

## 2. 순천부의 사창제와 민생구제방책

18세기 초를 전후한 조선 후기는 전국적으로 흉황(凶荒)이 연발하여 기근과 전염병으로 죽은 사망자가 매년 수만 이상을 헤아렸다. 순천부의 실정도 예외가 아니었을 뿐 아니라 앞에서 본 몇 가지 면에서 이 지방의 민생실태는 그 어려움이 극도에 이르고 있었다. 이와 같은 상황에서 지방행정의 급선무는 무엇보다도 농민을 구휼하여 민생을 안정시키는 일이었다. 그런데 당시 환곡제가 굶주리는 농민을 구제하기 위한 비황제도(備荒制度)로 존재하고 있었다는 사실은 다 아는 대로이다. 그러나 정부가 이 제도를 운영하는 과정에서 취모보용(取耗補用)의 수단으로 삼아 이를 부세기구(賦稅機構)로 변질시켰으며, 마침내 부세의 한계마저 넘어서서 고리대업 또는 약탈적인 기구로 전락하였다.

모곡(耗穀)은 원곡의 모축(耗縮)을 보충한다는 명목으로 원곡의 1/10을 부가징수하는 것이었지만, 정부가 환곡을 방출하는 직접적인 목적이 바로 모곡수입에 있었던 것이다. 또 그 수입을 늘리기 위해서는 원곡의 증대를 피하지 않을 수 없었고, 따라서 강제대출·강제분배를 하지 않고서는 모곡의 수입을 확보하기 어려웠다. 이 같은 현실에서 취모율(取耗率) 1/10은 법제규정이었을 뿐 실제로는 거기에서 그치지 않았다. 지방관청에서 이를 통한 수입을 늘리기 위해 온갖 부정한 방법을 동원하여 더욱 높은 율의 모곡을 강제 징수하였으니, 어떤 경우에는 5/10, 심지어는 원곡의 갑절이 되는 모곡을 징수한 예도 있었다. 그리하여 정약용이 환곡에 대하여, “이것이 세금을 뜯어내는 것이지 어찌 농민을 구제하기 위한 것이며, 이것이 약탈하는 것이지 어찌 세금을 걷어내는 것이라 할 수 있겠는가.”라고 한 것처럼<sup>1)</sup> 환곡은 이미 농민구제기구가 아닌 농민수탈기구로 변질되었던 것이다.

이와 같은 배경에서 당시 일부 지식인들을 중심으로 하여 환곡에 대한 대안으로 제기된 것이 곧 사창제였고, 순천부사 황익제가 구상한 농민구제책의 하나도 바로 그것이었다. 사창제는 극히 제한된 지역에서 그것도 일시적인 시험단계에 그친 것이었지만, 18세기 이전에 이미 시행된 예가 있었고, 광범위한 사회개혁안을 내놓았던 유형원이나 이익과 같은 실학자들도 역시 사창제 실시를 권장하고 있었다. 그뿐만 아니라 1675년(숙종 1) 정부에서 공포한 ‘오가작통사목(五家作統事目)’ 속에 사창제 설치가 규정되어 있었고, 예조판서 이단하(李端夏)가 ‘사창절목(社倉節目)’ 7개 조를 마련하여 그것의 시행을 적극 건의한 적도 있었다.

그러나 이들의 적극적인 건의와 권장에도 불구하고, 이 제도는 시행되지 못하였다. 그 이유는 우선 일선에서 지방행정을 맡은 수령들과 이속들이 먼저 이것을 반대하고 나섰기 때문이다.<sup>2)</sup> 그들이 사창제를 기피하고 저지했던 까닭은 자명하다. 환곡제와 사창제는 그들의 이해에 상반되는 것으로, 환곡제가 관인들에게 이익을 주는 대민수탈기구였다면, 사창제는 민의 이익을 보장함과 동시에 관의 수탈을 막는 제도였기 때문이다. 따라서 환곡이 없어지는 것은 지방수령이나 이속들의 가장 중요한 수입원이 없어지는 것과 다를 바 없는 일이었다.

