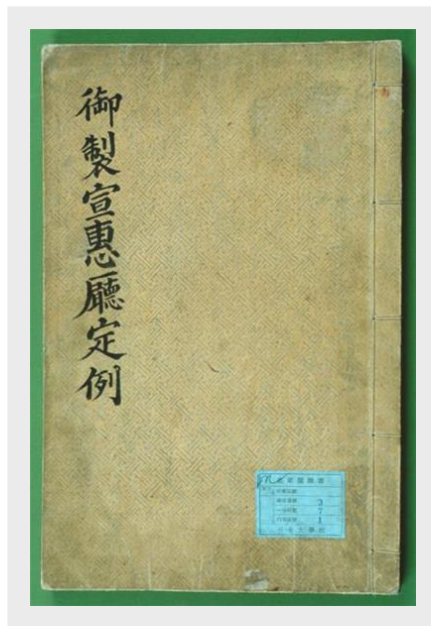


선혜청[宣惠廳]

대동법 재원을 관리하기 위해 설치 되다

1608년(광해군 즉위) ~ 1894년(고종 31)



1 개요

선혜청(宣惠廳)은 조선 후기 대동세(大同稅)의 출납을 관장했던 기구이다. 대동법(大同法)은 현물을 납부하던 공납제(貢納制)를 대신하여 토지에 쌀이나 포, 동전 등을 부과하여 거두어들인 제도였다. 이렇게 수취한 재원을 관리하고 지출하는 역할을 맡은 기구가 선혜청이다. 선혜청은 대동법이 확대되어 시행되면서 기구의 위상도 점차 증가해갔다. 결국, 선혜청은 전세를 관장한 호조보다 더 많은 재원을 관리하게 되면서 명실상부한 조선 후기 중앙재정의 핵심적 기구로 존재할 수 있었다.

2 대동법의 논의 과정과 시행, 선혜청의 설치로 이어지다

『육전조례(六典條例)』에 따르면 선혜청의 업무는 대동법으로 수취한 쌀과 베, 동전의 출납(出納)을 관장하는 것이었다. 즉, 대동법 시행으로 받아들이는 세금을 거두고 내어주는 사무를 관장한 것이었다. 선혜청은 대동법 관련 업무를 전담하는 기구로 이해할 수 있다.

조선시대는 전통적인 세금 수취의 원리에 따라, 토지에 부과하여 소출되는 쌀을 거두는 전세(田稅)와 지방 토산 현물을 수취하는 공납(貢納), 각종 노동력을 활용하는 요역(徭役), 그리고 다양한 명목의 잡세(雜稅) 등의 세금이 있었다. 이 가운데 현물을 수취하는 공납은 현지에서 생산되지 않는 현물이 부과되기도 하는 등 여러 가지 폐해가 발생하기도 했다. 지방에 따라서는 현물을 대신 납부해주고 이자를 받는 방납(防納)이나 특정한 지역 단위로 사적으로 돈을 모아 현물을 사서 납부하는 사대동(私大同)과 같은 편법으로 공물을 납부하기도 했으나 이 역시 많은 폐단이 생겼다.

결국 임진왜란 이후 유성룡(柳成龍)은 각 군현에서 상납하는 모든 물품을 쌀로 환산해서 그 수량을 도별로 합산해 모든 토지에 고르게 징수하자고 했다. 이 쌀을 호조에 납부하면 호조에서 현물을 구입해 공물을 대체하는 방안을 제시한 것이다. 이러한 방식의 편리함을 체험한 집권자들은 내용을 보완하고 제도를 정비하였다. 그리고 광해군이 즉위한 초기에 선혜법(宣惠法)이라는 명칭으로 경기도에 한정하여 시행하였다. 이것이 대동법의 시초이다.

