 추세를 이어갔다.<sup>17)</sup> <그림 3>은 정조 즉위년(1776)부터 철종 13년(1864)까지 加入 규모를 도식화한 그래프이다. 한 눈에도 19세기에 加入의 규모가 증가했다는 사실을 알 수 있다. 순조 1년(1801) 加入이 급증한 이유는 전술한 대로 장용영 혁파 이후 비축 재정이 호조로 넘어왔기 때문이다. 加入 건수를 비교해도 정조 연간 최소 9건에서 최대 22건에 불과하던 加入은 철종대에는 최소 32건에서 최대 56건까지 격증하였다.<sup>18)</sup> 전방위적으로 각종 명목의 재원을 지원받은 것이다. 加入 중에는 還上도 적지 않은 규모를 차지하였으며, 그 규모도 시간이 갈수록 증가하였다.<sup>19)</sup> 연례적으로 대규모 還上가 호조로 상납되면서 지방의 저축은 조금씩 소진되어 갔다.



단위: 兩(折錢)

\* 典據: 『度支田賦考』 賦摠.

<그림 3> 정조 즉위년(1776)~철종 13년(1864) 호조 加入 추이

17) 임성수, 「18세기 후반~19세기 전반 호조의 수입 구조 변화와 그 영향」, 『역사와 현실』 90, 한국역사연구회, 2013.

18) 임성수, 앞의 논문, 2013, 179면.

19) 오일주, 앞의 논문, 1992, 72면.

한편, 호조에 유입되는 타 기관의 재원은 加入條에 포함되지 않은 부분도 많았기에 실제로 지원받은 재정 규모는 더 컸다. 다음은 순조에서 철종 연간에 호조가 재정 부족을 이유로 지원을 요청한 사례를 정리한 표이다.

〈표 1〉 순조~철종 연간 호조의 지원요청 규모

왕력	서기	지원요청 규모(銅錢)	전거
순조 11년	1811	십수만 냥	『承』 2005책, 순조 11년 8월 3일(기유)
순조 16년	1816	銀 12만 냥	『承』 2076책, 순조 16년 10월 6일(신사)
순조 19년	1819	7~8만 냥	『承』 2115책, 순조 19년 5월 2일(임술)
순조 21년	1821	13만 냥	『承』 2139책, 순조 21년 3월 27일(정축)
순조 23년	1823	20만 냥	『承』 2162책, 순조 23년 1월 23일(계사)
순조 24년	1824	3만 냥	『承』 2177책, 순조 24년 4월 26일(기미)
순조 24년	1824	6만 냥	『承』 2179책, 순조 24년 6월 5일(정유)
순조 30년	1830	20만 냥	『承』 2256책, 순조 30년 7월 2일(정사)
순조 30년	1830	10만 냥	『承』 2257책, 순조 30년 8월 26일(신해)
순조 32년	1832	10만 냥	『承』 2273책, 순조 32년 1월 25일(계유)
순조 32년	1832	10만 냥	『承』 2274책, 순조 32년 2월 13일(경인)
순조 33년	1833	10만 냥	『承』 2293책, 순조 33년 8월 20일(무오)
헌종 즉위년	1834	20만 냥	『承』 2309책, 헌종 즉위년 11월 20일(신사)
헌종1년	1835	10만 냥	『承』 2315책, 헌종 1년 4월 26일(을묘)
헌종2년	1836	20만 냥	『承』 2334책, 헌종 2년 9월 5일(을유)
헌종3년	1837	15만 냥	『承』 2341책, 헌종 3년 4월 23일(경오)
헌종4년	1835	3만 냥	『承』 2353책, 헌종 4년 4월 30일(신미)
헌종5년	1836	9만 냥	『承』 2365책, 헌종 5년 3월 20일(병진)
헌종9년	1843	20만 냥	『承』 2419책, 헌종 9년 9월 10일(기묘)
헌종10년	1844	7~8만 냥	『承』 2433책, 헌종 10년 11월 10일(계유)
헌종10년	1844	10만 냥	『承』 2434책, 헌종 10년 12월 10일(임인)
헌종11년	1845	17만 냥(+銀 1만 냥)	『承』 2436책, 헌종 11년 2월 27일(무오)
헌종12년	1846	5만 냥	『承』 2452책, 헌종 12년 6월 7일(경신)
헌종12년	1846	20만 냥	『承』 2455책, 헌종 12년 9월 28일(경술)

헌종14년	1848	1만 냥	『承』 2474책, 헌종 14년 6월 12일(갑인)
헌종14년	1848	30만 냥	『承』 2478책, 헌종 14년 10월 19일(기미)
헌종15년	1849	10만 냥	『承』 2487책, 헌종 15년 6월 8일(갑술)
철종 즉위년	1849	15만 냥	『承』 2488책, 철종 즉위년 7월 5일(경자)
철종 즉위년	1849	10만 냥	『承』 2488책, 철종 즉위년 7월 14일(기유)
철종1년	1850	10만 냥	『承』 2503책, 철종 1년 4월 15일(정축)
철종2년	1851	20만 냥	『承』 2515책, 철종 2년 3월 4일(신묘)
철종3년	1852	30만 냥(+銀 1만 냥)	『承』 2527책, 철종 3년 2월 10일(신묘)
철종3년	1852	11만 냥	『承』 2537책, 철종 3년 12월 25일(경자)
철종5년	1854	2만 냥	『承』 2561책, 철종 5년 11월 29일(갑오)
철종6년	1855	20만 냥	『承』 2574책, 철종 6년 12월 28일(정사)
철종7년	1856	20만 냥	『承』 2577책, 철종 7년 3월 8일(을축)
철종8년	1857	18만 냥	『承』 2591책, 철종 8년 5월 10일(경신)
철종8년	1857	10만 냥	『承』 2595책, 철종 8년 9월 24일(임인)
철종9년	1858	30만 냥	『承』 2601책, 철종 9년 3월 29일(을사)
철종10년	1859	12만 냥	『承』 2618책, 철종 10년 8월 28일(을축)
철종10년	1859	2만 냥	『承』 2620책, 철종 10년 10월 27일(계해)
철종11년	1860	3만 냥	『承』 2627책, 철종11년 4월 29일(계사)
철종11년	1860	20만 냥	『承』 2632책, 철종 11년 9월 4일(갑오)
철종12년	1861	10만 냥	『承』 2639책, 철종 12년 4월 19일(정축)
철종13년	1862	15만 냥(+米 2만 석)	『承』 2656책, 철종 13년 9월 1일(경술)
철종14년	1863	20만 냥(+米 4만 석)	『承』 2661책, 철종 14년 2월 26일(임인)
철종14년	1863	2만 냥	『承』 2664책, 철종 14년 5월 26일(신미)
철종14년	1863	2만 냥	『承』 2669책, 철종 14년 10월 16일(기축)
철종14년	1863	5만 냥	『承』 2671책, 철종 14년 12월 15일(정해)

· 『承』은 『承政院日記』이다.

이 표는 『承政院日記』에서 호조가 재정지원을 요청한 사례를 찾아 정리한 것이다. 누락된 사례가 있을 수 있지만, 규모가 큰 연례적인 요청은 대부분 포함하였기에 대체적인 추이를 파악하는 데는 무리가 없을 듯하다. 이미 연례적으로 加入에 포함된

항목들은 추가로 지원요청을 할 이유가 없었기 때문에 표에는 빠져있다. 호조의 요청에 따라 실제 지원된 재원 중에는 『度支田賦考』에 기록된 것도 있고, 빠진 것도 있다는 점을 밝혀둔다.

이 시기 재정지원을 요청하는 사례에는 몇 가지 특징이 있다. 가장 눈에 띄는 점은 재정지원 규모를 동전으로 환산하여 요청하였다는 점이다. 동전만을 요구한 사례도 많았지만, 쌀이나 동전을 가릴 상황이 아니었기 때문에 대부분 물종과 명색을 막론하고 折錢 얼마에 한해 지원해줄 것을 요청하였다. 동전이 재정 규모를 계산하는 재화로 자리 잡았음을 알 수 있다. 시기적으로 보면, 재정지원은 장용영 재정이 바닥나는 순조 10년(1810) 이후에 집중되었으며, 특히 1830년을 기점으로 연례적인 사안이 되었다. 순조 30년(1830)부터 철종 14년(1863)까지 거의 빠짐없이 지원을 요청하였다. 요청하는 형식도 정형화되었는데, 호조의 지원요청은 비변사를 통해 국왕에게 전달됐다. “호조의 보고를 보건대, 경비가 부족하여 지출할 방법이 없기에 折錢 ○○냥을 획급해줄 것을 청하였습니다”라고 보고하는 것이 기본적인 형식이었다.<sup>20)</sup> 여기에 특별한 재정수요가 발생한 경우에는 “금번 ○○에 責應할 것이 浩大하나 經用이 부족하니 前例대로 어떤 명색의 錢穀을 막론하고 ○○냥에 한해 속히 구획하여 제때 가져다 쓰게 해 주소서”라는 식으로 사유와 수량을 기재했다.<sup>21)</sup> 이 형식은 호조가 재정지원을 요청한 시기마다 한결같이 적용되었다. 前例라는 표현처럼 헌종과 철종대에 이르면 이미 전세로는 경상비조차 감당할 수 없는 상황이었기에 호조의 지원요청은 1년 재정운영의 당연한 과정이었다. 호조에서는 부족한 재정을 동전으로 환산하여 총액만 제시했기 때문에 실제 지원에는 당장에 마련 가능한 쌀과 동전, 기타 재화들이 혼재되었다.

한 가지 더 주목할 점은 재정지원을 연례적으로 요청하기 시작한 시기가 대규모 주전으로 동전이 유통된 순조 30년(1830) 이후라는 사실이다. 다음은 19세기 순조에서 철종 사이에 시행된 주전을 정리한 표이다.

20) 『承政院日記』 2455책, 헌종 12년 9월 28일(경술), “以備邊司言啓曰, 卽見戶曹所報, 則以經費不足, 排用無路, 請劃折錢二十萬兩矣.”

21) 『承政院日記』 2419책, 헌종 9년 9월 10일(기묘), “以備邊司言啓曰, 卽接戶曹所報, 則今番三都監策應浩大, 而經用不足, 依已例無論某樣錢穀, 限二十萬兩卽速區劃, 以爲及時取用之地爲辭矣.”

〈표 2〉 순조~철종 연간의 鑄錢 현황

시기	주전 관청	주전량	剩餘錢
순조 11년(1811)	진흠청	30만냥	3만 6,500냥
순조 12년(1812)	함경감영	6만 5천냥	미상
순조 14년(1814)	진흠청	32만 6,400냥	3만 2,600냥
순조 16년(1816)	개성유수부	미상	미상
순조 18년(1816)	주전소	30만냥	5만 2,474냥
순조 25년(1825)	금위영	36만 6,500냥	3만 7천냥
순조 30년(1830)	주전소	73만 3,600냥	20만냥
순조 32년(1832)	주전소	78만 4,300냥	21만냥
헌종 8년(1842)	주전소	35만 4,200냥	6만 5천냥
철종 6년(1855)	주전소	157만 1,500냥	31만 5,900냥
철종 8년(1857)	훈련도감	91만 6,800냥	20만냥
철종 14년(1863)	훈련도감(함경감영)	약 90만냥(추정치)	미상
합계	5,718,300냥(추정치를 포함하면 약 660만냥 이상)		

- 典據 : 『承政院日記』.
- 行用 시기를 기준으로 하였다.
- 철종 14년(1863)의 주전은 훈련도감에서 주관하고, 함경감영에서 실행하였다.
- 진흠청과 금위영 주전은 모두 호조가 요청한 주전이다.