그럼에도 불구하고 다른 지방관들과 달리 순천부사 황익제가 임기 중에 관내 전역에 이 제도의 실시를 결행하였다는 점이 주목된다. 갖가지 제약과 난항이 예상되었음에도 소신에 따라 순천부에서 시행하였다는 점에서도 큰 의미를 갖는 것이었다. 부사 스스로가 사창법의 전문(前文)과 18개 조의 본규정, 그리고 작대규정(作隊規定) 및 치부양식(置簿樣式)까지 붙인 ‘사창절목<sup>3)</sup>’을 직접 고안·작성한 다음, 이에 따라 각 면이 모두 거행하도록 고시하였다.

1) 목민심서, 「戶典」 6條, 穀簿.

2) 『증보문헌비고』 권170, 市糶考8.

여기에서 그가 사창제 설치의 취지와 목적을 설명한 전문을 요약해보면 다음과 같다. 첫째, 진청(賑廳)을 설치하여 사창과 병행함으로써 영구적인 진대구휼(賑貸救恤)의 제도를 마련한다. 둘째, 일찍이 사창제의 필요성을 절감해오던 차에 임지의 일부 마을에 사창이 있어, 그로부터 큰 도움을 얻고 있음을 확인했기 때문에 관내 전역에 그것을 설치하기로 하였다. 셋째, 민간에서 납부하여야 할 관곡의 일부를 제급(除給)하여 사창의 원곡으로 한다. 넷째, 각 면의 여건에 따라 절목의 규정을 적절하게 조정케 함으로써 만일 실행하기 어려운 규정이 있을 경우에 강제화하는 폐단이 없도록 한다는 것 등이었다. 세부규정 18개 조목의 내용을 통하여 사창제 운영의 실제에 대하여 정리해보면 다음과 같다.

운영내용	세부규정
입본(立本)의 방법 (원곡마련책)	① 관곡의 건급(蠲給) ② 부호가의 자원 부조
임원의 구성과 임무	① 임원구성 : 각 면당 사수(社首) 1명, 각 리당 직월(直月) 1명, 각 마을당(20호 이상) 보장(保長) 1명, 10호당 대장(隊長) 1명 ② 임원의 자격과 차출방법 : 사수는 각 면의 유력한 양반 가운데서 차출하되 존위(尊位)가 예겸(例兼)할 수 있다. 직월은 각 리의 유력한 양반 가운데서, 보장과 대장은 서민 중에서 차출한다. 사수는 관에서 임명하도록 하되 나머지 임원들은 각 마을의 공론에 따라 선출하며, 양반이 없는 마을의 경우 반드시 직월을 차임(差任)할 필요는 없다. ③ 임원의 임무와 책임 : 직월은 보장과 대장을 지휘하고, 보장은 대장을 지휘한다. 대장은 10호의 촌민들을 통솔하되 만일 10호의 각 대중에 과실이 있을 경우에는 대장에게 죄를 주며, 대장에게 죄가 있음에도 불구하고 보장이 그대로 덮어 두었을 경우에는 보장이 죄를 받는다. 보장과 대장은 직월의 지휘하에 사창미의 분급(分給)·수봉(收捧)·취식(取息)에 관한 실무를 담당한다. 사수는 사창운영을 총책임지며, 매월 12월에 운영현황을 관청에 보고한다.

