

## 1. 순천부의 민생실태

황익재가 순천부사로 부임한 것은 1716년(숙종 42) 그의 나이 35세 때의 일이었다. 당시 순천부는 남원과 함께 전라좌도 군사·행정의 중심지로서, 오늘날의 순천·여수·여천시와 여천군 관내 전 지역을 모두 묶어 관할한 대응이었고, 호구도 전주·나주에 이어 전라도 3대읍의 하나였다. 그러나 경제적 척도인 전답규모는 그렇지 못하였다. 황익재의 증언에 따르면, 이 지역이 부유한 것처럼 알려져 평소에 '낙토(樂土)'로 일컬어지고 있었지만, 이것은 명실이 크게 다른 것이어서 부요층(富饒層)은 관내의 반상(班常)을 통틀어 손에 꼽힐 정도에 지나지 않았다고 한다. 지역이 광대하고 인구가 매우 많은 반면에, 동남부지역은 바다를 끼고 있고 서북부지역은 산지가 10분의 2~3에 미치지 못하였을 뿐 아니라, 그 중에서도 양전미답(良田美沓)은 관가 소유지가 아니면 모두 사대부가의 땅이었다는 것이다.<sup>1)</sup>

이와 같은 현실에서 임지에 온 부사 황익재는 부임 즉시 농민들에 대한 구휼사업부터 착수하였다. 그리고 지방관으로서 민생을 해치는 각종 폐단을 조사하여 지방행정 개선을 위한 방안을 모색하기 시작하였다. 이때 부사 황익재 자신이 순천부의 제반 민폐의 실태를 조사하여 전라도관찰사에게 올린 것이 바로 '논읍폐구조(論邑弊九條)'였다. 그는 구체적인 폐단을 논함에 앞서 "본부는 물산이 많고 땅이 넓어서 평소에 큰 고을로 알려져 있으나, 거둬 기근이 잇달은데다가 지방관이 자주 교체됨으로써 공사간의 재물이 탕갈되고 온갖 폐해가 발생하여 수습하기 어려운 지경에 이르렀음"을 강조하였다.<sup>2)</sup> 17세기 말부터 18세기 초에 걸쳐 거둬진 기근과 전염병의 만연은 수만 명의 사망자를 속출해낸 전국적인 현상이었지만, 1년 혹은 단 6개월을 채우지 못한 채 빈번하게 지방관이 교체된 순천부의 경우에 지방행정은 그만큼 더 불안해질 수밖에 없었다.

아무튼 황익재가 지적한 순천 고을의 폐단 가운데 특히 문제가 된 것들이 몇 가지 있었다. 첫째는 현지실정이 농토가 없는 농민들로서는 밭붙이고 살아갈 수 없게 되어 있는 사회구조적인 폐단이었다. 순천부는 가경지(可耕地)가 많지 않은데다가 양전옥답은 모두 특권층의 소유였다. 그러므로 토착농민들에게는 정작 그들이 경작할 토지가 없는 상태였다. 만일 소작농민들이 타인의 농토를 빌어서 경작하고자 할 때 전주(田主)가 요구하는 일정한 대가를 미리 지불하지 않고서는 차경(借耕)조차 불가능하였기 때문이다. 따라서 땅이 없는 농민들은 자연히 전주의 조종과 농간에 빠져들지 않을 수 없었고, 문제의 '도전권(圖田權, 임경권)'을 획득하기 위한 다툼으로 경내가 항상 떠들썩하기 마련이었다고 한다. 어려운 농민이 '도전권'을 얻었다 할지라도 이미 많은 비용을 지출해버린 셈이었고, 농사에 소용될 잡다한 경비를 마련할 능력이 없었으니 다시 사채를 빌어 쓰는 일이 불가피하였던 것이다. 결국 그렇게 되면 풍작일지라도 수확물은 모두 전주와 채권자에게 돌아갔으며, 소작농민에게는 부채만 쌓여 지탱할 수 없게 되는 결과를 가져왔다.

특히 세궁(細窮)한 농민들은 공사채 이자놀음의 노리개가 되어 이중적 시달림에서 벗어나지 못하였다. 채권자들은 처음부터 계획적으로 농민들이 다급한 때를 틈타 급채(給債)하되 월리(月利)든 연리(年利)든 간에 그들 마음대로 하였고, 급채시에는 전가(錢價)로 계산하되 환채시(還債時)에는 곡가(穀價)로 계산하는 등 오직 빌려주는 자에게만 유리하게 정하여 5~6배 썩의 이식을 붙여 소작농민들을 괴롭혔다. 빌려간 것이 오래될 경우 이자가 본전이 되고 그

1) 황익재, 『擘齋集』 권2, 論邑弊九條.

