

高麗時代의 救貧制度

曹 興 植

(清州大學 社會福祉學科 助教授)

차 례

- I. 序論
 - II. 救貧制度의 變遷過程
 - 1. 制度化的 背景
 - 2. 救貧制度의 變遷過程
 - III. 救貧制度의 主體(救貧機關)
 - 1. 公的 次元
 - 2. 私的 次元
 - IV. 救貧制度의 給與對象과 方法
 - 1. 給與對象
 - 2. 給與方法
 - V. 救貧制度의 給與種類와 規模 및 財源調達
 - 1. 給與種類
 - 2. 給與規模
 - 3. 財源調達
 - VI. 結論
-

I. 序 論

本論文의 目的은 우리 나라 歷史上 처음으로 救貧事業이 制度化하기 시작한 高麗 時代에 있어서의 救貧制度의 전반에 대해 概括적으로 살펴보는 데 있다. 특히 三國 時代와 統一新羅時代에 이미 부분적으로 실시되어 왔던 救貧事業이 高麗時代에 이

르러 公的 機關이 설치되고 制度的으로 구체화되기 시작했는데, 本稿에서는 이러한 制度的의 변천과 아울러 그 시행방법을 살펴봄으로써 이들 制度가 갖는 전반적인 內容과 性格에 대해 규명해 보고자 한다.

다시 말해서 高麗時代의 救貧制度和 관련하여 이미 國史學界와 社會福祉學界에서 몇 편의 論文이 발표된 바 있으나,¹⁾ 이 논문들은 高麗時代의 救貧制度的의 전반에 대한 포괄적인 고찰에 있어서 미흡한 점이 있어 本稿에선 전반적인 高麗時代 救貧制度的의 성격과 내용에 대해 구체적으로 고찰해 보고자 하는 것이다

그러기 위해 우선 高麗時代의 救貧制度的의 變遷過程을 前期, 後期로 구분하여 고찰해보고, 둘째 救貧制度的의 主體(機關)를 公的 次元과 私的 次元으로 구분하여 살펴본 후, 셋째 救貧制度的의 給與對象으로 어느 階層의, 어떤 유형의 사람들이 얼마만큼 해당되었으며 또한 그 方法은 어떠한 것이며 넷째, 給與의 종류는 무엇이었고, 그 量은 어느 정도였으며 財源調達을 어떻게 했느냐에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

本稿는 다음과 같은 前提와 限界를 갖는다.

우선 前提로 첫째, 本稿에서 사용되는 救貧이라는 用語는²⁾ 賑恤, 賑濟, 救濟, 救恤, 救荒 등의 용어가 갖는 의미를 총칭하는 것으로 사용되며, 救貧制度란 자연재해는 물론 사회적 제모순으로 인한 貧困을 포괄하는 광범위한 社會制度로서의 의미를 갖는다. 둘째, 本稿에서 다루고자 하는 救貧制度에는 순수한 질병과 부상에 대한 치료나 예방을 목적으로 한 醫療制度에 관한 것은 제외시키고자 한다. 다시 말해서 빈곤과 질병은 밀접한 관계를 가지는 빈곤과 관련하여 구체적 성격을 띤 醫療制度는 本論文에서 취급이 되겠지만, 치료나 예방을 목적으로 한 순수의료 분야는 일단 제외시키기로 한다. 셋째, 救貧機關으로서의 寺院에 의한 활동을 私的 次元으로 분류했는데 엄밀한 의미에서 이 당시에는 公的 次元을 갖기도 했다. 왜냐하면 寺院의 성립시 왕이 토지와 노비를 하사하는 것이 상례였고, 國教的인 성격을 가져 官과 항상 관련을 가졌기 때문이다. 하지만 직접적인 公的 救貧機關이 아니므로 私的 次元에서 취급하기로 하였다. 넷째, 給與對象을 고찰하는 데 있어서 가급적 그 시대의 制度 속에서 나타나는 대상자 중심으로 다루었다. 그러다 보니 貧民, 飢民, 流民 등의 분류에 있어서 무리가 있을 것으로 생각된다.

그리고 本稿가 갖는 限界로는 단순히 한정된 史料에만 의존함으로써 史料에 기록된 事實들의 概念, 正確性, 相互關聯性 등에 대한 검토가 부족하며, 아울러 社會經濟史的 측면에 대한 이해가 부족하다는 점으로 부분적으로 논리의 비약 및 무리가 많을 줄 안다. 그러나 本稿는 우리의 전통적인 社會福祉 制度史를 연구하는 하나의 試案으로서 필자는 앞으로 이에 대한 더 많은 발전적인 연구를 행할 것을 기약한다.

II. 救貧制度의 變遷過程

1. 制度化의 背景

천재지변, 전란 또는 사회적 제모순 등으로 인하여 고통을 당하게 된 사람들에게 대한 救貧制度는 우리나라에서도 이미 三國時代 초기부터 실시된 것이었다. 그러나 三國時代에는 이것이 실시는 되었지만 制度的으로 완비되지 못했으며 재해상황에 따라 일시방편적으로 실시된 것이었다. 統一新羅時代에도 구빈의 기록이 자주 보이고는 있지만 制度化되지는 못했던 것 같다.³⁾ 왜냐하면 일반적으로 制度化가 이루어진다고 할 때에는 적어도 자생적이고 시행적이던 것에서 비롯하다가 그것이 기대되고 유형화되고 규칙적이며 예측가능한 모습을 갖게 될 때, 즉 制度的 組織體가 생기게 될 때 制度化가 일어난다고 할 수 있기 때문이다.

그러나 高麗時代에 이르면 이러한 구빈사업이 制度化되기 시작하는 것을 볼 수 있다. 즉 太祖(918-943)는 黑倉을 성치하여 구빈을 실시하였고 광종(949-975)은 외척과 호족세력의 약화를 통한 왕권의 강화를 위해 즉위 초부터 各州縣의 稅貢物(特産物)에 대하여 그 액수를 정함으로써 국가에 수입되는 貢物의 액수를 확정하여 지출을 조절하는 동시에 官吏의 作奸을 막고 민폐를 덜어 점차 국가재정을 풍족케 했으며⁴⁾ 同7年(956)에 노비의 신분을 조사하여 본래 良人이었던 자를 해방시켜 還良하고자 한 奴婢按檢法의 단행과 同9年(958)에 後周로부터 귀화한 雙驥의 건의에 따라 科擧制度를 실시하면서 새로운 관료층을 형성하기 시작하였다. 이렇게 중앙의 관료체제가 정비되면서 同14年(973)에는 耕地開墾法을 제정하여 陳田墾耕에 대하여는 그 토지가 私人의 소유일 때에는 初年の 수확은 전부 墾耕者에게 돌리고 그 이듬해부터 田主와 그 수확을 半分케 했으며, 토지가 公田일 경우에는 3년을 한하여 그 수확을 墾耕者에게 전부 돌리고 4년째부터 비로소 法定率에 租稅를 바치도록 했던 것이니,⁵⁾ 이는 토지개간을 장려하고 貧農을 보호하려는 것이었다.

이렇게 초기의 救貧制度는 太祖 때 黑倉에서 시작되어 여러 代를 걸쳐서 光宗 때 濟危寶가 설치되면서 구빈과 의료 활동을 하였으며, 이후 救貧制度가 더욱 발전할 수 있는 여건을 마련하였던 것이다.