운영내용	세부규정
운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 사창미의 분급과 수봉 일체는 매 10호로 조직된 각 대를 단위로 하여 시행하되 만일 손실액이나 도난사고가 있을 때는 당해 대내에서 공동으로 책임진다. 또 급대 후 완악한 불납자가 있을 경우에는 촌의 총회에서 치죄하여 납부케 한다.</li> <li>② 취식률(取息率)은 장리(長利) 이상을 취하지 않는다.</li> <li>③ 보(保)를 단위로 하여 각 보장이 당년의 사창미 관리현황을 치부하여 사수에게 보고하며, 사수는 면내 전체적인 사창미 관리장부를 작성하여 매년 12월 상순을 기해 관청에 보고한다.</li> <li>④ 마을의 형편에 따라 본곡의 다과를 요량하고, 잉여곡을 이용하여 관역에 충당케 한다.</li> <li>⑤ 풍년이 들어 청대자(淸貸者)가 없을 경우는 촌중에 일괄 균분하여 가을에 장리로 환봉(還捧)케 하며, 본곡이 크게 불어나면 취식률을 석당 2두로 낮추고, 흉년이 들면 진청법(賑廳法)에 준하여 받아들여, 흉황의 정도에 따라 이식을 반감 또는 전면케 한다. 또 각 대중 창미(倉米)를 취식한 자가 빈한하고 의탁할 곳조차 없어 납촌하기 어려운 경우에는 마을 전체의 공론에 따라 감면할 수 있다.</li> <li>⑥ 흉년이 들면 촌중의 공론에 따라 진대하되, 사창미 전부를 남김없이 급대(給貸)하는 일은 없도록 한다.</li> <li>⑦ 다른 마을에서 이사해온 자에게는 신입례(新入禮)에 따라 곡물을 받되 10두를 초과할 수 없으며, 이사를 간 자에게는 곡물을 내주지 않는다.</li> <li>⑧ 양반이라 할지라도 사창미 입회곡(入會穀) 5되만은 반드시 납입하여야 한다.</li> </ul>

순천부의 사창제 내용을 통하여 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있다. 첫째, 지방관이 앞에 나서서 설창(設倉)의 기반을 조성한 뒤 최대한의 향촌자치기능을 보장하고 있다는 점이다. 우선 부사 자신이 소장한 절목을 직접 작성한 후 관곡을 견급하여 원곡을 마련함으로써, 설창의 기반이 갖추어질 수 있었다. 일찍이 사창제 설치를 역설했던 이단하는 이 제도가 시행되지 못한 원인의 하나가 민곡을 모아 입본(立本)하려는 데 있었음을 지적하면서, 마땅히 관곡이 출자되어야 함을 주장했던 것과, 순천의 사창제를 비교해볼 필요가 있겠다. 이것은 곧 민곡의 수취로서는 원곡 마련에 성공할 수 없음을 예증한 것이며, 관곡을 이용한 순천부의 사창제가 그만큼 실질적인 것이었음을 입증한 셈이다. 또한 이 제도를 운영할 때 모든 것이 향촌의 공의에 따라 움직이게 함으로써 자치에 따른 자율성이 분명했던 것도 사실이다. 임원의 선발과정에서나 사창을 운영할 때 관청의 간섭이 배제되고 있었다는 면에서 더욱 그러하였다.

둘째, 사창제를 운영하면서 향약과 진청을 아울러 설치하여 제도 상호간의 연계성을 기함으로써, 운영의 효과를 높이려 한 의도가 역력하였다는 점이다. 향약에 대해서는 따로 언급하겠지만 진청에 관해서는 여기에서 설명해둘 필요가 있다. 10개 조로 이루어진 '진청절목(賑廳節目)'<sup>4)</sup> 역시 부사 자신이 작성한 것이다. 진청은 진휼청의 약칭으로 사창이 향촌에서 자치적으로 운영되는 민창이라면, 진청은 관청에서 운영하는 관창이다. 이것도 사창과 같이 진대구휼기구라는 점에서는 차이가 없었지만, 사창의 목적이 향민의 공동이익을 도모하기 위한 것이라면, 진청은 흉년이 들었을 때 기민을 구제하려는 데에 그 목적을 둔 것이다. 따라서 사창이 각 면에 설치된 반면에 진청은 읍내에 하나가 설치되었다.

4) 황익재, 위의 책, 진청절목.