경기도의 선혜법은 1결의 토지에 쌀 16두를 부과하고 14두는 중앙으로 올려 보내 각종 물품을 구입하거나 경비로 활용하게 하고, 2두는 지방 수령이 지방 재정으로 활용하게 하였다. 이는 사람에게 세금을 부과했던 공납과 달리 토지에 세금을 부과한 제도였다. 따라서 가난해서 현물을 납부할 돈이 없던 농민들에게는 환영할 일이었고, 토지를 가진 지주들에게는 세금이 증가하여 반대하는 일이 되었다. 따라서 처음부터 전국에 실시하지는 못하고 찬반의 대립 속에서 제도의 시행 논의가 심화되었다. 1657년(효종 8) 전라도의 경우 전체 53개 고을 가운데 34개 고을이 찬성했고, 13개 고을이 반대했으며 16개 고을이 결정하지 못했다. [관련사료](#) 지역과 성향에 따라 대동법 시행은 찬반의 대립이 지속되었다. 그러나 재원이 있는 토지에 세금을 부과하는 것이 정부 입장에서 세수를 걷기 편리하였고 여러 가지 시행세칙이 마련되면서 대동법은 점차 전국으로 확장되기 시작했다.

처음에는 경기도와 강원도에만 실시되었다가, 1708년(숙종 34) 황해도까지 실시되면서 평안도와 함경도를 제외한 전국 6도에서 모두 실시되기에 이르렀다. 대동법은 전국이 동일하게 쌀을 부과하는 것이 아니라, 지역의 특성에 따라서 산간 지방에는 쌀 대신 베나 목면으로 받기도 하였고, 황해도 등의 지역에서는 동전으로 대동세를 받기도 하였다. 따라서 선혜청에는 쌀과 함께 베나 목면, 동전 등의 화폐 기능을 하는 재원이 보관되었고, 선혜청은 이들 재원을 관리한 것이다.

대동법으로 수취한 세금은 일부는 중앙으로 올렸고 일부는 지방의 재원으로 활용했다. 그러나 조선후기로 갈수록 중앙으로 올리는 비중이 높아지면서, 지방에서는 대동세 이외 별도의 세금을 여러 명목으로 거두게 되었다. 결국 농민의 부담이 증가하여 대동법 자체가 큰 비판에 직면하기도 하였다. 그러나 대동법에 대해서는 긍정적 평가가 지배적이다. 우선 세금을 토지에 집중시키고 정액을 납부하게 했다는 점에서 과세제도의 진보를 이루었고, 수익이 있는 곳에 과세를 한다는 공평 분배의 원칙을 실현하게 되었다. 한편 조세를 쌀과 베, 포, 동전 등의 화폐로 수납함으로써

써 조세 금납화를 실현했다는 점에서도 획기적인 전환이라고 평가된다. 여기에 더해 세금으로 서울에서 물품을 구입해야 했기 때문에 국가 재정으로 시장 경제를 촉진시킨 측면에서 상품화폐 경제의 발전을 이루었다는 평가도 있다.

이처럼 대동법은 조선 후기 재정에서 핵심적인 역할을 했고 다양한 영향을 미쳤던 제도라는 점은 부인할 수 없다. 선혜청은 바로 이러한 대동법의 재원을 관장하는 기구로서 중요한 역할을 했던 것이다.

3 선혜청, 대동법의 확대와 함께 점진적으로 위상을 고조시키다

선혜청은 대동법의 시행과 관리를 위해 설치한 기구로서, 선혜청의 설립과 변천은 대동법의 시행과 변천에 준한다. 선혜청이 대동법을 관장하는 기구로 처음 등장한 것은 1608년(광해 즉위) 경기선혜청(京畿宣惠廳)이 설립되면서 부터였다. [관련사료](#) 선혜청의 어원은 “무선일푼지혜(務宣一分之惠)” 즉, 한 푼의 은혜라도 힘써 베푼다는 뜻에서 나온 말이다. 여기서의 은혜는 국왕이 백성들에게 베푸는 은혜이다.

당초 경기선혜법은 경기도의 모든 토지에서 1결당 쌀 16두를 소출하여 마련된 재원으로, 14두는 중앙인 선혜청으로 보내어 현물이나 노동력을 구매하여 사용하게 하였다. 남은 2두는 지방 군현에서 활용하도록 하였다. 제도의 편리함에 의해 1623년(인조 1)에는 강원도와 충청도, 전라도에 확장하기 위해 삼도대동청(三道大同廳)을 설치하였으나, [관련사료](#) 강원도를 제외하고는 모두 실패하여 폐지되었다. 이후 대동법은 경기도와 강원도에만 유지되었으며 경기도는 선혜청에서, 강원도는 호조에서 각각 관장하였다.