순조 30년에 73만 냥이 넘는 동전이 行用되었고, 이때부터 호조의 지원요청은 거의 매년 이루어졌다. 철종 연간에는 철종 14년(1863)의 주전을 제외하더라도 250만 냥에 달하는 동전이 발행되었고, 호조가 요청하는 동전의 규모도 더불어 증가하였다. 철종 12년(1861) 영의정 鄭元容은 호조의 쌀은 1년 수입이 恒用에 부족한 것이 수만 석이 되고, 동전은 1년 수입이 30여만 냥이지만 지출은 매년 이를 초과한다고 하였다.<sup>22)</sup> 쌀과 동전이 매년 크게 부족하였던 상황을 충분히 짐작할 수 있다. 그나마 호조에 다행인 것은 田米·太·木·布 등 재정을 구성하던 다른 물품들의 수급은 큰 문제가 없었다는 점이다. 호조가 재정지원을 요청한다고 해서 모두 수용되는 것은

22) 『承政院日記』 2644책, 철종 12년 9월 30일(을묘), “戶曹米一年所入, 比恒用不足者, 爲數萬石, 錢則一年所入, 爲三十餘萬兩, 而經用每過於是數, 豈不可悶乎.”

아니었다. 京外 저축이 고갈된 상황을 고려하여 호조에서 요청한 수량을 맞춰주지 못하는 때도 있었고, 물종도 굳이 동전에 한정하지 않고 당장 지원해줄 수 있는 재원을 우선하여 획급해주었다.

재정지원의 이유는 칙사대접·궁궐수선·國葬·國婚·진휼·단순 재정부족 등 다양했다. 모두 국가운영에 중요한 지출이었기 때문에 조정에서는 해당 재원을 가능한 한 마련해주었다. 이때 가장 많이 활용된 것이 지방의 저축이었다. 예컨대, 순조 15년(1815)에는 충청감영의 진휼곡, 元山倉의 저축, 전라도의 備邊司 句管穀, 경상도의 元倉付와 비변사 구관곡, 황해도의 常賑穀 등이 지원되었고,<sup>23)</sup> 현종 9년(1843)에는 황해도 元賑穀, 평안도의 賑餘穀, 의주부의 補勅穀, 北關의 交濟久置散在軍餉 등이 지원되었다.<sup>24)</sup> 이와 같은 방식은 모든 시기에 유사했다. 즉, 지역을 가리지 않고 還上과 비축곡을 상황에 따라 가져다 쓴 것이다. 당연히 지방의 저축은 점점 소진되어 갔다.

지방재정을 압박하는 요인은 이뿐만이 아니었다. 대동미의 일부를 지방분으로 분급하던 저치미를 經費裁減을 이유로 줄이기 시작하였다. 본래 경비재감은 심한 흉년이 들 때마다 貢物價와 지방관청의 경비를 절약한다는 명목으로 한시적으로 시행하는 것이 원칙이었다. 경비재감을 시행하면 지방관청에 지급하던 저치미를 일정 비율로 감액했는데, 18세기까지만 해도 경비재감은 극심한 흉년에 한해 시행되었다. 『湖南廳事例』를 기준으로 왕대별 현황을 살펴보면, 현종대 1회, 숙종대 3회, 경종대 1회, 영조대 10회, 정조대 9회가 시행되었다.<sup>25)</sup> 평균적으로 대략 5년 이상마다 한번 꼴로 경비재감이 있었음을 알 수 있다. 그러나 19세기에는 경비재감의 빈도와 성격이 이전과는 현격히 변화하였다. 기경전이 감소하면서 전세와 마찬가지로 대동세도 줄었기 때문에 貢物價 확보를 위해 지방재정의 근간이었던 저치미를 상시적으로 줄이기 시작한 것이다. 다음은 순조 즉위 후부터 철종 말까지 경비재감 내역을 정리한 표이다.

23) 『承政院日記』 2060책, 순조 15년 7월 29일(임자).

24) 『承政院日記』 2419책, 현종 9년 9월 10일(기묘).

25) 『湖南廳事例』(규장각한국학연구원 소장, 奎 15232) 京外裁減.

〈표 3〉 순조~철종 연간 經費裁減 내역

시기	재감 지역	재감 내용
순조 10년(1810)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	貢價 1/20, 營官需 1/9, 各樣價 1/8
순조 11년(1811)	湖南	營官需 1/9, 各樣價 1/8
순조 12년(1812)	湖南	營官需 1/9, 各樣價 1/8
순조 13년(1813)	京畿, 江原, 嶺南, 湖西, 湖南	貢價 1/20, 營官需 1/9, 各樣價 1/8
순조 14년(1814)	湖西, 湖南	營官需 1/9, 各樣價 1/8
순조 15년(1815)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	貢價 1/10, 營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 16년(1816)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	貢價 1/20, 營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 17년(1817)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 18년(1818)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
순조 19년(1819)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 20년(1820)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 21년(1821)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 22년(1822)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
순조 23년(1823)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 24년(1824)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 25년(1825)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 26년(1826)	京畿, 江原, 海西, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
순조 27년(1827)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 28년(1828)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	貢價 1/20, 營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
순조 29년(1829)	湖南	營官需 1/8
순조 30년(1830)	湖南	營官需 1/8
순조 31년(1831)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 32년(1832)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
순조 33년(1833)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
순조 34년(1834)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
현종 1년(1835)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 2년(1836)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 3년(1837)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)
현종 4년(1838)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 5년(1839)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	貢價 1/15, 營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)

19세기 還穀의 고갈과 高利貸의 운영 강화

현종 6년(1840)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
현종 7년(1841)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 8년(1841)	湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 9년(1843)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)
현종 10년(1844)	湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 11년(1845)	湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 12년(1846)	湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
현종 13년(1847)	京畿, 海西, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
현종 14년(1848)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(京畿는 제외)
현종 15년(1849)	京畿, 海西, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)
철종 1년(1850)	湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
철종 2년(1851)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(京畿는 제외)
철종 3년(1852)	京畿, 海西, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)
철종 4년(1853)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(京畿는 제외)
철종 5년(1854)	湖西, 湖南, 嶺南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
철종 6년(1855)	湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
철종 7년(1856)	湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4
철종 8년(1857)	京畿, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)
철종 9년(1858)	京畿, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(京畿는 제외)
철종 10년(1859)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)
철종 11년(1860)	海西, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8)
철종 12년(1861)	京畿, 江原, 海西, 嶺南, 湖西, 湖南	營官需 1/8, 各樣價 1/4(海西는 1/8, 京畿는 제외)

· 典據: 순조 26년(1826)까지 사례는 『湖南廳事例』를, 이후에 사례는 『承政院日記』, 『備邊司謄錄』, 『日省錄』 등을 참고하였다.

17~18세기의 경비재감이 흉년에 대응한 일시적 조치였다면, 19세기에는 상시적 재감이 이루어졌다. 순조 10년(1810)을 기점으로 시작된 경비재감은 철종 12년(1862)까지 한 해도 빠짐없이 시행되었다. 순조 초반 거론되지 않던 경비재감은 순조 9년(1809) 병조판서 차宗慶의 건의로 재개됐다. 박종경은 삼남과 경기의 흉년이 근래에 없던 수준이라면서 收租 문서가 아직 도착하지 않았지만, 재결로 인한 세입 감축이 클 것이라 예상했다. 이에 정상적인 재정운영이 어렵다는 이유로 경비재감을 요청하

였고, 營需·邑需는 1/9, 各樣價는 1/4을 줄이는 것으로 減分이 결정되었다. 공물가는 1/10을 줄이기로 했다가,<sup>26)</sup> 특교에 따라 1/20로 변경되었고,<sup>27)</sup> 재감 비율은 이듬해부터 적용되었다. 이 사례는 경비재감의 전형적인 형태를 보여준다. 매년 農況이 보고되고, 수조문서가 취합되는 11월에서 이듬해 1월 사이에 조정에서는 새해 예산을 점검하였다. 이때 재결이 많이 지급되어 부세가 줄어들 것이 예상되면 각종 비용을 선제적으로 감축하여 재정운영에 대비하였다. 감축 비율이 정해지면 해당 아문과 지방감영에 통보했고, 만약 이의가 있을 경우에는 감사가 이듬해 1월과 2월 사이에 장계를 올리면 재검토가 이루어졌다.<sup>28)</sup> 기본적인 감분 비율은 營需·官需는 1/8, 各樣價는 1/4이었지만, 임금의 특교로 변경될 수 있었다. 정조 19년(1795)에는 특교로 영관수 1/9이 감분되었고, 순조 10년(1810)부터 순조 14년(1814)까지 감분도 전례에 따라 1/9이 감분되었다. 공물가는 그때그때 상황에 따라 감분 여부와 비율이 정해졌다.

특기할 점은 19세기 경비재감의 시작도 순조 10년(1810)이라는 사실이다. 시기결이 급감했던 그 시기부터 경비재감이 본격화된 것이다. 경비재감은 지방재정에 집중되었다. 순조 10년(1810)부터 철종 12년(1861)까지 총 52년간 재감 사례에서 서울의 貢物價가 재감된 경우는 6차례에 불과했다. 대략 11% 남짓한 빈도로 재감이 이루어진 것이다. 그 나머지는 모두 지방관청의 운영비를 절감한 내용이었다. 다음은 순조~철종 연간 도별 재감 횟수를 정리한 표이다.

〈표 4〉 순조~철종 연간 도별 경비재감 횟수

도명	경기	충청도	전라도	경상도	강원도	황해도	공물가
횟수	27	36	52	17	16	20	6

26) 『承政院日記』 1975책, 순조 9년 11월 25일(신사). 營需와 邑需를 통칭하는 의미에서 營邑需나 營官需라는 표현이 모두 사용되었다. 『湖南廳事例』는 營官需로 기록되어 있고, 연대기사료에는 주로 營邑需라는 표현이 쓰였지만, 표에서는 營官需로 통일하였다.

27) 『湖南廳事例』(규장각한국학연구원 소장, 奎 15232) 京外裁減.

28) 『萬機要覽』에는 경비재감에 대해 다음과 같이 설명하였다. 경비재감은 흉년을 만나면 減分하고 풍년이면 解分한다. 만약 흉년을 만나 세입이 크게 감소하면 추수 뒤에 선혜청에서 계품하여 이듬해 서울과 지방의 所用을 감분해 지급하고, 풍년을 기다려 계품하여 해분한다. 감분 비율은 營需와 官需는 1/8이며, 저치미로 지출하는 것과 夫刷價는 1/4이다. 進上 물종은 줄이지 않는다(『萬機要覽』 財用篇3, 大同作貢 減分解分).

경비재감이 연속적으로 시행된 52년간 통계를 보면, 전라도는 한 해도 빠짐없이 경비재감이 시행되었다. 즉, 순조에서 철종 연간 내내 전라도 각營·各邑의 需米는 1/8이 재감됐고, 儲置米로 지출하는 각종 경비와 夫刷價는 1/4이 재감되었음을 의미한다. 대동법 시행 이후에 마련된 「湖南大同事目」의 지방재정 규정이 사실상 감축·변경되었다고 볼 수 있다. 저치미의 감소는 설상가상 호조의 연례적인 지원요청에 힘겨워하던 지방재정을 더욱 궁지에 몰아넣었다.