그러면 이렇게 救貧制度가 高麗時代 초기부터 설치되고 운영된 배경은 무엇일까? 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 중국으로부터의 思想의 전래 이전의 弘益人

<高麗史> 百官志에 의하여 고려시대의 官職을 현대 정부조직상의 직부와 대비하여 살펴 보면 대략 다음과 같다.¹²⁾

- 司法官..... 刑部 御史臺
- 行政官
 - 財務行政..... 戶部, 大府寺, 物藏省, 司農寺
 - 軍務行政..... 兵部, 衛尉寺, 軍器監, 司水寺
 - 外務行政..... 禮部, 文書監進色, 禮賓省
 - 內務行政
 - 구휼행정..... 大府寺, 大悲院 惠民局
 - 위생행정..... 司幸寺, 大醫監
 - 교통행정..... 兵部 供驛署, 司宰寺
 - 영업행정..... 大府寺 京市署
 - 경찰행정..... 軍營, 巡軍府
 - 공무행정..... 工部, 物藏省, 將作監, 掌冶署, 都校署
 - 경제행정..... 戶部, 大府寺
 - 종교행정..... 宗簿寺, 典儀寺
 - 교육행정..... 國子監, 典樂署, 秘澗省
- 立法部..... 門下省

여기에서 특히 救貧과 관련된 대표적인 中央官制를 보면 大府寺를 들 수 있다. 대부사는 財貨와 廩藏(능장; 관아에서 돈이나 곡식을 내어 주는 일과 보관하는 일)을 담당했는데 이것은 朝鮮時代의 內需司의 모체가 되었다.

이것은 文宗이 정하여 判事는 秩을 正3品으로 하고 卿은 1人으로 하되 從3品으로 하고, 少卿은 2人으로 하되 從4品으로 하고, 知事는 兼官으로 하고, 承은 2人으로 하되 從6品으로 하고 注簿는 4人으로 하되 從7品으로 하였다. 忠烈王 24年에 忠宣王이 外府寺로 고쳐 判事를 革罷하고 卿을 2人, 少卿 1人, 承 1人, 注簿 2人으로 하였다. 후에 다시 大府寺라 칭하여 卿을 尹, 少卿을 少尹이라 하였다. 34年에 忠宣王이 內府司로 고치고 卿을 令이라 하여 正3品으로, 少尹을 副令이라 하여 2人으로 늘려 正4品, 承 2人(正5品), 注簿 正7品으로 올렸다. 恭愍王 5年에 大府監으로 고치고 令을 卿, 副令을 少卿이라 하고 承을 낮추어 從6品으로 하다가 11年에 內府寺라 하여 卿, 少卿을 고쳐 令, 副令이라 하였다. 18年에 다시 大府寺로 하다가 21年에 또 다시 內府寺라 칭하였다. 吏屬은 文宗이 書事 12人, 計史 1人, 記官 6人, 算士 1人을 두었다.¹³⁾

그러면 이제부터 직접적이고 구체적인 救貧機關을 常設과 臨時 機關으로 나누어 살펴 보고자 한다.

1) 常設救貧機關

상설구빈기관이라 함은 구빈을 위하여 국가에서 설치, 운영하던 각종 구빈기관을 말하는데, 이것은 대개 국가에서 재원을 마련하여 그것으로 백성을 구빈한 기관으로서 각종 재난이나 전란 등으로 국가재정이 궁핍하게 되었을 때는 그 기능이 마비되기도 했으나 대개는 고려말까지 존속하면서 구빈활동을 하던 기관이었다. 本稿에서는 설치연대순으로 고찰해 보고자 한다.

① 黑倉

흑창은 太祖(918-943) 때에 설치된 것으로 독자적인 賑貸機關으로서 春頒秋納을 하던 高句麗의 賑貸法에 영향을 받은 것으로 생각된다.

河相洛은 “漢의 舊制를 모방하여 貧民救濟를 목적으로 실시하였다”고¹⁴⁾ 하였지만 <三國史記> 高句麗本記 卷4 故國川王 16年(194) 7月條에 “命有司 每年自春三月至秋七月 出官穀 以百姓家口多少 賑貸有差至冬十月還納 於爲恒式”이라 한 것으로 보아 漢制의 모방이라기보다는, 自主的인 의식과 고구려의 옛 힘을 회복하려는 의욕을 갖고 있었던 太祖로 하여금 고구려의 진대법을 모방하되 그 명칭만은 독자적인 것을 사용하려고 한 의도에서 흑창이라고 한 것 같다.

흑창은 평상시 官穀을 저장하였다가 비상시 빈궁한 백성에게 대여하여 秋收期에 상환토록 한 것이었다. 따라서 이때에 新·舊穀의 교환도 자연히 이루어지게 되었던 것이다.¹⁵⁾ 이 흑창은 국초에 설치되어 많은 구빈을 실시했을 것으로 생각되지만 관계되는 史料의 부족으로 자세히 고찰할 수 없음이 유감이다.

② 濟危寶(濟危鋪)

제위보는¹⁶⁾ 光宗 14年(963)에 처음 설치된 것으로 貧民, 行旅의 구호와 질병의 치료를 맡아 보던 기관이었다. 제위보의 職制가 정비된 것은 文宗代로서, 副使 1人(7品 以上)과 錄事 1人(丙科權務)을 두었는데 속에 使(1人)를 다시 두었다. 이처럼 제위보의 기능으로 보아 여기에 醫官이 전속되어 있었을 것 같으며, 여기서는 죄진 여인으로 하여금 죄의 댓가로 從役을 시키기도 하였다.¹⁷⁾

제위보는 이것을 설치할 때 국가로부터 받은 米穀을 基金으로 하여 그 利息으로 운영하던 재단이었으나 운영이 원활하지 못한 때는 糧穀을 지급받기도 하였다.

제위보의 활동을 보면 顯宗 9年(1018) 7月에는 제위보의 院舍를 수리하기도 하였으며, 肅宗 6年(1101) 4月에는 가난하여 생활이 불가능한 백성을 제위보로 하여금 보리가 낄 때까지 진휼하게 하였고, 同7年(1102) 4月에는 飢民에게 立秋까지 시식토록 했다. 또한 仁宗5年(1127) 3月에는 大悲院과 함께 축적을 후히 하여 질병을 救療하게 하였고 同9年(1131) 3月에는 教書를 내려 大悲院과 함께 수리하여 백성의 질병을 구제토록 하는 등 많은 구빈활동을 하였던 것이다. 그 후 무

신집권과 몽고의 침입을 거치면서 폐파상태에 이르게 되어 忠肅王 12年(1325) 10月에는 惠民局, 東西大悲院과 함께 다시 수리하여 질병을 치료하도록 했으나 큰 효과를 거두지 못하였던 것으로 생각된다. 결국 이것은 恭讓王 3年(1391)에 폐지되고 말았다.¹⁸⁾ 하지만 제위보는 朝鮮時代에 濟生院으로 부활되어 백성을 救濟하였으나 世祖때 惠民局에 합속되었다.¹⁹⁾

③義倉

의창은 太祖 때의 혹창을 成宗 5年(986)에 이르러 唐制를 받아들여 그의 규모를 넓혀 米 1만石을 증축하고 이름을 의창이라 고치는 동시에 이 제도를 여러 州府에도 펴고자(처음에는 首都지역에 두었던 듯함) 州·府의 官憲에게 명하여 해당지역의 人戶의 과다와 倉穀의 數目을 조사해바치도록 하였다.²⁰⁾ 이러한 의창에는 米穀뿐만 아니라 鹽도 저장하여 진출한 것으로 보아 생활 필수품도 저장하였다가 진출하였던 것으로 생각된다.²¹⁾

그 후 구빈이 광범위하게 시행되면서 義倉의 비축량이 감소하면서 부족한 비축량을 보충하기 위해 顯宗 14年(1023)에는 義倉收斂法을 마련하여 都田, 分田, 官·寺院田, 兩班田, 및 軍人, 基人 등이 戶丁에 이르기까지 田租의 액을 정하여 빈민에게 대여하고 추수기에 환납토록 하였다.²²⁾

그러나 무신집권과 몽고의 침입으로 義倉의 활동이 거의 중지되었기 때문에 忠烈王 22年(1296)에는 洪子潘이 義倉戶를 설치할 것을 건의하기도 하였다.²³⁾ 이것은 의창에 특정의 戶를 두어 일정한 토지를 경작시키고 거기서 나온 수확을 가지고 의창의 本穀을 삼도록 한 것으로 생각되는데 이 義倉戶制는 고려시대의 독특한 제도라 할 수 있다.²⁴⁾

고려 말기에 이르러서는 그 기능이 거의 폐파되어 恭愍王(1351-1374)때 鷄林府尹으로 있던 李茂方은 부임초에 대기근을 만나자 倉에 있던 물고기, 소금을 팔아서 의창을 설치하고 빈궁한 백성에게 진대를 실시하기도 하였으며,²⁵⁾ 昌王 元年(1388)에는 楊廣道 都觀察使 成石璘의 청에 의하여 다시 州郡에 의창을 설치하였고,²⁶⁾ 恭愍王 3年(1391)에는 5部에 의창을 설치하는 등²⁷⁾ 기능이 회복되기도 했으나 충분한 재원을 바탕으로 한 前期와 같은 활동은 할 수 없었다.

