

4. 환곡(還穀)

환곡은 관곡을 춘궁기에 빈민에게 빌려주었다가 추수기에 약간의 이자를 보태어 환수하는 진휼제도이다. 조선 개국 초 태조는 의창(義倉)을 설치하여, 처음에는 이자 없이 대여하였다. 그러나 점차 대여 수수료와 보유 양곡의 자연적 소모 등을 보충하기 위하여 1~2할의 이자를 징수하였다. 1451년(문종 1) 국가재정의 궁핍과 각 지방의 환곡에 대한 요구가 격증하자, 의창을 보조하는 기구로 각 촌락에 사창(社倉)을 두어 운영하였다. 1458년(세조 4)에는 흉년에 대비하여 상평창(常平倉)을 설치하였으나, 고려 때와 마찬가지로 상설기관이 아니어서 1626년(인조 4)에 진휼청(賑恤廳)에 통합되었다. 평시에는 상평청이라는 이름으로 물가를 조절하고, 흉년에는 진휼청으로 개칭하여 구제업무를 담당하였다.

환곡은 세종 때부터 1섬당 1말 5되, 즉 10분의 1의 모곡을 이자로 덧붙여 환수하고 모곡은 지방관청의 수입으로 쓰게 하였다. 16세기 명종 때부터 원곡의 부족을 메우기 위하여 모곡 1말 5되 가운데 1되 5홉을 호조에 회록(會錄: 장부에 등재하는 일)하는 일분모회록(一分耗會錄)을 시행하였다.

왜란과 호란으로 국력은 극도로 소모되고 세금제도는 문란해져 국고 수입이 감소하였다. 게다가 군비의 확충이 시급한 문제로 등장하자 환곡의 이식 증대를 국비에 충당하고자 하였다. 그리하여 모곡 1말 5되 가운데 4되 5홉을 호조에 회록하는 삼분모회록이 시행되었다. 이 삼분모회록은 원곡의 비축을 목표로 한 일분모회록과 달리 국가경비에 보충하기 위한 것으로, 빈민구제와 하등의 관계가 없는 제도였다.

이때부터 모곡의 수입을 늘리기 위해 각 관아와 군영에서는 환곡을 신설하거나, 회록률을 1/3회록, 절반회록, 전모회록 등으로 차츰 높이거나, 또는 회록된 모곡으로 다시 원곡을 늘림으로써 원곡이 과잉상태에 이르게 되었다. 그리하여 환곡은 대여와 구제의 방편이 아니라 과세와 이식을 위한 수단으로 바뀌었다. 따라서 백성의 필요 여부를 따지지 않고 대부분 강요하였으며, 그 이식률도 높아 백성들의 원망을 사게 되었다. 결국 환곡은 고리대의 성격을 띠게 되었다.

환곡은 운영기관에 따라 그리고 지역에 따라 다양한 운영방식을 지니고 있어 통일적인 파악이 어려운 실정이다. 더구나 조선시대 순천지역의 환곡에 대한 자료는 매우 빈약한 실정이다. 조선 초기에 대해서는 자료의 부재로 전혀 알 수 없고, 17세기 초의 『충평지』 창고조를 통하여 환곡의 관할 창고를 알 수 있다. 『충평지』를 보면, 부유창(읍내의 서쪽 60리)에서는 주암면·송광면 2면의 환곡을 거두었고, 석보창(읍내의 동쪽 60리)에서는 여수면·삼일포면·소라포면 3면의 환곡을 관리하였다.

조선 후기 순천지역의 환곡 규모와 그 운영에 대해서는 얼마간을 알 수 있다. 18세기 말의 『허지도서』를 보면, 순천지역에서는 다음과 같은 환곡을 운영하고 있었다. 군자창의 쌀 52섬, 나락 4말, 콩 85섬, 걸보리 450섬, 참밀 120섬, 상평청의 쌀 595섬, 나락 2,306섬, 걸보리 2,000섬, 참밀 205섬을 이식하여 중앙에 납부하였다. 그리고 부사 황익제가 설립하여 진휼비를 조달하는 진휼창의 쌀 767섬, 나락 1,320섬, 콩 417섬을 이식하였다. 따라서 18세기 말 순천에서는 모두 쌀 1,414섬, 나락 3,630섬, 콩 502섬, 걸보리 2,450섬, 참밀 325섬을 이식하여 그 이자를 거두었다. 이 중 쌀·나락·콩은 10월에 창고를 열어 12월에 환수를 완료하였고, 보리와 밀은 5월에 개창하여 6월에 봉창하였다.