요컨대, 19세기 중앙재정의 악화는 지방에도 연쇄작용을 일으켰다. 호조가 재정 부족을 가입으로 충당하면서 재원을 지원하는 기관들의 손해는 불가피했다. 특히 중앙아문의 저축이 소진되자 그 부담이 점차 지방관청에 집중되어갔다. 19세기 호조의 가입은 단발성 지원으로 끝나지 않고 지속되는 사례가 많았고, 재정문제가 심각해지는 1830년대부터는 급격히 증가하는 양상을 보였다.<sup>29)</sup> 지방에서 지원하는 재원은 일부를 제외하면 대부분이 환곡으로 운영되던 비축곡이었다. 이 재원들은 주로 해당 지역에서 作錢하여 동전으로 상납되었다. 동전 상납은 운송시간과 비용을 절약하기 위해서였지만, 곡식을 代錢하는 과정에서 다양한 문제가 발생하였다. 무엇보다 큰 문제는 倉錄法の 시행 이후 지방재정에도 크게 기여하던 還上가 점점 소진되어 간다는 점이었다. 여기에 상시적인 경비재감은 지방재정을 더욱 궁핍하게 하였고, 이는 결국 새로운 재정문제로 이어졌다.

### Ⅲ. 還上의 財政補用 증가와 元穀의 고갈

호조의 加入과 연례적인 지원요청은 무서운 속도로 중앙과 지방의 저축을 소진시켰다. “公私의 저축이 없어진 지 오래고, 각도의 倉廩은 곳곳이 비어 있다”는 신하들의 일상적인 호소는 절대 과장된 내용이 아니었다. 진휼곡은 이름만 존재할 뿐이고 실상은 지급되는 것이 거의 없다는 우려도 제기되었다.<sup>30)</sup> 지방의 저축은 도별로 운영

29) 『度支田賦考』 賦總 加入.

30) 『承政院日記』 1976책, 순조 9년 12월 9일(갑오), “今則九年屢豐之餘, 一值歉荒, 而國計民情, 若是遑崑, 大抵公私之無積儲久矣. 各道倉廩, 在在枵然, 所下賑穀, 實有名存實無之慮, 且以臣曹言之, 一年經用, 爲十一萬石, 而今年則恐不滿五萬石.”

하는 환곡의 추이를 통해 대략을 짐작할 수 있다. 순조 17년(1817) 行護軍 金履載는 비변사의 有司를 맡았던 경험을 바탕으로 還上와 저치곡을 당면한 가장 시급한 문제로 인식하며 전국의 穀簿를 점검한 결과를 보고하였다. 16만 석에 달하던 江都의 軍餉은 하루아침에 탕진되었고, 關西의 餉穀도 40여만 석이나 되었지만, 십수 년 만에 바닥났다는 사실을 들며, 남은 비축곡의 미래를 다음과 같이 전망했다. 다음 표는 각종 財政補用의 목적으로 사용된 주요 비축곡의 현황을 정리한 것이다.

〈표 5〉 순조 17년(1817) 지방의 주요 비축곡의 재정보용 현황과 예상 소진 시기

穀名	耗穀 규모	耗穀 용도	순조 16년 재고	소진 시기
嶺南射軍木代米	400석	均役廳年例作錢	100여석	今年
關東月課穀	400여석	義僧給代 / 軍器價	500여석	明年
關西管理營米	2,000석	年例作錢	2,500여석	5년
帖別備穀	3,000석 이상	詳定不足給代	1만 6,000여석	6년
關西監營儲留米	840석	各鎮火稅給代 / 江界蔘價補給	4,000여석	7년
當岷城穀	1,218석	城堞修補 / 城屬放下 / 訓局年例作錢	1만 406석	9년
換銀米	1,000석	內帑庫 上納 天銀 1천냥 구입비	9,280석	10년 이상
嶺南右兵營別餉米	800석	劃得作錢	6,570석	10년 이상
湖南巡營米	1만 1,200여석	每年支放	10만 3천석	10년 이상

· 典據: 『純祖實錄』 권20, 순조 17년 5월 18일(신유).

김이재는 각종 耗穀의 용도와 지출규모, 순조 16년(1816)의 마감 기준 재고량, 모곡의 부족으로 元穀에서 가져다 쓴 규모, 예상되는 소진 시기 등으로 구분하여 비축곡의 현황을 정리하였다. 상황은 상당히 심각했다. 경상도의 射軍木代米는 균역청으로 매년 400석 규모를 作錢하여 상납했는데, 순조 16년(1816)에는 원곡이 100여 석밖에 남지 않은 상태였다. 400석의 모곡을 얻기 위해서는 盡分한다 해도 4,000석 이상의 원곡이 필요했기에 남은 100여 석은 이미 소진된 상태나 다름없었다. 평안도의 管理營米는 매년 2,000석씩을 作錢하여 本營에서 사용하였는데, 5년 안에 소진될 것으로 예상하였다.<sup>31)</sup> 그나마 換銀米·嶺南右兵營別餉米·湖南巡營米 등은 10년 안

31) 『承政院日記』 2083책, 순조 17년 5월 18일(신유) 기사에는 평안도의 管理營米의 순조 16년(1816)

에 소진될 것이라고 기필할 수는 없지만, 점차 감축되어 결국에는 소진될 것이라 예상하였다. 이 비축곡들은 모두 매년 경상비로 사용되었기 때문에 耗穀의 부족에도 불구하고 元穀을 덜어내서라도 재정에 투입되었다. 예컨대, 關西管理營米는 원곡에서 취해 쓴 것이 이미 450석이었고, 帖別備穀은 2,300여 석, 關西監營儲留米는 400석, 當岷城穀은 470여 석, 換銀米는 70여 석이었다. 원곡을 쓰면 이듬해에는 분급량이 줄어 모곡 수입은 더 줄어들 수밖에 없었고, 모곡 수입이 줄면 원곡을 쓰는 양이 늘어나다 보니 소진되는 속도는 점차 빨라졌다.

당장에 소진될 상황은 아니지만, 모곡 부족이 심각한 환곡에 대해서도 언급하였다. 廣州에서 관할하는 평안도·충청도의 곡물은 본래 1만 1천여 석이었지만, 순조 9년(1809) 이후 연달아 停捧·減捧하면서 耗條가 감축되자 원곡을 쓴 것이 2,089석이 되었다. 이 때문에 순조 16년에도 모곡 부족분을 406석이나 給代해주었다. 華城에서 관할하는 평안도·황해도·전라도·경상도의 곡물은 본래 3만 1천여 석이었지만, 각년에 停捧·未捧된 것과 순조 12년(1812)에 倭學買蔘價로 회급해준 것으로 인해 당시에는 1만 9,200석이 남아 있었다. 이로 인해 모곡 1,900여 석이 부족하자, 전라도의 加分耗 500석을 회급하고, 나머지 1,400여 석은 별도로 급대해주었다. 두 저축은 다른 곡식에서 부족분을 회급해주어 비록 元穀이 감축되는 것은 면했지만, 결국에는 이 때문에 다른 곡식이 모두 소진될 것이라고 보았다. 말 그대로 동쪽에서 떼어다 서쪽을 메꾸는 임시처방에 불과했다. 이 밖에도 缺縮되어 補填하지 않을 수 없는 곳이 이루 다 셀 수 없다고 하였다.<sup>32)</sup>

그는 호조의 元會付 및 元會付와 통용하는 곡식, 진흥청의 常賑穀 및 상진곡과 통용하는 곡식에 대해서도 현황을 보고하였다. 원회부와 상진곡은 17세기 이래로 還上의 取耗補用이 시작된 이후 지방재정에 기여도가 높은 재원이었다. 다음은 그 내용을 정리한 표이다.

재고량이 7,100석이고, 4년 뒤에 소진될 것이라고 기록되어 있다. 두 사료의 내용에 차이가 있지만, 여기서는 『純祖實錄』을 바탕으로 작성하였다.

32) 『純祖實錄』 권20, 순조 17년 5월 18일(신유).

〈표 6〉 순조 17년(1817) 元會付와 常賑穀의 현황 및 전망

지역	戶曹 元會付 및 元會付 通用穀					賑恤廳 常賑穀 및 常賑穀 通用穀			
	加下	時在實數	大率用下	元穀取用	소진시기	加下	時在實數	大率用下	소진시기
경기	3,450	11,300	1,400	700	-	5,070	17,830	3,000	7년
충청도	-	11,300	1,900	-	9년	-	15,170	9,600	明年
전라도	20,700	4,000	1,800	-	소진	-	105,980	15,000	9년
경상도	-	64,700	6,600	-	10년	-	87,100	12,700	8년
황해도	2,600	2,400	1,000	-	明年	1,530	12,820	2,100	7년
강원도	-	23,200	1,700	700	-	-	3,070	2,600	明年

· 典據: 『純祖實錄』 권20, 순조 17년 5월 18일(신유).

· 단위는 모두 추정치인 餘石이다.

그는 정확한 통계와 전망을 위해 각 환곡의 分給·留置·取耗 등은 규정을 준수하여 차차 添錄하는 것으로 전제하고 매년 창고에 있어야 하는[時在] 재고량[實數]을 계산했고, 각도에서 사용하는 모곡의 규모는 10년을 소급하여 多·中·少 등 세 등급으로 나누어 지출한 값을 절충하여 1년 평균 수량으로 계산하였다.

당시 원회부와 상진곡은 모두 소진 위기에 놓여 있었다. 전라도의 원회부는 이미 소진된 상태였고, 황해도의 원회부와 충청도·강원도의 상진곡은 내년을 넘기 어려웠다. 다른 도의 환곡도 길어봐야 10년 내 소진될 것으로 예상되었다. 매년 두 환곡에서 추가 지출되는[加下]되는 곡물이 문제였다. 加下는 정해진 용도에 지출할 비용이 부족하거나, 별도로 경비가 필요할 때 원곡 가운데 떨어내어 추가로 지출한 것을 말한다.<sup>33)</sup> 加下한 곡물은 다시 채워놓아야 했지만, 실상 加下가 이루어진 상황이라면 이미 재정상황이 매우 열악해진 상태였기에 元數대로 채워놓을 가능성은 희박했다. 그런데 원회부와 상진곡의 모곡은 모두 지방재정을 비롯하여 각종 경상비에 사용되던 재원이었기에 두 환곡의 소진은 국가재정 전반에 큰 부담이 되었다.<sup>34)</sup> 원곡이 소진되는 상황에서 지방관은 더 많은 耗穀 수입을 위해 환곡을 추가 분급할 수밖에 없었다. 김이재에 따르면, 당시에 嬴邑의 재정을 위해 연례적으로 加分하는 환곡만

33) 문용식, 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』, 경인문화사, 2000, 236~237면.

34) 문용식, 「조선후기 환곡 이자와 추가 징수의 문제」, 『대동문화연구』 92, 성균관대 대동문화연구원, 2015, 178면.

80만여 석이나 되었다. 그는 원회부와 상진곡이 각종 제사, 賞格, 恤典, 支供, 廩料 등 지방재정의 핵심 경비를 책임졌기 때문에 이 수입이 없으면 나라의 구실을 할 수 없다고 우려하였다. 加分은 모곡 수입을 일시적으로 늘릴 수 있었지만, 만약 한 번이라도 未捧이 발생하면 원곡이 소진되는 결과를 초래하였다. 그나마 加分과 加下로 겨우 경비를 충당하던 상황에서 환곡이 모두 소진된다면 재원을 마련할 방법이 있을 리 만무했다. 김이재의 예상처럼 비축곡 고갈에 따른 국가적인 재정위기가 조금씩 다가오고 있었다.

지방의 저축이 줄어드는 이유는 단연 財政補用과 他官으로의 移劃이었다. 김이재는 환곡 감소에는 停捧·減捧과 각처에 移劃하는 것도 큰 영향을 미쳤지만, 근본적 요인은 取耗資用에 있다고 보았다.<sup>35)</sup> 그는 환곡을 설치한 본래 취지와 운용상의 문제점을 상세하게 진술하였는데, 이 내용은 당시 환곡의 감소 원인을 이해하는데 중요한 단서가 되기에 다소 장황하지만, 자세히 살펴보기로 하겠다.