2) 황익재, 위의 책, 논읍폐구조.

것이 또 이자를 낳게 되었으며, 어느 정도 풍년을 맞게 되면, 사람을 시켜 온갖 공갈을 다해 빌려준 것을 반드시 받아가는 것이 급채자들의 상투적 행태였다.

무력한 농민이 관청에 고발하고 싶어도 그렇게 할 수 없는 것은, 부호들의 세력이 점점 치성해져 두렵기 때문이기도 하였지만, 장차 빌려 쓸 길이 막힐 것을 겁내지 않을 수 없었기 때문이다. 관가에서도 역시 이를 적발하여 금단하고자 한들 이미 그 형세가 바꿀 수 없는 지경에 이르렀기 때문에 그럴 수조차 없는 형편이었다. 이에 대처하여 부사 황익재는 관내에 하첩(下帖)하여 각 면임(面任)으로 하여금 부채자 명부를 작성하여 보고케 한 다음 징채자를 엄중히 다스리는 한편, 관찰사로 하여금 상부에 상소하여 부민들의 각종 공채를 감면 조치해줄 것을 요구하기도 하였다. 그러나 이것으로써 고질화된 폐단이 바로잡히기를 기대할 수는 없었다.

순천 고을의 고질적인 두번째 폐단은 군정(軍政)의 모순과 양역변통(良役變通)의 불균형에서 오는 군액(軍額)편중의 문제였다. 군액책정은 민호의 다과에 기준을 두어 획정되는 것이 관례였지만, 지역별 여건에 따라 적절하게 조정되지 않아 심각한 폐해가 따랐다. 당시 순천은 1만 2,000여 호에 달하는 많은 민호를 보유하고 있긴 하였으나 관내에 수영(水營)·전영(前營)·방답진(防踏鎭)·고돌산진(古突山鎭)·목장(牧場) 등 여러 영진이 소재하고 있어, 연해 근처의 민호는 모두 수영이나 각 진장(鎭場)에 소속되어 있었다. 따라서 이를 제외한 나머지 가운데 군액충정이 가능한 호수는 6,000여 호에 불과하였는데, 순천부가 부담하여야 할 정액은 1만 100여 호에 이르고 있었다. 여기에 또 해마다 사고로 줄어든 것에 대한 대정액(代定額)이 늘어가는 상황에서, 군역기피 또한 날로 심해지고 있었다. 이와 같은 군액충정의 난맥상에 대하여는 지방관으로서도 속수무책일 수밖에 없었다.

당시 비변사에서는 경야문(京衙門)과 지방 각처에 소재한 영문의 군액을 조사·확정한 다음, 아울러 각 색목별(色目別)로 각 고을에 배당된 액수를 확정된 후, 이것을 각 읍에 주지시켜 정액 이외의 충정에 대해서는 시행하지 말 것을 강조하였다.<sup>3)</sup> 그러나 충정을 요구해오는 각 관서의 공문이 빗발치는 상황에서 지방관의 뜻대로 처리할 수도 없는 현실이었다. 그뿐만 아니라 각종 유고(有故)·물고자(物故者)의 대정액이 점점 늘어가고 있어, 그 또한 매우기 어려워지고 있었다.

순천부의 군액편중에 대한 폐단은 여기에서 그치지 않았다. 창평현의 군액 49액까지 덧붙여 충당케 되었기 때문이다. 이것은 부사가 지적하였듯이 민호 총수가 많다는 사실에만 근거를 두어 이관·충정토록 한 것으로 현지의 실정을 도외시한 행정부재의 결과가 아닐 수 없었다. 그리고 이러한 순천부의 군액편중 양상은 뒤에 『양역실총(良役實摠)』이 작성된 단계에서도 개선된 면을 찾아볼 수가 없었다.

세번째 폐단은 중앙의 왕실과 각 아문이 영세한 백성들의 민전·민산(民産)을 침탈하는 행위가 공식적으로 자행된 문제였다. 이런 순천지역의 실정을 황익재는 다음과 같이 설명하고 있다.

근래 중앙의 각 궁가(宮家)나 관청에서 자행하는 절수(折受)의 폐해가 갈수록 심해지고 있다. 본부의 경우 관내 수백 리 안에 있는 산골짜기의 밭이나 해변의 어장 할 것 없이 그들 절수에 들어 있지 않은 곳이 없다. 무절제하게 거둬가고 빼앗는 경향이 날로 심해지고 있어 백성의 원성이 하늘을 찌를 듯함이 이루 말할 수 없다.(황익재, 화제집』 권2, 논제궁가각아문절수폐장)

3) 김준형, 「18세기 里定法의 전개」, 『한단학보』58, 1984, 72쪽.