1651년(효종 2)에는 김육(金堉)의 강력한 제안으로 충청도에도 대동법을 실시하게 되었다. [관련사료](#) 이때 호서대동청이 새로 설치되고 선혜청이 이를 관리하게 되었다. 한편 호조의 산하에 있던 강원도 대동청 역시 선혜청으로 사무를 이관하게 되면서 선혜청은 3도의 대동법을 관리하게 되었다.

1658년(효종 9)에는 전라도에도 대동법이 확대 시행되면서 호남대동청이 설립되었고, [관련사료](#) 이를 선혜청이 관장하였다. 이어 1677년(숙종 3)에는 영남청이 설치되었고, [관련사료](#) 선혜청에 부속시켰다. 1686년(숙종 12)에는 진흥청이 선혜청에 부속되었고, 1708년(숙종 34)에는 황해도에도 상정법(詳定法)이 확대되면서 해서대동청이 설립, [관련사료](#) 선혜청에 부속되었다. 마지막으로 1753년(영조 29)에는 균역청이 선혜청에 부속되면서, [관련사료](#) 선혜청은 재정 운영에 있어서 호조의 업무량을 능가하는 기구로 성장하였다.

선혜청은 평안도와 함경도를 제외한 6도의 대동법을 관장하며 그 세수를 모두 관리하였고, 진흥청과 균역청의 재원을 관리하면서 연간 평균 25만 석 규모의 쌀을 관리하는 기구로 가장 큰 재정 창구가 되었다. 조선후기 국가재정을 관장한 호조에서 평균 10만 석 전후의 재정을 활용했던

것을 생각하면, 선혜청의 재정적 규모가 전통적인 재정기구인 호조를 능가한 점을 알 수 있다. 즉, 선혜청은 조선후기 국가 재정기구로서 상당히 중요한 역할을 했던 것이다.

선혜청은 1894년(고종 31) 갑오개혁으로 대동법이 폐지되고 세금이 지세제(地稅制)로 통일되면서 관서 유지의 필요성이 사라지게 되어 혁파되었다.

4 방대한 역할에 비해 간소한 선혜청의 조직, 6청을 분담하여 관리하다

선혜청은 많은 재원을 관리하는 기구치고는 단순한 구조를 띠고 있었다. 물론 선혜청은 100년에 걸쳐 사무가 점진적으로 증가하였기 때문에 조직구조 역시 변화하였지만 기본적인 체제는 그대로 유지하였다. 선혜청은 '도제조(都提調)-제조(提調)-낭청(郎廳)-계사(計士)' 라는 단순한 조직체계를 지니고 있었다. 이는 선혜청이 국가의 정식 관청이 아닌 임시기구에서 시작되었기 때문이다. 국가 임시기구는 도감(都監)이나 청(廳), 소(所) 등의 명칭을 띠고 있는데 이들 기구는 대부분 동일한 관직제도를 가지고 있다. 당상관은 도제조나 제조, 참서관은 낭청, 참하관은 감조관(監造官)을 그 명칭으로 한다. 선혜청 역시 이러한 원리에 의해 도제조와 제조, 낭청을 조직구성원으로 편성하였고, 국가재정 실무를 처리하기 위해 특별히 계사를 두었던 것이다.

선혜청은 시기에 따라 규모의 차이가 있어 일률적인 조직구조로 설명하기 어렵기 때문에, 그 틀이 갖추어진 18세기 이후를 기준으로 선혜청의 직제를 살펴보겠다. 『속대전(續大典)』에 의하면 선혜청에는 도제조 1명, 제조 2명, 낭청 5명, 계사 5인이 있었다. 이 아래에 서리나 도예(徒隸) 등도 있었다. 제조와 낭청의 수효는 처음에는 제조 1명, 낭청 2명에 불과했지만 대동법 시행 지역이 증가하면서 제조 3명과 낭청 5명으로 각각 증가했던 것이다. 이들을 직급에 따라 살펴보겠다.