국가에서 환곡을 설치한 것은 본래 兵亂과 災荒에 대비하기 위함이고, 환곡을 나눠주고 거두는 과정에 모곡이 있는 것은 그 줄어드는 것을 보충하고자 하는데 불과하기 때문에 그 제도를 창설한 이래로 수량이 늘어나는 것은 있어도 줄어드는 것은 없었습니다. 한번 호조경비가 점점 커지면서부터 해마다 실어가는 것으로는 지급할 수 없자, 마침내 환곡의 耗條에서 비용을 취하기 시작하였습니다. 이를 순응하여 지금은 안팎의 支用을 일체 여기에 의지하여 마련하는데, 모곡이 부족하면 다시 원곡까지 쓰기에 이르렀으니, 이는 이른바 ‘가죽이 없으면 털도 붙을 데가 없다’는 말과 같습니다. 처음에는 江都를 外府처럼 여기다가 강도가 고갈되자 다음에는 兩西에서 가져다 마련했고, 양서가 바닥나자 이제는 또 三南으로 돌렸으나, 삼남도 이미 지탱할 수 없게 되었습니다. 이렇게 때문에 연전 거듭된 흉황으로 沿海의 거둬들이는 땅에 사망한 戶에게 쌓인 逋欠이 산과 같은데, 蠲減을 요청해도 위에서는 못 들은 체 해왔습니다. 근래에 다소 풍년이 들어 곡물은 賤하고 동전은 貴해졌는데, 가난한 백성들은 民役을 뽑아내느라 집을 팔아 파산되었으며, 京外의 加作은 백성의 살을 깎아 빼에까지 미치게 되었는데, 이것이 어찌 백성의 처지를 매우 불쌍히 여기

35) 『承政院日記』 2083책, 순조 17년 5월 18일(신유), “究其所以致此, 則不但以各處之移劃與近年之停減也, 專由於取耗以資用, 用日增而耗不給, 則只從見在而取用, 不察本穀之贏縮, 遂致年年割減, 畢竟無一餘存, 然後始乃不得不請益也.”

며, 邦本이 두려워할 만한 것임을 몰라서 그런 것이겠습니까? 진실로 經用이 급하다 보니, 그 이외의 일은 돌아볼 겨를이 없어서 그런 것입니다. 오늘날 안팎의 비축은 일시에 고갈되고 황급한 형세가 위에서 나열한 바와 같으나, 1년의 경비를 계산하면 오히려 수입을 헤아려 지출을 매꾸지 못하고 있습니다. …… 지금을 위한 방도는 오직 먼저 경비부터 裁減해야 하는데, 그런 연후에야 다급한 國計가 다소나마 퍼지고 살아남은 백성들도 보전할 수 있을 것입니다. 그렇지 않다면 진실로 백성과 나라가 어느 곳에 이를지 알지 못할 것입니다. 돌아보건대 지금 경비를 맡은 官司는 호조와 선혜청이고, 그 다음은 병조와 군문입니다. 그런데 무릇 한 해의 用度에서 무엇이 남고 무엇이 모자라는지, 무엇이 급하고 무엇이 덜 급한지, 무엇을 살리고 무엇을 없애야 하는지는 오직 호조와 선혜청만이 籌量할 수 있습니다. …… 불필요한 일은 그치고, 불필요한 비용은 재감하며, 불필요한 관원은 도태시키고, 불필요한 군병은 제거해야 합니다. 올해 안을 기한으로 개혁하고 결말지어 안으로는 京司에서 밖으로는 營圃에 이르기까지 모든 급하지 않은 사무나 절제없는 지출은 일체를 감축한다면, 3년에 1년의 비축이 남기는 것까지는 바랄 수 없더라도, 적어도 1년의 수입으로 족히 1년 지출을 감당하여 다시는 환곡이나 저치곡에서 가져다가 꾸려가는 일은 없게 될 것입니다. 그런 후에야 환곡과 향곡을 막론하고 원곡과 모곡이 각각 제자리로 돌아가 모두 여유가 있게 될 것입니다. 원회부와 상진곡 같은 것도 비로소 서로 옮기고 보태면서 눈앞의 쓰임에 도움이 될 것이며, 저치하면서 殖利하여 후일에 이어쓸 것이 될 수 있으며, 두 곡물 외 곡물도 차례로 손을 써서 하나씩하나씩 정돈할 수 있을 것입니다.<sup>36)</sup>

환곡은 본래 兵亂과 災荒에 대비하기 위해 설치하였고, 모곡은 단지 운영 중에 欠縮되는 것을 보충하려는 수단에 불과했다. 그런데 호조경비가 점차 늘어나면서 세입으로 감당할 수 없게 되자 마침내 환곡의 耗條를 取用하기 시작한 것이다.<sup>37)</sup> 처음에는 모곡만 가져다 쓰던 것에서 모곡이 부족해지자 원곡까지 사용하게 되었다. 호조는 江都를 바깥 창고처럼 여기며 비축곡을 取用하였는데, 여기가 고갈되자 황해도와 평안도 비축곡을 사용하였고, 이마저도 고갈되자 下三道의 저축에까지 미치게

36) 『純祖實錄』 권20, 순조 17년 5월 18일(신유).

37) 17세기 이후 환곡의 耗穀會錄과 取耗補用의 연원에 대해서는 송찬식, 1965, 「李朝時代 還上取耗補用考」, 『역사학보』 27, 역사학회에 상세하다.

되었다고 설명하였다.

半留半分이 원칙이던 환곡운영은 還摠이 감소하고, 중앙정부의 재정보충을 위한 환곡이 다수 설치되면서 盡分穀의 비율도 높아지기 시작했다.<sup>38)</sup> 盡分은 말 그대로 비축곡을 전부 분급하는 방식이었다. 모곡 증가에 따른 백성의 부담은 차치하더라도, 예기치 못한 상황에 대비한 예비곡이 전혀 없다는 점에서 盡分穀의 증가는 국가운영 전반에 위험요소였다. 진분한 상태에서 큰 흉년을 맞기라도 하면 회수할 수 있는 환곡이 급감했기 때문에 저축의 고갈을 가속화하는 요인이 되었다. 다음은 盡分取耗로 인한 저축 고갈 문제를 제기한 순조 33년(1833) 영의정 李相璜의 발언이다.

창고를 설치하고 환곡을 쌓아둔 것은 본래 荒政에 예비하기 위함입니다. 半留半分은 헛곡식과 묵은 곡식을 서로 바꾸고자 규례로 삼은 것입니다. 근래에 盡分取耗하여 서울과 지방의 각 營·衙門에서 한 해 동안 지출할 비용을 충당하니 창고에는 겨우 名色만 남아 있습니다. 그런데도 호조에서 經用이 떨어지면 청하고,各司에서 폐단을 구한다고 청합니다. 처음에는 그래도 耗穀 중에서 청하였는데, 점점 모곡으로 비용을 지탱할 수 없게 된 즉, 元穀에서 해마다 덜어냄을 면치 못하여 아울러 창고에 남는 것이란 名色뿐이지 거의 남은 것이 없습니다.<sup>39)</sup>

盡分穀이 증가한 이후 서울과 각 營門·衙門에서는 1년 경비의 부족분을 모곡에서 충당했다. 게다가 호조와各司에서 경비가 떨어질 때마다 추가로 지원을 요청하면서 모곡 감축은 심화되었다. 그나마 처음에는 耗穀만 사용했지만, 모곡만으로는 지출을 감당할 수 없게 되자 元穀까지 손대기 시작하면서 마침내 대부분의 환곡이 소진된 것이었다. 순조 30년(1830)을 즈음한 시기에 各道의 원곡 소진은 빈번하게 제기되는 문제였다. 경상좌도 암행어사 趙然春은 각양 지출을 매번 원곡에서 잘라 쓰다 보니 道內 원회부의 各穀이 근래 크게 줄었다고 보고하며, 이는 진실로 작은 걱정이 아니라

38) 오일주, 1992, 「조선 후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」, 『實學思想研究』 3, 무악실학회, 105-106면.

39) 『純祖實錄』 권33, 순조 33년 11월 25일(신묘), “設倉峙還, 本所以備豫荒政, 而分留各半, 以爲新陳互易之規者也. 近來盡分取耗, 以充京外各營衙門歲支之用, 留庫僅有名色, 而大農告匱則請, 各司掾弊則請, 始猶就耗入中請劃, 而漸至於耗不支費, 則不免歲割元穀, 竝與其留庫名色, 而無幾存矣.”

고 우려하기도 했다.<sup>40)</sup> 13년 전 金履載가 예상했던 것처럼 순조 30년경에 이르자 저축의 고갈은 전국적으로 심각한 수준에 이르렀다. 이 시기는 호조의 지원요청이 연례적으로 시작된 시기, 동전 발행량이 대폭 증가하던 시기와의 대략 일치한다. 요컨대, 중앙재정의 부족이 환곡 고갈을 초래하였고, 환곡 고갈은 재차 호조의 재정부족을 심화시켰으며, 鑄錢으로까지 이어지는 연쇄작용을 일으켰다는 점을 유추해볼 수 있다. 1830년경은 19세기 전반 조선의 국가재정이 한 단계 더 악화되는 중요한 변곡점이었다.

〈표 7〉 정조 즉위년(1776)과 철종 13년(1862)의 還摠과 虛留穀 비율

지역	정조 즉위년(1776)			철종 13년(1862)		
	還摠(石)	虛留(石)	虛留率	還摠(石)	虛留(石)	虛留率
경기	517,716	84,344	16%	164,541	159,941	97%
충청도	874,192	159,325	18%	607,528	584,178	96%
전라도	1,361,935	272,555	20%	789,561	429,308	54%
경상도	2,740,277	209,813	8%	1,175,969	683,894	58%
황해도	473,015	9,098	2%	432,183	41,537	10%
강원도	431,847	40,784	9%	233,740	117,637	50%
평안도	1,402,898	227,763	16%	956,488	610,242	64%
함경도	797,101	289,962	36%	638,724	120,441	19%
강화부	47,991	-	-	15,743	4,000	25%
수원부	-	-	-	-	-	-
광주부	88,311	1,308	1%	101,691	65,738	65%
개성부	30,717	-	-	-	-	-
전국	8,766,012	1,294,968	약 15%	5,178,614	2,816,916	약 54%

- 典據: 『穀簿合錄』, 『釐正廳謄錄』.
- 문용식, 앞의 책, 2000, 199면과 송찬섭, 앞의 책, 2002, 181면에서 재인용.
- 각각의 문서에 기록되지 않은 지역은 공란으로 두었다.
- 石 이하는 계산하지 않았고, 虛留率도 소수는 반올림하였다.

40) 『承政院日記』 2257책, 순조 30년 8월 27일(임자), “道內元會各穀, 近漸大縮, 各樣應下, 每割元穀, 此誠非細憂.”

신하들의 우려는 얼마 뒤 현실이 되었다. 철종 후반이 되면 전국의 환곡은 虛留穀의 비율이 급격히 증가하면서 바닥을 드러내고 있었다. 철종 13년(1862) 『釐正廳謄錄』을 통해 그 실태를 살펴보자.

