

# 제1절 조선후기 순천부의 민생실태와 사창제\*

조선 후기에 들어와 심화된 갖가지 사회적 모순은 국정전반에 걸친 변혁이 아니고서는 해결하기 어려운 상황에 놓여 있었다. 정치적으로는 17세기 후반 이후 양반지배층의 균형이 깨져 일부 정치세력이 정권을 농단함으로써, 사회변동에 대응할 수 있는 국정방향을 제시하지 못한 채 폐단만 더욱 누적되었다. 경제적으로는 토지제도의 구조적인 모순이 한층 심화되었고, 그 위에 18세기 초를 전후하여 재변(災變)이 잇달아 발생하여 국가재정은 물론 기층사회의 민생이 뿌리째 흔들리고 있었다. 따라서 부분적인 수취체제의 개편만으로는 현실타개의 길을 열어놓기 어렵게 되었다.

이러한 실정에서 무엇보다도 시급한 과제는 국가의 지탱기반인 기층농민의 생활을 안정시키는 일이었다고, 여기에 직결된 문제가 곧 일선의 지방행정을 바로잡는 것이었다. 이 시기에 의식 있는 지식계층을 중심으로 전개된 실학운동이 하층민의 입장을 대변하고 있었던 것도 이 같은 시대적 요청에 부응한 것이라 하겠다. 18세기 초 전라도 순천부의 부사로 2년 동안 재임했던 황익재(黃翼再 : 1682~1747) 또한 일선에서 실학운동을 펼친 지식인의 한 사람이었다.

당시 순천은 호구나 행정규모가 전라도에서 큰 읍 가운데 하나였다. 그러나 경제는 그렇지 못한 가운데,<sup>1)</sup> 서민들에게 수탈이 가중됨에 따라 평소에 민은(民隱)·민원(民怨)이 다발(多發)·산적(山積)해 있었던 고을이었다. 정조 때 주암 출신의 진사 조현범(趙顯範)이 “순천읍은 평소에 땅이 넓고 큰 고을인지라 백성들이 올리는 민원이 날마다 산처럼 쌓이는 곳”<sup>2)</sup>이라고 한 것은 바로 그 이유에서였다.

그와 같이 어려운 상황에서 중앙정부의 무분별한 통제가 더해짐에 따라 순천부는 난치행정(難治行政) 지역일 수밖에 없었다. 그런데도 그무렵 보기 드물게 부사의 임기를 다 채운 인물이 황익재였다. 따라서 여기에서는 순천부사 황익재의 눈에 비친 순천지역의 민생실태와 그의 지방행정 개선사례에 대하여 살펴보기로 한다.

\* 제1절은 조원래(趙潑來) 집필임.

1) 1759년 『허지도서』(1759)의 통계에 따르면 순천의 호구(1만 4,199호에 인구 4만 1,869)는 전주(2만 1,176, 7만 2,773)와 나주(1만 7,858, 5만 5,994)에 이어 전라도 53개 읍 가운데 세번째를 차지하고 있었다. 그러나 전답결수는 전주(2만 920결)·나주(1만 5,359결)·김제(1만 469결)·남원(1만 60결)·광주(8,925결)·고부(8,820결)·영암(8,663결)·영광(8,419결)에 이어 8,052결로 아홉번째에 그치고 있었다.

2) 조현범, 『항남약부』, 「損戶租」.