우선, 도제조는 의정(議政)이 무조건 겸임하게 되어 있었다. 즉, 국가 최고의 관리인 정1품의 영의정이나, 좌의정, 우의정 가운데 한명이 선혜청을 책임지게 했다. 이는 선혜청이 국가의 중요한 임시기구로서 호조보다 많은 재원을 관리하는 중요성에서 나온 것이다.

제조는 3명이었는데 1명은 무조건 호조판서(戶曹判書)가 겸임해야 했다. 이를 예겸당상(例兼堂上)이라 불렀다. 호조는 국가 재정을 책임지는 기관으로, 호조의 책임자인 판서가 선혜청 사무에 참여하는 것은 당연한 이치이기도 하다. 호조판서는 호조와 선혜청의 사무를 모두 파악해야 했다. 선혜청에는 국왕이 직접 임명한 제조도 2명이 있었다. 이를 계차당상(啓差堂上)이라 한다. 『속대전』에 의하면, 계차당상은 종2품 관원 가운데 재원 관리에 재능이 있다고 평가받는 인원을 선발해야 했다. 보통 비변사에서 추천하여 국왕이 임명했지만 영의정이 추천하거나 국왕이 특별히 선발하기도 했다. 대부분의 계차당상은 종2품 이상의 실직 관원이 차출되었다. 실제 임용된 관직을 보면 우의정, 판돈녕부사, 판중추부사, 지돈녕부사, 5조의 판서나 한성부 판윤과 좌·우윤, 군영대장, 좌·우참찬이나 호조참판 등이 계차당상에 겸임되었다. 이들 직임은 모두 종2품의 실직이다. 한편, 계차당상은 정치적 상황에 따라 당파가 변화하기도 하였다. 예컨대, 기사환국(己巳換

局) 이후에는 남인 계차당상이 증가하였고, 경종대에는 소론이, 영조대 전반에는 탕평파가 계차당상에 주로 임용되었다.

낭청은 5명이 선발되었다. 원래는 4명이었는데, 균역법의 시행으로 사무가 증가하면서 1명이 증가해 5명이 되었다. 낭청은 선혜청의 핵심 사무인 6청의 회계를 관리하였고, 당상에게 출납문서에 결재를 받는 역할도 맡았다. 6청이란 대동법이 실시되는 6개 도를 말한다. 경기청, 강원청, 호서청(충청도), 호남청(전라도), 영남청(경상도), 해서청(황해도)이 그것이다. 여기에 더하여 상평청과 진휼청의 사무도 이들이 나누어 관장하였고, 추후에는 균역청의 사무도 담당했다.

『대동사목(大同事目)』에 따르면, 낭청 4원 가운데 2원은 경기·상평·진휼·영남청의 사무를, 2원은 강원·호서·호남·해서청의 사무를 맡게 하였다. 경기청과 강원청은 가장 오래된 선혜청 부속 관서들로 이들 두 계열로 사무가 분장된 것이다. 18세기 초에 이르면, 낭청 4명은 각각 ① 영남청과 경기청, ② 호남청과 강원청, ③ 호서청과 해서청, ④ 진휼청과 상평청을 겸찰하여 관장하였고, 나머지 1명은 균역청의 사무를 관장하였다.

『속대전』에 따르면 낭청은 대부분 음관(蔭官)으로 차출하게 하였고 4품 이상의 관원을 선발하였다. 이후 한명은 문과 출신을 차출하게 하였다. 일반적으로 조선시대의 6조 낭청은 문과 출신과 음관 출신의 계통이 분리되어 있었다. 이조와 예조, 병조는 문과 출신이, 호조와 형조, 공조는 음관 출신이 낭청으로 임명되었다. 선혜청은 호조와의 관련성이 깊었기 때문에 음관 출신이 배정되는 것이 당연했다. 다만 사무가 너무 중요했기 때문에 특별히 문과 출신 낭청도 1명 배정해주었던 것이다.

선혜청에는 계사(計士)도 5명이 배정되었다. 계사는 산학(算學)을 익힌 중인들을 말한다. 산학은 숫자와 관련된 전문 직군들이었으므로 계산에 능통하였다. 이들은 수백만 냥에 달하는 선혜청의 재원과 다양한 현물 가격을 능숙하게 다루며 각종 실질업무를 주관하였다.