허류곡은 환곡의 분급과 징수가 법적으로 모두 정지된 것은 아니었다. 국가에서 인정된 未捧穀으로서 징수가 미루어진 舊還과 그렇지 못한 邑未捧이 포함되었다.<sup>41)</sup> 쉽게 말하면, 장부상에는 환곡으로 운영되고 있지만, 실제로는 창고에 없는 곡식이었다. 그 비율을 살펴보면, 경기가 97%로 가장 높았으며, 충청도가 96%로 뒤를 따랐다. 두 지역은 사실상 남은 환곡이 거의 없는 것이나 마찬가지였다. 경기와 충청도는 공통적으로 서울과 접근성이 좋은 지역이었다. 곡물 운송의 비용과 시간을 크게 절약할 수 있었기 때문에 호조의 지원요청이 있을 때마다 자주 활용된 것이다. 또한 경기는 도내에서 책임지는 支勅 비용을 환곡에 많이 의존하면서 원곡의 소진이 더 심하게 진행된 것으로 생각된다. 평안도는 세 번째로 높은 64%의 虛留穀 비율을 보였다. 평안도 역시 支勑 부담이 크고, 호조에 거의 매년 재정지원을 하는 지역이었다. 전라도와 경상도는 50%를 훨씬 상회하는 허류곡 비율을 보였고, 강원도는 절반이 허류곡이었다. 전국적으로는 약 54%가 허류곡이었고, 환총으로는 5,178,614석 가운데 2,816,916석이 허류곡에 해당됐다. 18세기 후반 약 876만 석에 달하던 환총은 517만 여 석으로 감소하였고, 거기서도 절반 이상이 소진된 상태였다.

이 장의 내용을 정리한다. 19세기 초반 장용영 재원에 크게 의지하던 호조는 1810년경 장용영 재원이 바닥나자 항상적인 재정위기에 빠졌다. 호조는 加入을 늘리고 꾸준히 재정지원을 요청하여 부족한 비용을 충당하였다. 호조의 加入과 재정지원 요청으로 지방재정은 점차 감소하였다. 문제는 일시적인 재정악화에서 끝나지 않았다. 장기적으로 이어진 지원은 마침내 지방의 비축곡마저 소진시켰다. 이미 순조대 중반 비축곡 고갈의 심각성이 제기되던 상황에서 오히려 재정적인 어려움으로 유출되는 환곡의 규모는 커져갔다. 1830년대 초반에 이르면 전국 각처의 저축이 고갈되었고, 이는 여러 가지 문제를 초래하였다. 환곡의 설치 목적이었던 진흥과 병란 대비 기능은 약화될 수밖에 없었고, 환곡으로 取耗補用하던 기관들은 재정기반이 취약해지고, 수입 안정성도 떨어졌다. 환곡에 의지하던 각급 기관들은 별도의 재정대책을 세워야 했다. 비축곡의 소진은 元會付와 常賑穀을 비롯하여 비변사·균역청 등의

41) 오일주, 앞의 논문, 1992, 108면.

중앙아문 句管穀 지방관청에서 재정보용을 위해 설치한 환곡도 마찬가지였다. 특히 그간 지방재정에 기여하던 원회부와 상진곡의 고갈은 지방관청의 운영을 더욱 어렵게 만들었다. 지방관청의 고민은 크게 두 가지였다. 元穀의 고갈에도 불구하고 기존 수입을 유지할 수 있는 還上 운영법과 고갈된 원곡을 다시 채우는 방안이었다.

#### IV. 錢還의 高利貸的 운영 강화와 그 영향

지방재정은 18세기에도 유사한 형태의 위기를 경험하였다. 量田과 均役法 시행, 儲置米의 감소 등으로 수입이 줄어들자 부족분 충당을 위해 元會付와 常賑穀을 耗穀 이상으로 사용한 지역에서는 元穀이 소진되는 상황이 벌어졌다. 그때 시작한 것이 錢還이었다. 錢還은 기본적으로 봄에 곡식을 대신하여 동전을 분급하는 還上 운영 방식이었다. 元穀이 부족한 상태에서도 분급이 가능했고, 耗穀보다 훨씬 많은 이익으로 경비를 충당하면서 元穀도 채울 수 있었기에 여러 지역에서 성행하였다. 물론 그 피해는 고스란히 농민의 몫이었기 때문에 정부에서는 처음부터 강력하게 금지했지만, 현실적으로 별다른 대안이 없었기에 錢還은 완전히 근절되지 않았다. 다만, 당시에는 元穀에 여유가 있는 지역도 많았고, 재정적인 압박도 19세기에 비해 덜했기 때문에 錢還이 전 국가적인 문제로까지 확대되지 않았지만, 19세기에는 상황이 달라졌다. 중앙과 지방재정이 모두 부족해지고 저축이 고갈되자 18세기 錢還의 경험은 더욱 진화한 채로 다시금 등장하여 거침없이 전국으로 확산되었다.

환곡의 폐단이 발생하는 양상은 백 가지, 천 가지에 달한다는 정약용의 말처럼 매우 다양했지만,<sup>42)</sup> 봄·가을 혹은 지역별로 현격한 쌀과 동전의 시가 차이를 이용하는 것이 가장 일반적이었다. 폐단이 극에 달했을 때에는 白徵의 형태도 나타났지만, 대부분 사례에서는 동전이 사용되었다. 19세기 錢還은 점점 더 수익률을 극대화하는 방향으로 변형되어 갔다. “한번 錢還이 창출된 이후에 백, 천 가지 奸巧가 겹겹이 생겨났다”는 암행어사 趙憲燮의 말처럼<sup>43)</sup> 시세 차이에 뿌리를 둔 錢還은 갖가지

42) 丁若鏞, 『牧民心書』 戶典六條, 穀簿.

43) 『承政院日記』 2557책, 철종 5년 윤7월 13일(경진), “一自錢還名色創出以後, 百奸千巧, 層生疊出.”

수익 구조를 만들어냈다. 대표적으로 立本·移貿·高價執錢·小詳定·小小詳定·加作 등은 모두 錢還이 변형된 형태거나 作錢 과정을 활용한 방식이었다.

그중에서도 가장 일반적인 방식이 立本과 移貿였다. 立本과 移貿는 장부상 창고에 있어야 할 원곡을 유지하면서도 경비를 조달하는 것이 핵심 목적이었다. 두 방식은 18세기 후반 統制營의 환곡을 운영하는 과정에서 등장하였다. 통제영은 하삼도 각지에서 환곡을 분산·운영하였는데, 충청도와 전라도에서 船運을 통한 耗穀 납부에 어려움을 겪자 作錢 運納을 허용한 것이 발단이었다. 통제영은 모곡 대신 받은 동전으로 가까운 경상도 沿邑에서 곡식을 구매하여 모곡만큼을 채웠다. 그런데 兩湖에서 作錢할 때는 쌀값을 높게 책정하여 동전을 많이 받고, 경상도 연읍에서는 쌀값으로 곡식을 구매하는 방식으로 양쪽에서 모두 이익을 취하였다. 이것이 바로 立本이었다. 조정에서 兩湖의 耗作錢을 금지하자, 통영은 경상도의 山郡에서 耗穀을 받은 뒤, 그 지역에서 다시 동전으로 바꾸어 沿邑으로 내려와 곡식을 구매하였다. 마찬가지로 山郡에서는 비싼 값에 모곡을 팔아 많은 동전을 얻고, 연읍에서는 쌀값에 쌀을 구매하였다. 이것이 移貿였다. 사실상 移貿는 立本과 본질적으로 차이가 없는 눈속임에 불과했다. 조정에서도 이를 꿰뚫어 보고 그 이름은 비록 移貿이지만 실체는 立本이며, 錢還이라고 판단하였다.<sup>44)</sup> 移貿와 立本の 가장 큰 문제는 수익을 극대화하기 위해 지방관이 자의적으로 기준가를 조정한다는 데 있었다. 즉, 시장가와 무관하게 판매는 비싸게, 구매는 싸게 가격을 정해 강매가 이루어졌다.

立本·移貿의 발생 배경은 전술한 바와 같았지만, 19세기 이후에는 가을에 환수해야 하는 본전을 설정한 뒤 동전을 분급하여 높은 이자율로 이익을 얻는 방식과 지역별 시가 차이를 이용하는 방식을 통칭하는 말로 立本과 移貿가 각각 자리 잡았다. 立本은 전형적인 錢還의 운영방식에서 이자율을 높인 형태였다. 지방관은 봄에 동전을 분급하면서 쌀 석당 기준가를 정하여 총액을 설정한 뒤 가을에 그 총액에 맞춰 쌀이나 동전을 징수하였다. 문제는 석당 기준가를 너무 낮게 책정하여 동전을 분급하고, 가을에는 시가대로 징수한다는 데 있었다. 19세기 이후 元穀 손실이 커지면서 분급할 곡식이 부족해지자 立本은 당연한 還上운영처럼 자행되었다.

사례를 통해 구체적인 운영방식을 살펴보자. 현종 8년(1842) 星州牧使 申在順은

44) 임성수, 앞의 2021 논문; 『承政院日記』 1651책, 정조 13년 1월 17일(갑술), “統營立本防禁, 卽臣待罪嶺伯時所狀請者也. 雖以移貿爲名, 其實則立本也, 錢還也.”

山倉米 500석을 매 석당 5냥씩 시가대로 팔아 동전을 마련[作錢]하였다. 이를 통해 확보한 2,500냥 가운데 500냥은 매 석당 1냥씩으로 쌀값을 낮춰 정한 뒤 분급[減價立本]하였고, 남은 2,000냥은 官用에 사용하였다. 매 석당 1냥씩 500냥을 분급했기 때문에 가을에는 米 500석을 징수하여 원곡을 그대로 채울 수 있었다.<sup>45)</sup> 봄에 민간에 발매하여 동전으로 만들 때는 시가대로 판매하고, 분급할 때는 임의로 기준가를 낮춰 정해 立本한 것이다. 이렇게 징수한 500석은 이듬해 다시 동전을 마련하기 위해 發賣되었고, 경비에 사용한 뒤 나머지를 立本하는 순환구조가 반복되었다. 이것은 19세기 전형적인 立本の 형태였다. 고작 500냥을 분급하여 元穀 500석을 채운 것도 놀라웠지만, 추가로 2,000냥의 官用까지 마련할 수 있었다. 최초 500석을 發賣한 순간부터 보면 元穀 500석과 잉여분 2,000냥(시가 400석)이 돌아왔기에 본전을 제외한 수익률만 80%에 달하였다. 법정 환곡이자 10%를 적용할 경우 환수할 곡식이 550석에 불과했다는 점을 고려하면 立本은 지방관에게 너무나도 매력적인 재정확보 수단이었다. 立本은 큰 수익을 내면서도 원곡을 유지할 수 있다는 것이 최대 이점이였다. 특히 원곡이 대부분 소진되어 盡分을 해도 이자 수입이 적은 상황에서 소액으로 큰 재원을 마련할 수 있는 방법이었다. 반대로 시가가 매 석당 5냥인데도 고작 1냥만 분급 받고 1석을 내야 하는 농민에게는 큰 고통일 수밖에 없었다.

立本은 진화를 거듭하여 移貿와 결합하였다. 기본적으로 移貿는 穀價가 비싼 지역에서는 곡식을 팔아 동전을 모으고[高價執錢], 싼 지역에서 곡식을 구매하는[歇價移貿] 방식이었다.<sup>46)</sup> 이 과정에서 시세 차익이 발생했다. 일반적인 錢還이 계절적 차이를 이용했다면 移貿는 지역적 차이를 이용한 방식이었다. 移貿가 문제가 되었던 가장 큰 이유는 지역별 시가 차이보다 더 많은 이익을 얻기 위해 강압적으로 더 비싼 값에 팔고, 싼값에 구매하는 데 있었다. 이때에는 주로 山郡에서 곡식을 팔고, 沿邑에서 구매하는 형태로 移貿가 이루어졌는데, 山郡에는 代錢納을 허용한 곳이 많았기 때문에 이를 통해 얻은 동전을 移貿에 활용하기도 하였다.