이 의창은 조선초에도 구빈기관으로 대여활동을 하였으나 조선후기에는 여러 폐단이 발생하여 구빈기관으로의 성격이 크게 변화하였다.

④常平倉

常平倉은 漢의 常平倉制를 모방하여 成宗 12年(993)에 兩京 및 12牧(楊·廣·黃·草·海·忠·淸·公·全·羅·昇·尙·晉 等州)에 설치한 것으로 布 32만匹로써 米 6만 4천石을 바꾸어 5천石은 上京의 京市署에 저축하여 大府寺와 司憲부로 하여금 시기를

보아 糶糶(조적; 곡식의 매매)케 하고 나머지 5만 9천石을 西京 및 州郡倉 15개소에 分置하여 서경의 것은 分司의 사헌대에 맡기고 州郡倉의 것은 각각 地方官으로 하여금 관리케 하여 빈궁한 자를 구제하게 하였다.²⁸⁾

이렇게 볼 때 상평창은 조적을 통한 물가조절 기능과 가난한 자에 대한 구빈 등 두 가지 기능을 가지고 있었다고 하겠다. 그러나 이것도 후기에 와서 유명무실하게 됨으로써 忠宣王(1308~1313)은 즉위 원년에 상평창의 기능을 典農事로 하여금 대신하게 하였지만 이때에 이르면 상평창이 설치되었던 당시의 조적과 진휼의 두 기능 중 조적의 기능만 있었던 것으로 생각된다. 따라서 조선시대에서의 상평창은 주로 조적을 통한 물가조절 기능만을 갖게 되었다고 하겠다.

⑤東西大悲院

大悲院은 開京과 西京에 설치된 國立救療機關으로서 開京에는 東西의 양쪽에 설치되어 있었다.²⁹⁾

이것이 언제 설치 되었는지는 자세히 알 수 없으나 靖宗 2年(1036)에 “東大悲院을 수리하고 飢寒·疾病者로서 갈 곳이 없는 자를 수용하여 衣食을 주었다.”라고³⁰⁾한 것으로 보아 그 이전에 이미 설치되어 있었던 것으로 생각된다.

동서대비원은 주로 환자의 치료와 빈민구제를 담당하였는데 飢寒者, 老人, 孤兒, 鰥寡孤獨 등도 수용하여 진휼하였으며, 빈민에게 음식을 제공하는 등 현대의 病院과 福祉院(수용시설)을 겸한 구료기관이었던 것 같다.

그 직제는 文宗代에 정비되었는데 使 각 1人, 副使 각 1人, 錄事 각 1人(丙科權務), 記事 각 2人(醫吏로 差任), 書者 각 2人으로 구성되었다.³¹⁾ 자세히 보면 開京의 東西大悲院의 使, 副使, 錄事와 西京大悲院의 副使, 判官은 모두 權務官으로 임명하였는데 이들은 과거에 합격한 文官이었으며 記事2명은 專屬醫官을 임명하여 대비원의 주임무인 치료를 전담토록 하였다. 그리고 빈민구제를 위한 대비원 운영을 위하여 蓄積을 많이 하도록 하였고, 때로 이를 수리하여 환경을 정비하였으며,³²⁾ 이러한 경비를 조달하기 위하여 따로 田·民을 屬하게 하였다.³³⁾

毅宗은 22年(1168) 동서대비원과 제위보에 책임자를 임명하여 백성을 구출토록 하였고, 그 官使는 司憲臺에서 能否를 규찰하여 권징토록 하였으며,³⁴⁾ 무신 집권기인 明宗 8年(1178)에도 醫官의 活人業績에 따라 포폄토록 하는 등³⁵⁾ 노력을 경주하였으나 몽고침입을 거치는 동안 거의 폐치되다시피 하였다.

그러나 忠烈王 34年(1308)에는 80세 이상된 老人으로서 보호할 사람이 없는 자를 모아서 구휼하도록 하였고,³⁶⁾ 忠宣王 3年(1311)에는 동서대비원의 녹사로 하여금 有備倉米를 지급받아 질병을 치료하도록 하였으며,³⁷⁾ 또한 忠肅王 12年(1325)에는 이를 수리한 후 환자에게 진휼하도록 하였고,³⁸⁾ 忠惠王 4年(1343)에는 僧 嵩山의 권유

로 習射場을 파하여 동서대비원에 속하게 하고 城外에 院을 세워 城中의 병자를 모아 衣食을 지급하고 치료하도록 하였다.³⁹⁾

그런데 이러한 爲民政策도 恭民王 20年(1371)에 이르러서는 책임자들의 소홀한 관리로 병약자에 대한 진홀이 불가능하게 되었기 때문에 都評議使司와 司憲府로 하여금 늘 體察토록 하고 원래 소속되었던 田疇과 농민을 다시 찾아 약품과 의식을 마련토록 지시하고 있다.⁴⁰⁾ 이와같이 고려말에는 동시대비원의 운영이 원활하지 못했지만 조선시대에는 東西活人院(후에는 活人署)으로 개칭되어 계속 같은 임무를 수행하였다.

⑥ 惠民局

해민국은 睿宗7年(1112)에 설치된 기관으로서 천재지변이나 기근, 전염병 등 재해를 당하는 빈민을 치료해 주고 약품을 지급하는 국립 구료기관이었다. 그 직제를 보면 判官 4人(乙科權務)을 두었는데, 本學(醫官)과 散職으로서 교대로 직부를 보도록 하였다.⁴¹⁾

그러나 고려후기에는 전술한 다른 기관처럼 그 기능이 약화되어 忠宣王 때에는 이를 司醫署의 관할하에 두고 구료활동을 실시하였으나,⁴²⁾ 恭讓王 3年(1391)에는 惠民典藥局으로 되었고,⁴³⁾ 조선시대에서는 다시 惠民局(후에 惠民署로 변경)으로 개칭되어 백성들의 구료를 담당하였다.

⑦ 有備倉

유비창은 忠宣王 2年(1310)에 처음 설치되었다.⁴⁴⁾ 이것은 재난으로 빈민이 발생하거나, 물가가 폭등하였을 때, 이에 대비하기 위하여 설치되었으며 설치된 창고로서 동서대비원을 비롯한 타 구빈기관에도 미곡을 공급하던 의창과 상평창의 복합적 기능을 가진 구빈기관이었다고 생각된다. 즉 忠宣王 5年(1313)에는 유비창 미를 내어 빈궁한 백성에게 진홀하였고⁴⁵⁾ 同西大悲院, 賑濟色, 賑濟都監 등 구빈기관에 미곡을 공급해 주기도 하였으며,⁴⁶⁾ 또한 恭愍王 3年(1354)에는 倉米를 내어 물가를 조절하기도 하였는데,⁴⁷⁾ 이것은 당시 의창과 상평창이 제 기능을 발휘하지 못하였기 때문으로 생각된다.