절수는 토지·어장·염전·산판 등의 소유권 혹은 수조권의 획급(劃給)을 말한다. 그런데 각 지방의 토지나 어장 등에 대해 왕실이나 중앙관청의 절수가 심화된 17세기 이후에는 토지의 '획급'과 '면세'라는 이중적 의미가 결합되어 문제가 더욱 심각해지고 있었다.<sup>4)</sup>

임진왜란 이후 수세지가 감소하고 국가재정이 어려워지면서 왕족에게도 적용되었던 직전제(職田制)마저 폐지되기에 이르자 왕실에서는 그들의 경비확보책을 마련하지 않을 수 없었다. 이 같은 배경에서 성립된 것이 곧 궁방절수(宮房折受)였다. 이 제도는 처음에 무주지(無主地)와 공한지(空閑地) 등 주인 없는 땅이면서 양안(量案)이나 수조안(收租案)에 등재되어 있지 않은 것만을 그 대상으로 한다는 원칙을 두었다. 그러나 사실은 그렇지 않았으니, 더러는 무주지절수라는 명목으로, 혹은 주인 있는 전답을 입안절수(立案折受)한다는 명목으로 엄연한 민전을 침탈하는 행위가 광해군 때부터 있었다. 그런데 현종 때 전라도관찰사 민유중(閔維重)이 올린 상소를 보면 호남지역에서 그 피해가 심하였음을 엿볼 수 있다.<sup>5)</sup> 특히 순천과 연안에 가까운 지역은 어장절수를 통한 수탈이 극심하여, “연해안 일대가 마치 전란을 치르는 것과 같다.”고 표현할 정도였다.<sup>6)</sup> 그 중에서도 명례궁(明禮宮 : 덕수궁)의 어장절수로 도장배(導掌輩)들의 불법적인 수탈과 횡포가 극도에 달하고 있었다.

명례궁의 절수행태는 절수 자체의 문제는 논외로 치더라도, 원칙적으로 어장 내에서는 실제 어로행위를 하는 어선에 한해서만 수세하도록 규정하고 있었는데도, 일대를 왕래하는 선박이면 소속 유무를 불문하고 무조건 강제로 세금을 징수하는 예가 일반적이었다. 그것도 수세액의 대부분을 도장배들 자신이 착복하고 나머지 일부만을 명례궁에 납입하였다는 것이다. 그뒤 명례궁에서는 도장의 파견을 막고 현지의 아전들을 통하여 수세하는 방안을 취하긴 하였다. 그러나 개선의 흔적은 찾아볼 수 없었으며, 민생을 뿌리부터 해치는 작폐는 그대로 계속되었다. 따라서 부사 황익재가, 위로부터 벌을 받아 죄인이 될지언정 백성들이 부당하게 수탈당하는 일에 결코 동의할 수 없다는 결의를 보인 것도 이 때문이었다.

이상에서 살펴본 조선 후기 순천지역의 민정폐단은 모두 중앙정부와 관련된 근본적인 제도적 요인이거나 이로써 생긴 시행상의 폐단들이었다. 그러나 이 지방 자체가 안고 있던 문제점도 있었을 것이다. 이를테면 조선 후기 순천지역에서는 아전배들의 위세와 농간이 어느 지역에 못지 않게 심했던 것으로 나타나고 있기 때문이다. 예컨대 순천의 아전배들이 비단 옷을 입고 관문을 드나들면서 허리를 굽히지 않고 곳곳하게 활보하였으니, 그들의 방자함이 어떠한지를 잘 말해주며, 노골적으로 부사를 능멸하는 태도까지 보일 정도였다. 따라서 그들이 민간에 미칠 작간(作奸)을 우려한 부사가, 때로는 이속(吏屬)들이 맡아야 할 업무를 향중의 덕망 있는 인사를 따로 물색하여 일을 처리케 한 사례도 있었다.<sup>7)</sup>

4) 박준성, 「17·18세기 궁방田의 확대와 소유형태의 변화」, 『한국사론』11, 1984, 188쪽.

5) 『현종실록』 권11, 현종 7년 정월 정미.

6) 황익재, 앞의 책, 論諸宮家各衙門折受弊狀.

7) 조현범, 앞의 책, 「尊聖廟」.