지방관이 자의적으로 곡식을 매매하는 것은 금지되었기 때문에 移貿도 조정에서

45) 『承政院日記』 2405책, 현종 8년 8월 29일(을사).

46) 移貿의 거래에는 백가지 폐단이 모두 모여 있다는 말처럼(『承政院日記』 2504책, 철종 1년 4월 16일(무인)) 그 방식이 매우 다양했다. 모든 내용을 다룰 수 없기에 여기서는 기본적인 운영원리를 설명하였다.

허락한 수량만 가능했다. 戶口 대비 환곡이 많은 ‘穀多民少’ 지역이거나, 반대로 환곡이 적은 지역에 한해 곡식 매매가 허락되었다. 예컨대 統營은 군량과 인건비 등으로 곡물 소비가 많았지만, 수입은 적었기 때문에 移貿를 통해 곡식을 확충할 수 있게 해 주었다.<sup>47)</sup> 그런데 지방관이 규정된 수를 준수하지 않고, 추가로 移貿하여 이익을 남기는 사례가 빈번했다.<sup>48)</sup> 이것이 바로 加作이다. 加作은 조정에서 作錢을 허용한 규모를 넘어선 곡식까지 作錢하여 이익을 남기는 방식을 통칭하였다. ‘加數作錢’의 준말이 加作이다. 移貿는 하면 할수록 더 큰 이익이 남았기 때문에 최대한 많은 양을 시도한 것이다. 주목할 점은 加作이 본격적으로 문제가 된 시기가 19세기 국가재정이 악화되는 첫 번째 변곡점인 1810년경이라는 것이다. 순조 13년(1813) 영의정 金載贊의 발언을 살펴보자.

대체로 지금 환곡은 온갖 폐단의 근원입니다. 이른바 加作이니 未捧이니 하는 두 가지 명색은 이전에 없었던 것으로서 근래에 창출된 것입니다. 加作이 나라를 좀 먹고 백성의 삶을 깎는 것은 이루 말할 수 없습니다. 京司와 外邑에서 원래 정한 作錢하는 곡식이 있으면 該道에서 이를 빙자하여 원래의 수에 추가하여 作錢해서 이득을 취하니 이를 加作이라고 합니다. 가령 원래 수가 1만 석이라면 어느 곡식인지를 헤아리지 않고 곧바로 2만 석, 3만 석을 作錢하는 가운데 섞어 넣는데 그 作錢하는 것 역시 무한한 수법이 있습니다. 반드시 곡식이 귀하고 가격이 비싼 곳에서 時價에 따라 발매하고 詳定價나 또는 詳定價에 차지 않는 수로 곡식이 많고 가격이 싼 고을에 옮겨 분급하는데, 억지로 돈을 나누어주고 곡식을 받아내어 立本의 바탕으로 삼으니 한 包의 잉여가 적어도 100文, 200文을 밀돌지 않고, 모두 私用으로 귀결됩니다. 그 이득은 지극히 크고 그 계책은 지극히 미묘하며 公穀은 그 本穀을 잃지 않고, 小民들은 그 까닭을 알지도 못한 채 수만 냥의 불로소득을 가만히 앉아서 가져오게 됩니다. 그러나 장부는 문란하고 膏血을 빼앗겨 백성과 나라 모두 보호될 수 없으나 어찌할 수 없는 지경에 이르게 하는 것이 바로 이 加作입니다.<sup>49)</sup>

47) 『備邊司謄錄』 193책, 순조 2년 6월 23일.

48) 『承政院日記』 2248책, 순조 29년 12월 25일(을유).

49) 『承政院日記』 2028책, 순조 13년 5월 25일(신묘), “蓋今還穀, 百弊之本卽所謂加作也, 未捧也, 凡此二名色, 前所未有, 而自年來創出者也. 加作之蠹國剝民, 有不可勝言, 京司外邑, 本有元定作錢之穀, 則自該道, 藉此爲托, 加元數作錢取利, 是謂加作也. 假使元數爲萬石, 則不計某穀, 直以二萬石三萬

위 사료는 加作·立本·移貿가 모두 하나의 작동원리 속에서 연속적으로 이루어지는 문제였음을 보여준다. 그 시작은 作錢에 있었고, 더 깊이 들어가면 동전이 있었다. 지방관청에서 연례적으로 作錢하는 경우에는 각종 賦稅 作錢과 지역 간 곡물 균형을 맞추기 위해서 조정에서 허락한 作錢 등이 있었다. 그런데 19세기 이후 중앙정부의 재정부족을 보충하기 위해 加入을 확대하는 과정에서 作錢 규모도 대폭 증가하였다. 지방에서 제공하는 加入은 대부분 지역 내에서 동전으로 바꾼 뒤 상납되었다.<sup>50)</sup> 加入에 따른 作錢은 정부가 허용한 것이었기 때문에 지방에서는 이를 틈 타 加數作錢하여 이익을 도모했다. 지방관에게는 이익이 크면서도 元穀 손실이 없었기 때문에 이러한 운영방식은 쉽게 근절되지 않았다. 하지만 그 수익은 고스란히 小民들의 피해였다. 또한 운영원리가 제대로 작동하면 원곡을 지킬 수 있었지만, 흉년이 거듭되어 포흠이 발생하면 빠르게 원곡이 소진될 위험도 안고 있었다.

加作·立本·移貿 등은 모두 高價執錢에서부터 시작되었다. 高價執錢은 말 그대로 정해진 詳定價를 준수하지 않고, 고가에 作錢한다는 뜻이다. 고가집전에는 환곡을 고가에 發賣하는 방식과 秋奉 시에 환곡의 折價를 높게 책정하여 동전을 많은 거두는 방식이 사용되었다.<sup>51)</sup> 고가집전은 일정한 범주가 있는 것은 아니었고, 다양한 형태로 發賣, 立本, 移貿, 加作 등의 모든 환곡운영에서 발생하였다. 高價執錢·歇價立本·減價移貿 등은 계절별·지역별 시세 차익을 노리거나, 불법으로 기준가를 조작하여 이익을 만들어내는 방법이었다.

동전을 활용한 모든 謀利 행위는 정부가 정한 詳定價를 준수하지 않으면서 발생하였다. 동전 사용이 시작된 이래로 田稅米와 大同米는 1석당 5냥, 舊穀을 분급하는 환곡에는 일반적으로 1석당 3냥의 作錢價가 책정되었다.<sup>52)</sup> 詳定價대로만 교환이 이루어졌다면 큰 문제가 없었지만, 추가 이익도 발생하지 않았기 때문에 지방관은 임의

---

石, 混入於作錢之中, 而其所作錢, 亦有無限手法, 必於穀貴價高處, 從市直發賣, 而或以詳定價, 又或以不滿詳定之數, 移分於穀多價賤之邑, 勒令錢分穀奉, 以爲立本之地, 則一包之剩少, 不下百文二百文, 而都歸於私用, 其利至大, 其計至妙, 公穀不失其本, 小民莫省所由, 而坐致幾萬不勞之利, 然而亂簿書唆膏血, 而以至民國兩不相保, 莫可奈何之境者, 卽加作是也.”

50) 『度支田賦考』 賦摠 加入.

51) 『承政院日記』 2204책, 순조 26년 6월 25일(을해); 『承政院日記』 2404책, 현종 8년 7월 24일(경오).

52) 詳定價는 시기에 따라 도별로 약간의 차이가 있었다. 상기한 상정가는 하삼도에서 통용되던 일반적인 기준이다.

로 折價를 변경하였다. 移買도 본래 詳定價로 매매가 허락된 것이었고,<sup>53)</sup> 年例作錢도 상정가가 기준이었다.<sup>54)</sup> 상기한 폐단들도 상정가만 준수하면 간단히 해결될 문제였다. 다음은 순조 16년(1816) 충청도암행어사 李友秀가 올린 별단의 한 부분이다.

근래 糶糴 가운데 폐단의 근원을 가장 많이 만드는 것은 바로 加數作錢·立本取利·高價執錢·歇價移買·憑藉加作입니다. 매번 耗條를 市價에 따라 作錢하니, 지금부터는 京外の 作錢은 풍년이나 흉년을 막론하고 한결같이 詳定價로 收捧하되, 영구히 정하기 어렵다면 백성들이 소생하고 폐단이 고쳐질 때까지 만이라도 몇 년을 한정하여 헤아려서 식례를 만들어야 합니다. …… 穀價를 상정가로 정한 것은 법의 취지가 있으므로 이미 수을 내렸으면 높이고 낮춤이 없어야 하는데, 근래 外邑에서 營辦을 빙자하여 그 명목이 허다합니다. 첫째는 수량을 추가해서 作錢하는 것이고, 둘째는 立本하여 이익을 취하는 것입니다. 이름은 公用이라 하지만 사사로운 이익으로 돌아가고, 심지어 이미 詳定價가 있는데 또 時價가 있어 높고 낮은 두 가격이 一時에 뒤섞여 적용되니, 이것이 아전들이 인연하여 농간을 부리고, 백성들은 더욱 원한을 품게 되는 요인입니다.<sup>55)</sup>

아전들은 상정가와 시가를 모두 놓고 필요에 따라 이익이 많은 쪽을 채택하여 적용하면서 환곡을 운영하였다. 아전들이 농간을 부리는 것도 백성이 어려움을 겪는 것도 근본 요인은 詳定價와 時價의 차이에 있었다. 폐단을 없애기 위해 상정가를 준수하지는 요청이 꾸준히 제기됐고, 그때마다 임금은 동의하였다. 거듭된 조정의 신칙에도 문제는 발생했지만, 일부 지역에서는 개선 효과가 나타나고 있었다. 순조 30년(1830) 공충도암행어사 洪遠謨가 올린 별단의 내용이다.

京外の 作錢은 그 해의 풍흉에 따라 값에 高下가 있기 때문에 이에 인연하여

53) 『承政院日記』 1918책, 순조 6년 10월 20일(계사).

54) 『承政院日記』 1935책, 순조 7년 10월 27일(을미).

55) 『備邊司謄錄』 205책, 순조 16년 4월 26일, “近來糶糴之最啓弊源者, 卽加數作錢, 立本取剩, 高價執錢, 歇價移買, 而憑藉加作, 每在於耗作之從市直, 自今京外作錢, 毋論豐歉, 一依詳定價收捧, 而如難永定, 則民蘇弊革間幾年爲限, 商量定式, (….) 穀價之定爲詳定, 法意有在, 旣已申令, 不宜低仰, 而邇來外邑之憑藉營辦, 許多其目, 一則曰加數作錢也, 二則曰立本取剩也, 名爲公用, 歸之私計, 以至于旣有詳定, 又有市直, 高低二價, 參錯一時, 此所以吏緣售奸, 民滋齋怨者也.”

농간을 부려 피해가 백성에게 돌아가게 합니다. 또 作錢하여 분배하는 일을 매번 곡식이 귀한 곳에서 하니 빈 곳과 쌓인 곳이 서로 현격하여 沿邑과 山郡이 다 같이 병폐를 받습니다. 지금부터 풍흉에 상관없이 일체 詳定價에 따라 정식 시행하여 耗作錢에 詳定價을 두고 時價에 따를 수 없게 해야 합니다. 전부터 조정의 신칙이 거듭되었을 뿐 아니라, 다른 도에는 이미 시행하여 효과를 보고 있습니다. 이러한 내용으로 다시 신칙하도록 해야 하겠습니다.<sup>56)</sup>

홍원모는 풍흉에 따른 時價 변동을 作錢에 악용하여 백성에게 피해를 주고 있고, 더 큰 이익을 위해 穀價가 비싼 곳에서만 作錢하다 보니 지역 간 곡물 분배에도 문제가 생겼음을 지적하였다. 주목할 사실은 耗作錢의 경우 상정가의 준수를 여러 차례 신칙하면서 효과를 본 지역도 있었다는 점이다.