이러한 유비창은 忠宣王 때 설치되어 그 후 그 기능은 매우 약화되었지만 고려말까지 존속하면서 구빈을 실시하였다. 그 직제로는 使(從5品), 副使(從6品), 承(從7品)들이 있었다.⁴⁸⁾

⑧ 姻戶米法

연호미법은 忠宣王때에 설치된 것으로 풍년에 戶의 大小에 따라 차등있게 곡식을 내어 州廩에 비축하였다가 유사시에 발하여 재해에 대비하기 위한 것이었다.⁴⁹⁾ 이것은 풍년에만 戶의 大小에 따라⁵⁰⁾ 곡식을 내게 하고 이것으로 재해에 대비하려 한 것

이었으니 자기들이 출연한 곡식을 자신들이 유사시에 되찾아 쓰도록 함으로써 유비창의 기능을 가진 것으로 볼 수 있다.

2) 臨時救濟機關

임시 구빈기관을 전술한 상설기관이 기능을 발휘하지 못하거나 구제해야 할 대상이 갑자기 증가했을 경우 일시적으로 설치하여 이들을 구빈한 후 곧 폐지된 각 기관을 말한다. 이러한 기관은 특히 고려후기에 많이 나타나는 바, 그것은 이 시기에 많은 전란과 재난 및 인란 등이 발생하여 상설기관이 그 기능을 충분히 발휘하지 못하였기 때문이다. 설치된 순서대로 보면 다음과 같다.

① 東西濟危都監

동서 제위도감은 睿宗 元年(1106)에 설치되었는데,⁵¹⁾ 그 후 진휼을 실시한 기록이 史料上 나타나지 않는 것으로 보아 임시 구빈기관으로 생각되는데, 이것은 재난시 빈민을 진휼하고 병자를 치료하였던 것으로 생각된다.

② 救濟都監

구제도감은 睿宗 4年(1109)에 설치된 것으로,⁵²⁾ 대기근, 질병 등으로 백성들이 재난을 당하였을 때 곡물, 반죽, 소금, 간장, 참기름, 채소, 의류, 베, 솜 등으로 이들을 진휼하고 구료하기 위한 官設機關으로 생각된다. 하지만 이것은 京內에 전염병이 발생하여 大悲院이나 濟危寶만으로 빈민을 치료할 수 없을 때 임시로 설치한 것으로 생각된다.

③ 救急都監

구급도감은 高宗 45年(1258)에 설치되었는데, 그 직제로서 使·副使·判官은 각 2人, 錄事는 5人으로 편성되었다.⁵³⁾

이것은 기근이 심하게 발생하였을 때 빈민뿐만 아니라 양반관료와 양반의 과부 및 軍士, 僧徒 그리고 諸沒人에게도 미곡을 賜與하는 등⁵⁴⁾ 진휼하기 위하여 일시적으로 설치되었던 것으로 생각된다.

④ 孩兒都監

해아도감은 忠物王 3年(1347)에 설치된 구빈기관으로,⁵⁵⁾ 주로 乳幼兒를 보호, 양육하는 일을 맡아 보던 기관으로서 우리나라 史上 최초의 官設嬰兒院으로 생각된다. 고려 전기에는 동서대비원, 제위보 등의 기관에서도 고아를 보호, 양육하였으나 후기에 이러한 기관들의 운영이 유명무실 해지면서 고아들을 돌보기 위하여 따로 이것이 설치된 것 같다. 이것은 그 명칭으로 보아 임시기관은 아닌 것 같으나 다른 기록이 없어 뒤에 했는지 알 수 없기 때문에 이렇게 일시 기관에 분류해 놓은 것이다.

⑤賑濟都監

忠穆王 4年(1348)에 “西海·楊廣2道에 기근이 일어나므로 使臣을 보내 진휼케 하였고 또 진제도감을 설치하고 王의 食費를 감하여 그 비용에 충당케 하였으며, 진제도감에 영을 내려 有備倉米 5백石을 발하여 굶는 자에게 죽을 베풀어 주도록 하였다”는 것으로⁵⁹⁾ 보아 진제도감은 이때에 설치된 임시 구빈기관이었던 것으로 생각된다. 이것은 특히 천재지변에 의한 재난 발생시 진휼을 실시했던 것으로 구제도감이나 구급도감과 유사한 기관으로 생각된다.

⑥賑濟色

진제색은 忠穆王 4년 (1348)에 “宰樞가 의논하여 太史府庫米 30石, 黃豆 50石,⁵⁷⁾ 義城·德泉倉米 1백石, 內府常滿庫布 1백匹을 진제색에 給할 것을 청하였다.”는 것으로 보아 同年 3월에 임시로 설치되었던 것으로 보이며, 이것이 임시 구빈기관이라는 것은, 곧이어 폐치되었다가 恭愍王 3년(1354) 기근이 들자 다시 演福寺(開京)에 진제색을 설치하고 有備倉米 5백石을 발하여 飢民에게 죽을 베풀도록 한 것으로 보아⁵⁸⁾ 더욱 그러하다.

이 진제색은 禔王 7年(1381)에 또다시 설치하게 되었는데⁵⁹⁾ 이것은 비상시에 일시적으로 설치되었던 이 기관이 禔王代에 이르는 사이에 다시 폐치되었기 때문인 것이다. 이같이 수차에 걸쳐 설치되었던 진제색은 전술한 구제도감이나 진제도감과 같은 성격의 구빈기관이었다고 생각된다.

2. 私的 次元

1) 寺院에 의한 活動

佛敎는 고려시대에 國敎화됨으로써 社會에 큰 영향을 주게 되었는데 특히 寺院이 경제적으로 많은 토지와 노비를 소유하게 됨으로써 寺院經濟의 바탕이 된 것이었다. 사원을 처음 설립한 때는 국가에서 토지와 노비를 하사하는 것이 상례였고 여기에 왕족과 귀족의 田畵의 기증과 寺院田은 免稅田이었기 때문에 사원의 재산은 계속 늘어갔으며, 밀착된 권력을 이용하여 남의 토지를 강탈하거나 매입, 개간을 통해 토지를 넓혀 갔던 것이다. 따라서 사원에서는 이러한 풍부한 토지와 재산을 이용하여 佛敎의 기본적인 사상인 자선을 행하는 慈悲心과 福을 만든다는 福田思想에 바탕을 두고⁶⁰⁾ 빈곤한 백성이나 행려자에게 시식 및 구료 등의 진휼을 실시하게 되었던 것이다.

이러한 사원에서의 구빈활동을 보면, 顯宗 7年(1016)에 稷山縣 갈림길 요충지에 弘經寺를 창건하여 交通로의 역할을 담당하게 하였으며, 도적을 방지하고, 寺院 西

쪽에 客館을 세워 米穀을 저장하였다가 긴급시에 이것으로 진휼을 실시하였으며, 醴泉 龍門寺에서는 그 재산을 이용하여 겨울에 콩국, 국을 행인에게 나눠주기도 하였고, 또한 慧炤國師는 廣濟寺 門앞에 솥을 걸어 놓고 죽을 쑤어 行人을 진휼하였으며. 恭愍王 10年(1361)에는 普濟寺에 관곡을 주어 승려로 하여금 賑濟場를 설치하여 구빈토록 하였던 것이다.⁶¹⁾ 또한 王城의 長廊에는 10칸마다 장막을 치고 불상을 설치하고는 큰 독에 승능을 채워 놓고 국자 따위를 마련하여 두어 오가는 사람이 귀천없이 아무나 마시게 하고 승려가 그 일을 맡아 보게 하였는데⁶²⁾ 이것은 철저한 급수공덕의 실천이었다. 그리고 고려시대 寶와 같은 기능을 갖고 寺院에 설치한 서민 금융기관으로 長生庫를 들 수 있는데(최초의 설립연대는 불명) 肅宗 6年(1101) 11월에 “都兵馬使가 奏하기를 ‘동경 관내의 郡縣에 가뭄이 매우 심하여 백성들이 그 재해를 입었으니 分秋의 長生軍와 諸倉軍의 곡식을 방출하고 進缺한 미곡은 풍년들기를 기다려 거둬 들이소서’하니 制하여 可마다 하였다.”는⁶³⁾ 것으로 보아 때때로 제위보 기능을 함으로써 구빈을 행한 것으로 생각된다.