한편 순천부의 사창절목을 보면 진청이 상평창의 기능까지 갖고 있었음을 알 수 있다. 아마 평상시엔 물가조절기구의 성격을 갖되 흉재일 때는 진홀기구로 이용되었던 것으로 보인다. 이것이 물가조절의 기능을 갖고 있었다는 사실은 18세기 해남 출신의 재야지식인이었던 오달운(吳達運)의 『해금집(海錦集)』 ‘광진청(廣賑廳)<sup>5)</sup>이라는 글에서도 확인할 수 있다. 그런데 순천부 진청의 임원구성이 물론 사창과 다른 별개의 조직이었지만, 진곡 분급시에 이용된 하부구조는 사창제의 보·대와 보장·대장의 조직이 그대로 쓰여지고 있었다. 즉, 진청을 사창과 병설하여 그 조직을 유기적으로 연계하여 운영하였음을 말해준다.

셋째, 순천의 사창제가 지닌 또 하나의 특징은, 구성원 사이에 반상의 차별이 나타나지 않는 점이다. 즉 사창의 실무담당자인 보장·대장 등이 서민 가운데서 차출되고 있었을 뿐 아니라, 사창 입회비로 보이는 백미 5되를 각출하는 데 반상의 차이가 있을 수 없음을 강조한 것으로도, 그와 같은 사실을 알 수 있다.

이처럼 장점을 고루 갖춘 순천의 사창제였지만 문제점도 없지 않았던 것으로 여겨진다. 절목 7조에 규정한 것처럼, 풍년이 들었을 경우 청대자(請貸者)가 없다 해서 촌중이 일괄 균분함으로써 장리로 환봉케 하였을 때 빈한한 농민들의 형편이 문제되는 것도 그 한 예이다. 그럼에도 불구하고 이 사창제는 앞에서 본 대로 여러 가지 면에서 중요한 의미를 갖고 있었다. 그리고 1867년(고종 4) 마침내 전국 5도에서 국가시책에 따라 사창제가 실시되었을 때, 면 단위로 사수를 뽑아 그 운영을 향촌민에게 맡겨 이속들이 간여치 못하게 한 것이나, 반상을 논하지 않고 균등하게 적용한 것, 그리고 유고시에 동민들이 공동으로 책납(責納)하게 한 것 등이<sup>6)</sup> 모두 순천부의 사창제와 매우 흡사하였다. 두 사창제 사이에 150년이란 시간적 차이가 있었다는 점을 감안할 때, 순천의 사창제가 그만큼 앞섰음을 알 수 있다.

그러나 순천부사 황익재가 설치한 이 제도가 지속적으로 유지되지는 못하였다. 아마 환곡과 이해관계가 얽힌 나머지, 그것이 뿌리를 내릴 수 없게 되었기 때문일 것이다. 지속성의 여부에 관계없이 관내 전역에 이 같은 제도가 설치되었다는 것만으로도, 당시로서는 그 예를 쉽게 찾아볼 수가 없었다. 특히 중요한 것은, 부사 황익재가 과감하게 환곡제를 파기하고 대신 사창과 진청을 병설 운영함으로써, 지방행정에 혁신적인 양민구제책을 마련하였다는 사실일 것이다. 그가 민폐를 제거하기 위해 기울인 노력과 민생안정을 위해 부실했던 흔적은 진청절목에도 잘 나타나 있으니, 환곡의 폐해를 불식함으로써 민폐를 철저히 없애려 했던 한 지방관의 위민의식을 잘 나타내주고 있다.

#### 참고자료

현종실록.

축종실록.

증보문헌비고.

황익재, 화재집.

정약용, 목민심서.

허지도서.

향역실총, 여강출판사 영인본, 1984.

조현범, 향남악부.

오달운, 해금집.

5) 오달운, 『海錦集』 권4, 廣賑廳.

6) 김용섭, 「환곡제의 釐正과 사창법」, 『동방학지』34, 연세대 동방학연구소, 1982, 98쪽.

- 김용섭, 「환곡제의 釐正과 사창법」, 『동방학지』34, 연세대 동방학연구소, 1982.
- 김준형, 「18세기 里定法의 전개」, 『천단학보』 58집, 진단학회, 1984.
- 박준성, 「17·18세기 宮房田의 확대와 소유형태의 변화」, 『한국사론』 11집, 1984.