상정가를 준수하라는 조정의 명이 거듭 내려지자 지방에서는 새로운 방식이 등장하였다. 이른바 ‘小詳定’이 그것이다. 소상정은 순조 30년(1830) 암행어사별단에서 처음 등장하기 시작했는데, 전라도와 충청도에서 모두 행해지고 있었다. 소상정이란 詳定價를 반을 줄여 생긴 이익으로 逋欠을 보충하는 방법이었다.<sup>57)</sup> 예를 들어, 봄에 詳定價의 절반인 1냥 5전을 분급하고, 가을에는 1석을 받는 식이었다. 詳定價를 절반으로 낮춘 것만으로도 농민에게 큰 손해였지만, 시간이 지나면서 小詳定價는 더 낮아졌다.

헌종 3년(1837) 우의정 朴宗薰은 환곡 징수의 폐단을 크게 徵族과 減價 두 가지로 구분했다. 징족은 이웃과 친족들에게 대신 징수하는 방법이고, 감가는 바로 소상정을 말하였다. 징족이 징수대상의 문제였다면, 감가는 징수규모가 달라지는 문제였다. 소상정은 절반으로 값을 낮춰 가을에 두 배로 징수하는 수준이었지만, 이 시기에는 1/3까지 값을 낮추는 사례가 등장하였다. 소상정은 폐해는 갈수록 심화되어 이듬해에는 소상정에서 다시 절반을 낮춘 小小詳定까지 등장하였다.<sup>58)</sup> 본래 상정가로 따지면

56) 『承政院日記』 2250책, 순조 30년 2월 2일(신유), “京外作錢, 隨歲豐歉, 價有高下, 故糞緣幻弄, 害歸於民, 且作錢分排, 每就穀貴處, 枵積相懸, 沿峽俱病, 自今無論豐凶, 一從詳定, 定式施行事也. 耗作之母得捨詳定而從市直, 從前朝飭, 不啻申復, 他道已行, 亦有見效, 以此意更爲申飭.”

57) 『承政院日記』 2250책, 순조 30년 2월 2일(신유), “還弊中, 小詳定名色, 尤爲民切骨之瘼, 半減於詳定價, 以爲充逋之方, 而有是名色, 糞緣作奸, 百端侵剝, 民不聊生.”

58) 『承政院日記』 2358책, 헌종 4년 8월 29일(무술), “其所謂減價, 稱之曰小詳定, 未知名色之誰所創始, 而以法典所未有之規, 行朝家所不知之事, 曲爲吏利, 莫恤民窮, 又於小詳定之中, 折而半之, 稱之曰

1/4이나 감가된 것이었다. 1석당 3냥의 본래 상정가를 대입하면 소소상정은 겨우 1석당 7전 5푼으로 1냥에도 못 미쳤다. 소상정이나 소소상정은 모두 국법에서 이미 금지하고 있었지만, 포흠을 채우는 방법으로 계속해서 등장하였다.<sup>59)</sup>

小詳定·小小詳定은 여러 폐단 가운데서도 가장 버티기 힘든 鉅瘼으로 평가되었다. 때문에 경기·전라도·경상도의 암행어사 별단에는 서두부터 하나같이 소소상정을 강하게 고발하였다.<sup>60)</sup> 어사의 감찰과 조정의 처벌에도 불구하고 減價는 더욱 심각해져서 현종 11년(1845)에는 1석당 3전 안팎으로 상정하는 사례도 흔해졌다.<sup>61)</sup> 이제 小詳定·小小詳定으로 부를 수도 없을 만큼 기준가가 떨어진 상태였다. 1석당 3전은 법정 상정가와 비교해도 10배나 차이가 났다. 봄에 1석의 값으로 3전을 받아 가서 가을에는 1석을 고스란히 바쳐야 하는 구조였다. 그런데 농민의 부담은 10배 징수에서 끝나지 않았다. 여기서 10배는 감가된 기준으로 동전 3전을 받고, 본래 상정가인 동전 3냥으로 갚았을 경우이다. 하지만 봄에 1석 값으로 3전을 받은 농민은 가을에 쌀 1석으로 내야 했기 때문에 쌀 1석의 시가에 따라 대략 7, 8냥 이상의 비용이 들었다. 農況에 따라서는 시가 1석 값의 동전으로 환수하는 사례도 있었다. 겨우 동전 3전을 받은 농민이 수십 배 이상의 값으로 상환해야 했던 것이다. 소상정과 소소상정은 임술민란이 발생한 철종 13년(1862)까지도 암행어사 별단에 가장 먼저 보고될 만큼 오랜 기간 근절되지 않았다.<sup>62)</sup>

小詳定이 조정에 처음 보고된 시기는 대략 순조 30년(1830)경이었고, 小小詳定은 현종 4년(1838)부터 등장하였다. 이 시기는 京外の 저축이 소진되고, 중앙정부에서는 재정확충을 위해 加入과 동전 발행량을 늘려가던 때였다. 같은 시기 지방에서 詳定價를 임의로 낮추는 불법이 성행한 것이 단순한 우연은 아닐 것이다. 대규모 鑄錢으로 재정을 충당하려던 정부 정책과 맞물려 지방에서도 바닥난 倉穀을 대신해 詳定價의 절반에도 미치지 못하는 동전을 분급하여 경비를 보충하고 창고를 채웠다. 대규모 주전에 따른 전반적인 물가상승과 錢價 하락도 상정가를 낮추게 된 요인이 되었을

小小詳定.”

59) 『承政院日記』 2406책, 현종 8년 9월 4일(기유).

60) 『承政院日記』 2406책, 현종 8년 9월 5일(경술).

61) 『承政院日記』 2445책, 현종 11년 12월 25일(임자), “始也小詳定小小詳定云者, 近聞一石米, 或僅以三數錢收捧云.”

62) 『承政院日記』 2653책, 철종 13년 7월 12일(계사).

것으로 추정된다. 이 시기에 立本과 移貿도 사라진 것은 아니었다. 최근 수십 년 이래로 移貿와 立本이 등장하면서 환곡의 규례는 마침내 사라지고 백성들의 상황은 더욱 막막해졌다는 철종 5년(1854) 영의정 金左根의 말처럼 이 둘은 여전히 민생에 큰 해를 끼치고 있었다.<sup>63)</sup> 사실 小詳定이나 小不詳定도 이름만 달랐을 뿐이지 立本과 운영방식은 거의 차이가 없었다. 詳定價를 준수하라는 전교가 거듭되는 상황에서 상정가의 절반이나 1/4에도 못 미치는 錢還이 등장하자 상정가에 초점을 두고 지어진 이름일 뿐이었다. 다만, 차이가 있다면 19세기 초반까지 행해지던 立本보다도 훨씬 高利貸的 성격이 강화됐다는 점이었다. 처음에는 2배의 이익에서 출발하여 4배, 수십 배까지 천정부지로 이자율이 높아져 갔다.

그런데 이 시기 고리대적 환곡운영을 전적으로 지방관의 부정으로만 단정하기는 어려운 측면이 있다. 암행어사의 보고에 따르면, 소상정과 소소상정은 대부분 포흠을 채우는 목적으로 시행되었다고 한다. 전국적으로 逋欠이 증가하고 비축곡이 빠르게 소진되자 조정의 대책은 크게 蕩減과 充完 두 가지 방향으로 전개되었다.<sup>64)</sup> 탕감은 오래된 포흠이나 과대한 포흠의 일부를 장부에서 삭감해주는 것이며, 충완은 소진된 곡식을 점진적으로 채워 넣는 것을 말한다. 오래된 포흠은 징수할 대상이 이미 사망한 경우가 많았기 때문에 그대로 징수하면 민폐가 우려됐기에 주된 탕감 대상이었다. 탕감과 함께 군현에서는 과도하게 증가한 환총을 줄이는 ‘減摠’이 추진되었다. 하지만 각종 비축곡은 중앙과 지방재정에 기여하는 바가 컸고, 진휼과 유사시를 대비한 곡식이었기 때문에 소진된 채로 방치할 수 없었다. 각각의 군현에서는 다양한 방식으로 충완을 시도했다. 예컨대, 경상도 의성에서는 1840년 무렵부터 戶還과 結還으로 소진된 곡식을 채웠으며, 단성에서는 饒戶를 중심으로 소진된 환곡 1만석을 분배하여 환총을 줄이고, 減摠한 수량을 받은 읍민과 감영에게 동전을 거두어 재원을 마련하였다. 의성에서는 환곡을 토지에 배정하여 自徵하였고, 진주에서도 1855년경부터 結斂이 시작되었다.<sup>65)</sup> 경주부에서는 환곡 분급대상에 양반과 요민 등을 모두 포함한 戶還을 시행하여 小民들의 부담을 줄여주는 동시에 포흠을 충당하였다.<sup>66)</sup> 도결이 등장한

63) 『承政院日記』 2551책, 철종 5년 2월 15일(갑신), “挽近數十年以來, 所謂移貿與立本之事出, 而還規遂蕩然, 民勢益罔涯.”

64) 송찬섭, 『朝鮮後期 還穀制改革研究』, 서울대 출판부, 2002, 37~69면.

65) 송찬섭, 「朝鮮後期 慶尙道地域 還穀制 釐正의 方向-丹城·晉州를 중심으로」, 『대동문화연구』 62, 성균관대 대동문화연구원, 2008, 21면.

것도 이 시기이다. 도결은 戶首가 관할하던 結價 징수업무를 지방관청이 대행하여 그 과정에서 발생하는 이익을 얻는 방식이었다.<sup>67)</sup> 도결은 지방재정을 위해서도 사용됐지만, 환곡의 충완에도 적극적으로 활용되었다. 都結價에 포함분까지 포함하여 곡식을 사들이거나, 장기간에 이식하는 방식으로 환곡을 채워나갔다.<sup>68)</sup> 錢還도 환곡을 充完하는 정책 중 하나였다. 동전을 대신 분급하고 곡식을 채울 수 있었기에 錢還은 充完에 매우 유용했다. 이때 지방관청의 충완책은 수령의 독단으로만 추진된 것이 아니라, 향촌사회의 논의를 거쳐 실행된 사례도 많았다.<sup>69)</sup>

하지만 일련의 充完 시도들은 한계가 분명했다. 장기간에 걸쳐 소진된 비축곡을 단기간에 충완하려면 백성의 부담은 가중될 수밖에 없었다. 마침내 감당하기 어려운 징수가 이어지자 민심도 크게 동요하였다. 그 과정에서 수령은 비축곡의 충완과 지방재정의 운영을 동시에 도모해야 했기 때문에 읍민들로부터 지탄의 대상이 될 수밖에 없었다. 19세기 부세체제의 모순을 전적으로 지방관의 책임으로만 전가할 수 없는 이유이다. 이것은 錢還을 전적으로 수령과 이서의 도덕성 결여로만 단정하기 어려운 이유이기도 하다. 당시에 운영비 마련과 비축곡 充完, 그리고 중앙재정 지원까지 감당할 합법적인 재정대책이 거의 전무했다는 점도 충분히 감안해야 할 것이다. 중앙재정의 부족에서부터 시작된 加入과 鑄錢, 비축곡의 소진과 充完, 錢還의 高利貸化, 민심의 이반 등이 하나의 인과적 흐름 속에서 진행된 결과였다.

## V. 맺음말

19세기 중앙재정의 악화는 지방에도 연쇄작용을 일으켰다. 중앙정부의 세입 감소는 지방재정의 세입에도 동일하게 적용되었다. 대동법 시행 이후 지방재정은 대동세의 일부를 지방재정 몫으로 배분받은 儲置米가 큰 비중을 차지하고 있었다. 출세실결

66) 문광균, 「19세기 경주부의 재정운영과 임술민란」, 『역사와 담론』 65, 호서사학회, 2013, 60~63면.