또한 醫僧의 구료활동도 있었던 것으로 보이는데 원래 醫僧은 자신들의 치료를 위하여 생겨난 것이지만 慈善과 布敎의 두가지 목적을 위하여 민간을 상대로 구료행위를 하였고 때로는 이러한 醫術을 他人에게 전수하기도 하였다.⁶⁴⁾

하지만 이러한 사원의 구빈활동은 국가에서 행하는 것과 같이 지속적인 것이 아니라 비상시에만 행해졌던 것 같으며, 또한 전국의 사원이 모두 이러한 구빈활동을 한 것이 아니었기 때문에 실제로 사원의 구빈혜택을 입은 사람이 얼마인지는 알 수가 없다.

2) 民間에 의한 活動

일반적인 상호부조를 목적으로 한 契나 두레 등의 자발적인 활동을 통해 일정한 테두리 내에서 백성 상호간에 구빈을 한 경우도 많았지만 특히, 비상시나 재해에 빈곤한 백성들에게 국가의 구빈활동만으로는 충분히 진휼을 실시하지 못한 경우도 많이 있었다. 그 이유는 특히 公的 次元에서의 구빈활동을 위한 국가의 재정이 충분치 못한 데 있었던 것이다. 따라서 活人에 뜻을 가지고 있던 民間人들이 가끔 慈善事業을 하는 경우가 있었는데, 특히 고려후기에 많이 등장하였다.

그 예를 <高麗史>에 의해 살펴보면⁶⁵⁾ 구빈활동을 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 하나는 굶주린 백성을 구출한 것이었고, 다른 하나는 醫藥으로서 活人事業을 한 경우이다. 前者의 대표적인 인물로는 尹桓(? ~ 1386)과 崔雲海(1347 ~ 1404)를 들 수 있는데 이들은 당해 지역의 빈민들을 일시적으로 상황에 따라 구출함으로써 구빈활동을 平生事業으로 지속할 수 없었다.

때 이들에 대해 향연을 베풀기도 했고, 의복과 식량을 비롯한 생활필수품 등을 賑給 또는 下賜하였으며, 東西大悲院이나 濟危寶 등의 구빈기관에 수용하여 진휼하기도 하였던 것이다.⁷¹⁾

사궁중에서도 특히 고아의 진휼에 대해 특별한 관심을 가진 것 같은데, 즉 成宗 10年(991)에는 부모나 친척이 없는 아동으로 병이 있는 자는 官穀은 급여하여 이를 진휼하게 하였으며,⁷²⁾ 同13年(994)에는 有司에 명하여 양육자가 없는 고아로 10세에 한해서는 官(東西大悲院·各官危)에서 급양하고, 그 연령이 지난 자는 본인의 원하는 바에 따라 거주를 정할 수 있도록 해주었다.⁷³⁾ 특히 고려말에는 해아도감이 설치되어 고아들을 수용하여 보호, 양육한 것은 이미 前述한 바다.

그리고 兵亂과 凶年으로 流離, 乞食하는 유아, 기아, 빈민아 등을 사원에서 수용, 양육하여 승려 또는 使役僧으로 양성하기도 하였으며, 자녀없는 민가에서 養子女로, 혹은 自家奴婢로 삼기 위하여 民家收養이 행해지기도 하는 등 인신매매, 유괴, 약탈 등의 폐단이 발생하기도 하였다.⁷⁴⁾

하지만 전반적인 사궁에 대한 진휼은 일시적이 아니라 지속적이었으며, 그 방법도 다양했고, 조선시대에도 官의 우선적인 의무로서 이들에게 많은 진휼을 실시하였다.

②老人

고려시대에는 老人에 대해서도 특별한 관심을 갖고서 진휼을 실시했는데, 成宗 10年(991) 7月 教書에 “雍熙 3年(成宗 5年)에 京城 서민으로 나이 80 이상된 자는 所司에서 성명을 기록하여 申聞하도록 하라”고⁷⁵⁾ 한 것으로 보아 노인에 대한 정책이 만들어졌던 것으로 생각된다. 이러한 노인의 진휼에 대한 기록은 많이 있는데, 특히 고려시대에는 사궁에 속하지 않는 일반 서민노인에 대해서 여러 방법으로 진휼을 실시하였다. 즉 成宗 9年(990)에는 西道에 幸하여 教書를 내려, 서민남녀 100세 이상에게는 京官 4品으로 하여금 그 집에 存問하게 하고 布20匹, 稻穀10石을 賜與하였으며, 90세 이상자에게는 布4匹, 稻穀2石, 80세 이상자 및 篤疾者에게는 布3匹, 稻穀2石을 賜與하였다.⁷⁶⁾ 顯宗元年(1009)에는 毬庭에서 남녀 80세 이상자 및 篤疾者 635명을 모아 친히 酒食, 茶藥, 布帛을 차등하게 사여하였으며,⁷⁷⁾ 忠肅王 12年(1325)에는 教書를 내려 90세 이상이면 官에서 양곡을 급여하고, 70세 이상이면 侍丁 1人을 給하고 동시에 組稅를 면제해주었다.⁷⁸⁾

③疾病者

고려시대에는 篤·廢病者 즉 고치기 힘든 병이나 중한 병이 있는 疾病者에 대하여 적극적으로 진휼을 실시하였다. 그러나 疫疾 등이 만연했을 때는 國立救療機關인 東西大悲院, 濟危寶, 惠民局 등만으로써는 모든 질병자를 구료할 수 없었기 때문에

救濟都監, 救急都監 등의 임시구빈기관을 그때마다 설치하여 이들에 대하여 진휼을 실시하기도 하였다. 또한 前述했듯이 민간인으로서 구료사업에 뜻을 둔 王沔, 蔡洪哲, 許棕 등이 일종의 자선사업으로서 가난한 질병자에 대하여 약을 시혜하여 진휼을 실시하기도 하였다.⁷⁹⁾

④ 貧民·飢民·流民

빈민, 기민, 유민은 어떤 이유에서건 굶주리게 되어 생긴 것이라는 점에서는 똑 같지만 형태에 있어서는 차이가 있다. 따라서 이 셋을 형태별로 나누어 고찰해 보 고자 한다.

빈민이라 함은 일반농민으로서 빈궁하게 된 자를 말하는데, 발생원인은 주로 官使의 가렴주구와 蠹族, 富民의 횡포를 들 수 있다. 특히 고려후기에는 몽고의 壓制도 국가에서 일정하게 징수하는 貢賦 이외에 蒙使가 다녀갈 때마다 수시로 이를 징수하는데다가 代納으로 인한 폐해 때문에 빈민이 더욱 증가하게 되었던 것이다. 그러다 보니 부채를 갚기 위하여 子女마저 매매하기도 했다.⁸⁰⁾ 그러므로 국가에서는 民生을 餓死나 流亡에서 구제하고 組稅의 확보를 위해서도 이들에 대해 관심을 갖고 진휼을 실시하지 않으면 안되었던 것이다.