이와는 달리 정조대의 『순천부읍지』 조적조에는 비변사, 순영, 통영, 병영 등지에서 관리하

는 환곡의 수량이 기록되어 있다. 비변사에서 쌀 1만 9,562섬, 나락 9,462섬, 콩 582섬, 겉보리 1만 888섬, 참밀 64섬을 관리하였고, 순영에서 쌀 480섬, 나락 6,497섬, 콩 100섬, 겉보리 3,908섬, 참밀 28섬을 관리하였다. 통영은 쌀 115섬, 나락 254섬, 콩 5섬, 병영은 나락 219섬을 관리하였다. 이상을 보면 모두 쌀 2만 157섬, 나락 1만 6,432섬, 콩 687섬, 겉보리 1만 4,796섬, 참밀 92섬을 순천지역에서 이식했던 것 같다. 이식의 방법과 시기에 대해서는 알 수 없다.

환곡에 대한 수령과 향리들의 부정은 갈수록 심해졌다. 다산 정약용이 저술한 『목민심서』에 따르면, 수령의 농간질로는 반작(反作)·가분(加分)·허류(虛留)·입본(立本)·증고(增估)·가집(加執)이 있었다. 아전들의 농간질로는 반작·입본·가집·암류(暗留)·반백(半白)·분석(分石)·집신(執新)·탄정(呑停)·세전(稅轉)·요합(徭合)·사혼(私混)·채륙(債勒)이 있었다. 이 중 필요 이상의 미곡을 강제로 대여하여 이자를 받는 늑대, 창고에 하나도 없으면서 장부에 있는 것 같이 꾸미는 허류, 출납 관계에 대한 허위문서를 작성하는 번질(반작을 번질로 읽는다), 반은 겨를 섞어서 대여하여 이자를 사취하는 반백이 대표적인 것이었다.

환곡은 삼정(三政)의 문란 중 가장 폐단이 심한 것이었다. 그리하여 19세기에는 각처에서 민란이 발생하였는데, 환곡이 민란의 주요 원인이 되었다. 순천도 예외는 아니어서 1862년 5월에 3,000여 명의 농민군들이 이마에 백건을 두르고 죽장을 지닌 채 관아를 습격하여 향리들을 구타하고 각종 문물과 장부를 남김없이 불태웠으며 공전을 빼앗았다. 그리고 농민군들은 관정에 들어가 부사 서신보를 상대로 환곡, 결세, 원징된 조세에 대해 따지고 그 해결을 요구할 만큼 환곡의 폐해는 심각하였다.

이에 조선정부에서는 1862년 6월에 삼정개혁을 공포하고 8월에는 삼정이정책을 발표하였다. 삼정이정책은 환곡을 혁파하고 대신 토지 1결당 2냥씩 건어 그동안 환곡 이자로 운영되는 부분에 충당할 것을 명하였고, 통영 환향곡은 호남 산군지역과 호서 각 읍의 경우 본색으로 수송할 것을 규정하였다.

1867년(고종 4) 대원군은 1862년에 삼정이정청의 설립을 계기로 탕감되었던 허류곡을 복구하고, 대여양곡의 회수규칙을 엄하게 하여 이식은 1할로 고정하였다. 환곡제와 사창제를 절충한 사환제로 바꾸어 사창을 각 면에 두었다. 사창의 운영은 향리 대신 마을유지들 중에서 선발된 사수에게 관리하게 하였다. 동리의 대소와 빈부를 참작하여 환곡을 차등 배분하되 반상의 구분을 두지 않고 책정한다는 것이었다. 1895년에는 이를 사환미(社還米)로 개칭, 조례를 발표하여 자치적 색채를 명백히 하고, 이식을 중전보다 매 섬당 5되씩을 감하여 환곡제도의 완벽을 꾀하였으나, 폐단은 여전하였다.

이 당시 순천지역의 환곡 규모와 운영을 간단하게나마 알려주고 있는 자료는 『호남읍지』(1872)이다. 이를 보면, 순천 환곡의 총수는 쌀 2만 5,087섬, 나락 2,502섬, 콩 1,227섬이었다. 이들 곡식 중 절반은 창고에 보관하고 나머지 절반은 환부(還夫)라는 토지와 환호(還戶)라는 가호에 분급하는데, 환부는 615부였고 환호는 2,249호였다. 그러니까 모든 토지와 가호가 환곡의 분급 대상은 아니었고, 상당한 토지와 가호는 환곡의 대상에서 제외되었던 것이다. 이보다 조금 뒤의 『순천속지』(1881) 사환(社還)조에 따르면, 순천지역에는 병인년에 마련된 쌀 700섬과 정묘년에 마련된 쌀 6,555섬 등 모두 7,255섬의 사환미가 있었다. 이 중 500섬은 무인년에 돈으로 바꾸어 중앙에 상납되었다.