67) 고동환, 앞의 1991 논문, 107면.

68) 송찬섭, 앞의 2002 책, 70~76면.

69) 송찬섭, 앞의 2002 책; 송양섭, 「19세기 부세 운영과 '향중공론'의 대두」, 『역사비평』 116, 역사비평사, 2016; 문광균, 앞의 2013 논문.

감소로 대동세 감소가 우려되자, 조정에서는 중앙과 지방의 운영비를 일정 비율로 감축하는 經費裁減을 시행하였다. 이때 지방재정은 중앙재정보다도 강도 높은 재정 감축이 이루어졌다. 이미 지방재정은 정부 정책에 따른 지속적인 재정유출로 큰 어려움을 겪고 있었다. 균역법 시행과 함께 隱結이 대거 색출되었거니와 자체적인 잡역 징수도 조정의 강력한 규제로 제한되었다. 재정수입이 감소하는 상황에서 추가 재정 유출이라도 저지해야 했지만, 상황은 더 어려운 방향으로 흘러갔다.

호조가 재정부족을 가입으로 충당하면서 재원을 지원하는 기관들의 손해는 불가피했다. 특히 중앙아문의 저축이 소진되자 그 부담이 점차 지방관청에 집중되어갔다. 19세기 호조 가입은 단발성 지원으로 끝나지 않고 지속되는 사례가 많았고, 재정문제가 심각해지는 1830년대 이후에는 급격히 증가하는 양상을 보였다. 1830년대 중반을 기점으로 증가하기 시작한 가입 규모는 철종 말까지 평균적으로 높은 수준을 유지하였다.<sup>70)</sup> 지방에서 지원하는 재원은 일부를 제외하면 대부분 환곡으로 운영되던 비축곡이었다. 지방의 재원들은 주로 해당 지역에서 作錢하여 동전으로 상납되었다. 동전 상납은 운송비와 시간을 절약하기 위해서였지만, 곡식을 作錢하는 과정에서 여러 문제가 발생하였다.

재정수지 적자를 메꾸고 각종 추가 비용을 조달하기 위한 재정지원이 계속되면서 중앙과 지방관청의 비축곡도 소진되기 시작하였다. 순조 초반에 折錢 656만 냥을 넘어섰던 會計簿의 재고는 철종 후반에는 1/3이상 감소하여 200만 냥 이하까지 떨어졌다. 중앙관청의 저축이 바닥나면서 유사시를 대비한 封不動도 소진되었고, 남한산성·북한산성·강화도 등 주요 보장치의 저축도 큰 폭으로 감소하였다. 지방의 상황은 더욱 심각했다. 장기적인 재정지원은 마침내 지방의 비축곡을 소진시켰다. 비축곡 소진은 호조의 元倉付나 비변사·상진청·균역청 등 중앙아문 旬管穀은 물론이고, 지방관청에서 재정보용을 위해 설치한 환곡도 마찬가지였다. 이 같은 현상은 지방재정을 더욱 압박하였다. 원회부는 이자의 90%를 지방관에게 운영비로 제공했고, 상진곡도 이자의 1/5 가량이 지방관의 몫이었다.<sup>71)</sup> 따라서 비축곡의 고갈은 지방재정 감소로 이어질 수밖에 없었다. 순조대 중반부터 급격히 감소하기 시작한 비축곡은

70) 『度支田賦考』 賦總 加入.

71) 문용식, 「조선후기 환곡 이자와 추가 징수의 문제」, 『대동문화연구』 92, 성균관대 대동문화연구원, 2015, 178면.

철종 13년(1862)에는 虛留穀의 비율이 전국적으로 54%에 이르고, 경기와 충청도는 96%를 넘어설 정도로 소진되었다.

비축곡의 소진은 이미 위축된 지방재정을 더욱 어렵게 만들었다. 지방관청은 바닥 난 원곡을 보충하고, 운영재원을 마련할 방법을 찾아야만 했다. 이때 활용된 것이 바로 錢還이다. 錢還은 쌀 대신 동전을 분급하는 방식인데, 지방관청은 동전과 곡물의 계절별·지역별 시가 차이를 이용하여 환곡 이율을 훨씬 초과하는 이익을 거두었다. 18세기 후반 등장한 錢還은 재정상황이 악화되는 19세기 이후 더 강압적인 형태로 변화하였다. 초기에 錢還은 단순한 시세 차익을 활용하는 수준이었지만, 지방재정이 점점 악화됨에 따라 점차 기준가를 임의로 조작하여 수익률을 높이는 방식으로 전환되었다. 錢還·移貿·立本·加作·小詳定·小小詳定 등은 모두 동전을 활용한 유사한 원리로 운영되는 것이었다. 이러한 운영형태는 환곡뿐 아니라 연례작전 등에도 그대로 채용되었다. 이 방식들은 많게는 수십 배의 이익을 남겼는데, 그 부담은 고스란히 백성에게 돌아갔다. 동전 유통량이 대폭 증가하고, 저축이 소진된 철종대 후반에는 그 폐단이 극에 달하였다. 錢還은 곡식 없이도 분급하여, 가을에는 곡식을 얻을 수 있었기 때문에 환곡이 고갈된 지역에서는 더 적극적으로 활용되었다. 철종 13년(1862) 발발한 민란에서도 주요한 원인을 제공한 것이 바로 상기한 문제들이었다. 삼정책을 저술한 許傳이 동전 사용을 억제해야 한다고 주장한 것도 상정가 조종과 加數作錢으로 인한 피해가 주요한 이유였다.<sup>72)</sup>

환곡의 파행적 운영이 시작된 데는 여러 요인이 있었지만, 그중에서도 錢還은 단연 환곡의 수익구조와 개념을 바꿔놓은 변화였다. 錢還이 가능했던 근본적인 원인을 찾는다면 동전 발행에 따른 시세 차이의 발생이었다. 순조 30년(1830) 이후 동전량의 급격한 증가와 錢荒의 해소, 물가변동의 심화는 모두 錢還의 수익구조를 다변화하는 기폭제가 되었다. 錢還의 변형·진화된 형태라 할 수 있는 移貿·立本·加作·小詳定·小小詳定 등은 모두 동전과 쌀의 기준가를 임의로 조작해 환곡 수익을 늘리는 재원확보 방식이었다. 지방관청의 무리한 환곡운영으로 농민의 부담은 가중되었다. 다만, 지방관청의 불법적이고, 고리대적 환곡 운영의 저변에는 지방재정의 부족, 지속적인 중앙재정 지원, 비축곡의 소진, 조정의 充完 압박 등의 복잡한 요소들이 작용

72) 정옥재, 「性齋 許傳의 경세론-三政策을 중심으로-」, 『한국인물사연구』 19, 한국인물사연구회, 2013, 428~429면.

하고 있었음을 감안해야 한다. 전적으로 지방관의 도덕성 결여와 부정부패로 책임을 돌리는 것은 오히려 잘못된 선입견을 주어 19세기 조선사회를 합리적으로 이해하는데 방해가 될지도 모른다. 물론 실제 지방관의 부정이 드러난 부분도 많고, 비록 充完과 경비마련을 위한 선택이었다고 할지라도 그 피해까지 정당화하기 어려운 점도 있을 것이다. 그러나 근본적으로 환곡의 문제가 取耗補用에서 시작된 재정적인 기여로부터 촉발되어 확대·재생산되었고, 일부 지역의 문제가 아닌 전국적인 현상이었던 만큼 그 원인을 찾는 것도 개인의 인성이나 정치적인 접근보다는 구조적이고 재정적인 분석이 더 필요할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

### 사료

『朝鮮王朝實錄』, 『備邊司謄錄』, 『承政院日記』, 『日省錄』, 『度支田賦考』, 『萬機要覽』, 『釐正廳謄錄』, 『牧民心書』, 『湖南廳事例』(규장각한국학연구원 소장, 奎15232)

### 연구논문

- 고동환, 「19세기 부세운영의 변화와 그 성격」, 『1894년 농민전쟁연구』 1, 역사비평사, 1991
- 문광균, 「19세기 경주부의 재정운영과 임술민란」, 『역사와 담론』 65, 호서사학회, 2013.
- 문용식, 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』, 경인문화사, 2000
- \_\_\_\_\_, 「조선후기 환곡 이자와 추가 징수의 문제」, 『대동문화연구』 92, 성균관대 대동문화연구원, 2015
- 송양섭, 「임술민란기 부세문제 인식과 三政改革의 방향」, 『한국사학보』 49, 고려사학회, 2012
- \_\_\_\_\_, 「19세기 부세 운영과 ‘향중공론’의 대두」, 『역사비평』 116, 역사비평사, 2016
- 송찬식, 「李朝時代 還上取耗補用考」, 『역사학보』 27, 역사학회, 1965
- 송찬섭, 「19세기 還穀運營의 變化와 還耗의 賦稅化」, 『외대사학』 4, 외국어대학연구소, 1992
- \_\_\_\_\_, 『朝鮮後期 還穀制改革研究』, 서울대 출판부, 2002
- \_\_\_\_\_, 「朝鮮後期 慶尙道地域 還穀制 釐正의 方向-丹城·晉州를 중심으로」, 『대동문화연구』 62, 성균관대 대동문화연구원, 2008
- 오일주, 「조선후기 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」, 『실학사상연구』 3, 무학실학회, 1992
- 임성수, 「18세기 후반~19세기 전반 호조의 수입 구조 변화와 그 영향」, 『역사와 현실』 90, 한국역사연구회, 2013
- \_\_\_\_\_, 「17·18세기 호조 가입의 전개와 추이」, 『역사와 현실』 94, 한국역사연구회, 2014
- \_\_\_\_\_, 「18~19세기 隱餘結의 파악과 지방재정운영」, 『동방학지』 181, 연세대 국학연구원, 2017
- \_\_\_\_\_, 「17~18세기 還上의 取耗補用과 錢還의 등장」, 『민족문화연구』 90, 고려대 민족문화연구원, 2021
- 정육재, 「性齋 許傳의 경제론-三政策을 중심으로」, 『한국인물사연구』 19, 한국인물사연구회, 2013

## Depletion of Reserve Grain and a Rise in Loan Interest Rates in the 19th Century

Im, Seong-soo

The decline in revenue in the 19th century was also a heavy burden on local finance. The central government covered the insufficient finances with support from local finance. Long-term financial support has gradually depleted local grain reserves. At that time the local government was raising funds by lending grain reserves. With the depletion of reserve grain, local governments' income has also decreased significantly. Since then, local governments have increased profits by sharply rising interest rates on grain loans. Under the new lending scheme, interest was collected several times more than the principal, far exceeding the legal interest rate of 10 percent. In addition, the local government's loan structure was originally designed to lend rice in spring and collect rice in autumn, but the new system lent coins in spring and collected rice in autumn. This operation was very advantageous for local governments that ran out of stockpiles. This system was called 'Jeon-Hwuan(錢還)'. Through Jeon-Hwuan(錢還), the local government was able to prepare for the operation and labor costs of the government offices and fill up the stockpile of grain. On the contrary, farmers had to suffer from high interest rates. The bankruptcy of the farmers led to additional burdens for other farmers. Nevertheless, the government's financial situation grew worse and worse, and interest on loans increased to cover the shortfall. This became a major cause of the mid-19th century peasant revolt.

Key Words : Hwangok(還穀), Jeonhwuan(錢還), Hwanja(還上), Ipon(立本), Imu(移質), Sosangjeong(小詳定), local finance