반면에 기민은 천재지변이나 전란 등의 재난으로 인하여 양식은 물론 거처할 곳도 없는 백성들을 말하는데, 이러한 재난을 급작스럽게 오기 때문에 국가에서는 이러한 때에 기민을 구제하기 위하여 대비책을 세우기도 하였고 이들을 구제하기도 하였다. 따라서 빈민은 그 원인이 제거되지 않는 한 계속 발생하는 것인데 비해, 기민은 일시적 이유로 발생한 것이기 때문에 그 원인이 제거되면 기민도 동시에 사라지는 것이라 할 수 있다. 하지만 빈민이나 기민 모두 전국적으로 발생하였기 때문에 국가에서 이들을 위해 실시했던 진휼은 일시적이거나 지역적인 대책에 불과하여 근본적인 것이 되지 못함으로써 결국 많은 流民을 발생케 하였는데, 특히 ‘十室九空’은 유민의 극심한 현상을 보여주었다.⁸¹⁾

이러한 流民은 특히 고려후기에 安定處를 찾아서 國外나 權門勢家와 寺院 또는 農莊內로 투입되어감으로써 심각한 인구감축과 自營民의 流民으로의 전락에 따라 농업생산에 막대한 지장을 초래하여 국가는 稅源의 감소로 인한 극심한 재정난을 겪게 되었다. 또한 이들은 자의가 아니라 어쩔 수 없는 상황에서 유민이 되었기 때문에 자기들의 독특한 취락인 ‘伊里干’이란 집단을 형성하여 정부에 대해 반항하고 良民의 재산을 약탈하는 등 사회적인 문제를 야기시켰다.⁸²⁾

따라서 정부는 유민의 보호와 방지책으로 各道에 按撫使, 按兼使, 按集使등을 파견하여 백성들을 慰撫하고 온갖 악폐를 자행하는 부패오리들을 제거하며 시정을 고쳐 流亡, 離散하려는 농민들을 미연에 방지하려 했으며, 外地에서 귀환하는 자에 대

責任地域이 분명해지고 있는데 이들은 각각 진휼의 임무를 띠고 지방에 파견되어 백성에 대한 구빈은 물론 守令에 대한 殿最報告의 역할을 하였다. 이때 파견되는 賑恤官의 品階는 3品에서부터 7品까지 다양하나 주로 6品 정도가 이를 담당하였다.⁹⁴⁾

이와 같이 賑恤官으로 중앙에서 파견되는자에 대한 직관과 성명, 책임지역이 명확해지는 것은 비록 史料記述上의 차이와 恒例化된 제도가 아니란 점을 감안하더라도 政策으로서 상당한 발전적 양태를 보여 주는 것이라 하겠다.

②義倉, 常平倉 이외의 倉을 통한 보조적 구빈활동

의창은 成宗때에 설치되어 구빈정책을 담당한 중요한 기관이었지만 불과 37년만인 顯宗 14年(1023)의 義倉收斂法은 官穀만으로는 불충분했던 당시의 사정을 잘 반영해 주고 있다. 또한 빈번한 재해의 발생은 제도화된 義倉, 常平倉의 기능의 한계를 가져왔고 이들 기관 이외의 다른 기관으로부터의 보조를 필요로 하게 되었다. 즉 文宗4年(1050)에는 司倉公廩粟으로 耕耘을 돕도록 하였고, 同王6年(1052)에는 龍門倉粟 8,000石을 鹽州와 白州로 옮겨 농민에게 賑給토록 했고, 同王 21年(1067)에 安爛倉을 열어 기민을 진휼했으며, 同王25年(1071)에 玄德宮米 500石을 내어 設食하였다.⁹⁵⁾ 이러한 보조적인 구빈활동을 이 당시의 긴급한 상황을 잘보여 주고 있다고 하겠다.

③罷役·赦免

〈高麗史〉에 나오는 나오는 羅役記事는⁹⁶⁾ 실제 農期를 맞아 농사에 전념하기 위한 조치로서 백성을 기근으로부터 미연에 방지해 주거나 현재의 빈곤상황을 해결하도록 하는 간접적인 구빈정책의 하나였다.

그리고 赦免은 재해발생시 이것의 일시적인 해결을 위해서 죄상이 가벼운 죄수를 풀어 주거나 먼 곳에 유배되어 있는 자를 가까운 곳으로 옮겨주는 등⁹⁷⁾ 파역과 마찬가지로 간접적인 구빈정책의 일환이었다고 할 수 있다.

④納粟補官制

납속보관제는 국가재정이 부족했을 때 또는 흉년으로 기근이 발생하여 백성들이 빈궁하게 되었으나 국가재정의 부족으로 이들을 구빈하지 못하게 되었을 때에 富民이나 良人들로 하여금 미곡을 납입케 하여 그것으로 부족한 재정을 보충하거나 빈궁한 백성을 진휼하고 그들이 납입한 곡물의 양에 따라 차등있게 관직을 수여하던 제도이다.⁹⁸⁾

이 제도는 高麗 忠烈王 元年(1275)에 국가재정을 보충하기 위하여 처음 실시되었던 것으로, 그후 忠穆王 4年(1348)에는 元의 賑濟對備策이었던 入粟補官制를 모방하여 국가재정의 부족을 충당하고, 비상시 빈민을 구빈하기 위하여 실시되기도 하였던 것이다. 그러나 이것은 恒例的으로 실시되었던 것이 아니라 일시적으로 실시

되었던 것이고 구빈보다는 재정보충의 의미가 컸기 때문에 실제 빈민들에게 얼마나 혜택이 주어졌는지는 의문이며, 오히려 이로 인하여 官職의 문란과 관리들의 가렴주구만을 일삼게 함으로써 고려멸망의 한 원인이 되었다고 하겠다.

V. 救貧制度의 給與種類와 規模 및 財源調達

1. 給與調達

일반적인 社會的 給與의 종류는 급여대상자들에게 전달되는 대책이 어떤 형태로 주어지는가 하는 문제로서 종래에는 現品이나 現金과 서비스 사이의 선택이었으나 점차 그 형태도 다양해져서 機會, 權力, 保證(credits) 등도 포함되어 있다.⁹⁹⁾ 그러나 고려시대에 있어서 이렇게 세분화된 형태에 따라 給與種類를 나누기로는 무리가 있으므로 本稿에서는 크게 物質的 給與와 非物質的 給與, 들로 나누어 그 종류를 살펴보고자 한다.

1) 物質的 給與

물질적 급여의 대표적인 것은 食糧에 대한 賑給이었다. 史料에 자주 보이는 '發倉' '開倉'이 이런 기능을 담당했던 것으로 보이는데, 倉을 통한 賑恤物種을 주로 米, 粟, 鹽으로 보인다.¹⁰⁰⁾

賑恤物種이 가장 잘 나타나 있는 것은 文宗 6年(1052)의 기록인데,¹⁰¹⁾ 즉 東北路의 諸州郡에 계속되는 가뭄으로 병졸들이 기근에 시달리자 兵馬鹽倉使와 首領官에게 진휼을 명하여 衣服을 주었고, 또 京城의 백성이 기근으로 시달리자 有司에게 명하여 3만여 명의 기민을 모아 米, 粟, 鹽鼓로서 진휼한 내용이다.

米, 粟, 鹽, 衣, 服, 醬, 鹽鼓 외에 光宗 19年(968)에는 餅餌와 米豆, 柴炭을 주기도 하였으나 布도 중요한 진휼물종의 하나였다. 고려시대에 있어서 농업과 수공업이 발달함에 따라 상품유통이 활발해졌고 교환수단이 필요했는데 비록 중국의 화폐가 유통되고 成宗 15年(996)에 최초로 鐵錢이 주조되기도 했으나 米와 麻布, 苧布가 주된 유통수단이었다.¹⁰²⁾

이러한 직접적인 賜物 외에도 恭愍王 10年(1361)에 普濟寺에 설치했던 賑濟場과 같이 設食을 통해 궁민과 행려에게 진휼한 경우도 있고, 사원이나 普通院에 2~3개월 동안 설치하여 죽이나 소채 등으로 진급하기도 했다.¹⁰³⁾

이상에서 볼 때 衣食住 생활 중에서 衣食에 대한 진급은 여러 번 시행되었으나 水災로 인하여 80여戶 또는 100여戶가 침수되었는데도 住에 대한 진휼기록은 전혀 없고, 다만 文宗 5年(1051)에 火災를 당한 120여戶에 대하여 材瓦를 주었다는 기록이 있다. 이 밖에 자연재해와는 무관하지만 顯宗朝에 빈번한 거란과의 전란으로 인하여 농사를 그르쳤고, 이때에 조정에서는 戰禍地域에 식량과 種子와 함께 農具와 官牛를 주어 농사를 돕기도 하였다.¹⁰⁴⁾ 또한 가난하여 장례를 치루지 못하는 자에게 葬費를 지급하기도 하였다.¹⁰⁵⁾

2) 非物質的給與

비물질적 급여의 대표적인 것으로는 東西大悲院, 濟危寶, 惠民局, 濟危都監, 救濟都監 등의 國立救療機關에서 행한 환자의 치료 및 飢寒者와 無依無托者에 대한 서비스를 들 수 있다. 아울러 견면과 같은 조세감면 제도 및 비상시 일시적으로 행한 罷役, 赦免 등도 들 수 있다.

그리고 현대의 專門 社會 事業家들이 행하는 相談서비스에 근접한 형태의 제반 상담에 대한 기록이 전혀 없어 이에 대한 서비스는 없었던 것으로 생각되지만, 佛敎가 국교였던 당시에 신앙과 심리적, 육체적인 병치료는 서로 밀접한 관계를 가짐으로써 醫僧과 醫官에 의한 초보적인 상담서비스는 존재한 것으로 여겨진다.

2. 給與規模

구빈제도의 시행에 있어서 수적으로 얼마 만큼의 인원에 대해, 어느 정도의 양을 제공했는가를 알아 봄으로써 그 규모를 알 수 있다.

1) 給與者數

이 당시의 정확한 규모에 대해 알아 보려면 우선 당시 인구에 대한 총체적인 파악이 선행되어야 하겠지만, 현재의 입장에서는 史料의 부족으로 불가능한 일이기 때문에 다만 구빈기록에 나타난 인원에 대해 살펴보기로 한다.

인원이 나타나 있는 기록을 보면 太祖 元年(918)의 1,000여명으로부터 시작하여 顯宗 卽位年(1010)에 男女老人과 篤疾者 635명, 文宗 5年(1051)에 80歲이상의 僧俗男女 1,343명 篤廢疾, 僧俗男女 653명, 孝子, 順孫, 節婦 14명, 同王 13年(1059)에 國·庶老 및 篤疾者 등 1,280명이 보이고 가장 대규모적인 기록으로는 同王 6年(1052) 京城에서 30,000여명의 기민을 진휼하였다는 기록이 있다.¹⁰⁶⁾ 그러나 이렇게 빈약하고 疎略한 기록들만으로는 입체적으로 정확한 규모를 밝히기가 어려우며 고작 자료의 나열로 그

칠 수 밖에 없는 실정이다!¹⁰⁷⁾

2) 給與量

구체적인 급여량에 대해서는 <高麗史>의 여러 곳에서 보이지만, 單一施行으로 가장 많은 양을 진휼했던 것은 成宗 9年(990)의 일로 平壤府를 비롯한 11州, 12縣, 11驛에 稻穀 9,375石을 주었던 것이다!¹⁰⁸⁾ 그러나 이것은 대상지역이 너무 광대하였기 때문에 분배량은 적었을 것으로 생각된다.

이 외에도 개인에 대한 시혜기록으로 王이 出御하는데 쌍둥이를 안고 있는 부인을 보고 布 20匹을 주었고,¹⁰⁹⁾ 거지를 보고는 한 사람에게 布 1匹과 綿 2兩씩을 주었다는¹¹⁰⁾ 기록이 있으나 이것은 王 개인의 恩惠的인 下賜이므로 제도로써의 급여량을 파악하는 데는 별로 의미가 없다고 하겠다.

3. 財源調達

기본적으로 재원은 租稅를 통하여 조달하였다. 특수한 경우 민간재원의 수합에 의해 충당되는 경우도 있었으나¹¹¹⁾ 그것은 오히려 예방책으로서 防災의 성격을 지니는 것이었다. 재원은 종종 고갈되기도 하여서 제빈기구가 정상적으로 운영되지 못하고 置廢되기도 하였는데, 그 대비책으로써 일정한 자금을 예비하고 그 이식을 재원으로 충당하는 방법을 취하기도 하였다. 앞서의 제위보나 상평창 등의 운영방식도 기본적으로 같은 것이었다.¹¹²⁾

또한 고려후기에 와서는 국가재정의 부족을 충당하기 위하여, 앞서 설명한 납속 보관제도를 실시하였으며, 元으로부터 구빈을 위한 外資導入을 하였다. 이러한 元으로부터 대량의 米穀을 下賜 또는 借用한 기록을 보면 다음과 같다.

고려 元宗 15年(1274)에 元世祖 忽必烈은 고려에 기근이 심하여 征東(日本)의 목적으로 두었던 軍糧米 2만石을 元의 東京에서 수송해와 구빈케 하였으며,¹¹³⁾ 忠烈王 6年(1280)에 장군 金富允을 元에 보내어 中書省에 奏請을 청하여 軍糧米 2만石을 차용하여 경상, 전남도 기민을 구빈케 하였고 가을에 상환하였으며,¹¹⁴⁾ 同18年(1292)에 元에서 徐興祥 등을 보내어 쌀 10만石을 배로 운송해서 기민을 구제하게 하였는데 풍량을 만나 杼糶, 침몰되어 4,200石만 실고 왔기에 각 領部 各戶에 쌀 1石씩을 반급하였다.¹¹⁵⁾ 그리고 同20年(1294)에 元帝는 일본을 정벌키 위하여 江華島에 적치하였던 軍糧米 10만石 중 5만石으로써 기민을 구제케 했으며,¹¹⁶⁾ 同21年(1295)에 元의 遼陽省을 元帝의 命에 따라 軍糧米 3천石으로 雙城의 기민을 구제하였다.¹¹⁷⁾

이렇게 고려가 외부의 원조에 의존케 된 요인은 각종 재해와 함께 元이 요구한 征

東에 대한 戰費부담 등에 의해서 국고의 허갈을 면치 못하였기 때문에 국내의 기근 등 재난을 돌볼 재정적 여력이 없었던 연유에서 비롯되었다고 생각된다.

VI. 結 論

지금까지 살펴 본 고려시대의 구빈제도에 관한 개괄적인 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 고려시대에 있어서 구빈활동이 制度化된 배경은 정치도덕으로서의 유교적 성격의 등장과 王의 責己의 경향 및 사회의 안정과 왕권의 강화를 도모한 데에 있다. 그리고 그 변천과정을 보면, 전기에는 太祖를 거쳐 成宗에 이르러 制度的으로 확립되었고 후기에는 仁宗 이후로 점차 그 기능이 쇠퇴하여 一時的인 구빈기관으로 변모되어 갔다. 이것은 이 기관들의 자본이 주로 官穀에 의지하였으므로 사회가 안정되었을 때에는 제대로 운영이 되었지만 정변이나 외침 등이 있었을 때에는 사실상 유명무실하게 되었기 때문이다. 하지만 고려시대 구빈제도는 이후 조선시대 구빈제도의 모체가 되었다.

둘째, 고려시대의 구빈기관으로는 公的 次元과 私的 次元 둘로 나누어 볼 때 우선 公的 次元에서, 구빈과 관련된 대표적인 中央官制로서 大府寺를 들 수 있으며, 직접적인 구빈기관으로서 常設機關과 臨時機關으로 구분할 수 있다. 이중 상설기관들은 지속적인 비축과 정비를 통하여 구빈을 실시하였으나 고려후기에는 사회의 혼란으로 유명무실하게 되어 그 후로는 비상시마다 임시기관들이 설치되어 구빈을 실시하고는 곧 폐치되었는데, 대표적인 이들 기관들을 설치순으로 살펴 보면 다음과 같다. 즉, 상설구빈기관으로는 黑倉, 濟危賣(濟危鋪), 義倉, 常平倉, 東西大悲院, 惠民局, 有備倉, 烟戶米法 등을 들 수 있으며, 임시 구빈기관으로는 東西濟危都監, 救濟都監, 救急都監, 孩兒都監, 賑濟都監, 賑濟色 등을 들 수 있다. 한편 私的 次元으로 寺院이나 民間人에 의한 구빈활동은 주로 비상시에 실시된 구빈활동과 醫僧에 의한 구료활동을 들 수 있다. 특히 구빈을 위해서 長生庫 등이 많이 활용되었으며 이러한 제반 활동들은 佛敎의 자비심의 표현이거나 포교의 수단으로 실시되었다. 그리고 民間人에 의한 구빈활동은 대부분 고려후기 때 실시된 것으로, 비상시에 일시적으로 이루어진 구빈활동과, 지속적으로 실시된 구료활동으로 구분된다.

셋째, 구빈제도의 급여대상을 階層別로 보면 주로 良人들 중 백정 농민층이 대상이 된다. 또한 대상으로 奴婢를 제외한 集團賤人들도 포함되었는데, 그 이유는 이들의 편성이 남세와 부역의 측면에서 볼 때 농민의 경우에서와 같이 국가와 백성간

에 보호와 의무라는 상호작용이 이루어졌기 때문이다. 그런데 문제는 奴婢 중에서 公奴婢의 경우 급료와 납세의 경우가 있어 국가에서 행한 구빈의 혜택을 어느 정도 받았을 것으로 짐작은 되지만 이에 대한 기록은 아직 발견하지 못했기에 일단 혜택을 못 받은 것으로 여기서는 간주한다. 이에 대한 추후연구가 요구된다고 하겠다. 그리고 要救護者別 대상을 보면, 四窮(鰥寡孤獨), 老人, 疾病者와 같은 부분적인 대상과 貧民, 飢民, 流民 등의 전체적인 대상이 있는데, 특히 전체적인 대상이라 할 수 있는 빈민, 기민에 대해 구빈제도를 광범위하게 실시는 했지만 실질적인 혜택은 일부분에 지나지 않았기 때문에 이들이 유민화되는 경우가 많았다.

네째, 급여방법으로는 三國時代부터 이미 실시되었던 賑貸, 賑給, 蠲免(減), 施食 등의 상설급여 방법과 비상급여 방법이 있다. 특히 上記 4가지 상설급여 방법들 가운데 가장 광범위하게 실시된 것은 견면이었으며, 그 다음은 진대, 시식, 진급의 순이다. 그리고 비상급여 방법으로는 우선 中央官吏의 파견을 들 수 있는데, 이때 파견되는 賑恤官의 직관, 성명, 책임지역이 분명해지는 등 중앙관리의 책임소재가 구체화되고 명백해지고 있다. 또한 상설적인 義倉, 常平倉, 뿐만 아니라 龍門倉 등 임시조치적인 倉도 열어 구빈을 행하기도 하였다. 아울러 백성의 諸徭役을罷하여 부담을 덜어 주고 赦免을 통해 농사에 힘쓰도록 배려해 주었다. 그리고 고려후기의 비상시 구빈제도로써 納粟補官制는 빈민, 기민의 구빈과 부족한 국가재정을 충당하기 위하여 일시적으로 시행되었던 것이다.

다섯째, 급여종류를 보면 우선 물질적급여로서 食糧으로서의 米, 粟뿐만 아니라 鹽, 衣服, 鹽鼓, 餅餌, 米豆, 柴炭, 布, 雜穀 및 材瓦, 農具나 官牛, 그리고 葬費 등 다양하였고, 이같은 직접적인 진급 외에도 寺院이나 普通院을 통하여 행려자들에게 設食을 베풀기도 하였으나 衣食住 생활 중에서 고려 시대에는 衣食에 관한 것만 이루어졌고 住에 대한 진흥은 없었다. 그리고 비물질적 급여로서 동서대비원, 제위보, 혜민국, 제위도감, 구제도감 등의 국립 구료기관에서 행한 환자의 치료 및 기민과 무의무탁자에 대한 서비스를 들 수 있으며, 아울러 견면과 같은 조세감면제도 및 비상시의 파역, 사면 등을 들 수 있다. 필자의 견해로는 醫僧과 醫官에 의한 초보적인 상담이 이루어졌을 것으로 여겨지지만 상담서비스와 관련해서는 이에 대한 사료의 발견이 없어 추후 연구과제로 남는다.

여섯째, 급여규모를 보면, 급여자수와 급여량에 있어서 종합적인 자료가 없어 정확히 파악하기가 곤란하지만 때로는 상당수의 인원이 많은 양의 구빈혜택을 받았던 것으로 생각된다.

마지막으로 재원조달을 보면 대개 국가의 조세수입과 특수한 경우 일부 민간재원의 수합으로 이루어졌으며 재원 충당을 위해 제위보, 상평창 등의 이식을 취하기도

했다. 그러나 고려후기에 와서는 더욱 궁핍해진 재원충당을 위해 납속보관제의 실시 및 元으로부터의 下賜와 借用 등 外資導入을 하기도 하였다.

결론적으로 고려시대의 구빈제도는 이미 제도로서 정비됨으로써 三國時代의 그것보다는 구체화되고 다양화되었으며 또한 시행과정상 일관성이 부족하며 恒例化가 잘 이루어지지 않은 부정적 측면도 배제할 수는 없으나 국가책임하의 社會福祉制度로서의 명맥을 유지해감으로써 조선시대의 구빈제도가 유지, 발전해가는 데 있어서의 모체가 되었다고 할 수 있다.

註

- 1) 國史學界의 논문으로는 金次昊, 社會救濟의 歷史와 社會保障, 「東亞」3輯, 東亞大學 學藝部, 1963; 金訂坤, 羅末麗初의 賑恤策에 대하여, 「晉州教大論文集」3輯, 1969; 李昊榮, 韓國古代社會의 災害와 救貧策, 「史學志」5, 1971; 金訂坤, 高麗前期의 救恤政策에 관한 研究, 「晉州教大論文集」19輯, 1979; 孫弘烈, 高麗時代의 醫療制度, 「歷史教育」29輯, 1981; 李美淑, 高麗時代의 賑恤制度, 清州大學教 大學院, 1983; 朴杰淳, 高麗前期의 賑恤政策 I, II, 「潮西史學」12, 13輯, 1984, 1985 등이 있으며, 社會福祉學界의 논문으로는 徐基澤, 高麗時代의 救貧制度에 대한 史的考察, 서울大學教大學院, 1966; 河相洛, 우리 나라의 救貧事業의 變遷과 그 社會的 背景—李朝時代를 中心으로, 「文教部研究報告書(社會科學界1)」, 1970; 池潤, 韓國社會福祉制度에 관한 研究, 「社會事業學會誌」創刊號(特輯號), 1979; 河相洛, 高麗의 救濟事業, 「醫療保險組合聯合會」, 1983 등이 있으며, 다음과 같은 著書에서도 일부 이에 대한 내용을 포함하고 있다. 申鼎言, 「救恤國史」, 啓蒙俱樂部出版局刊, 1945; 崔益翰, 「朝鮮社會政策史」, 傳文出版社, 1945; 具滋憲, 「韓國社會福祉史」, 弘益濟(재판), 1984; 韓國福祉研究會編, 「社會福祉의 史」, 弘益濟, 1985.
- 2) 이러한 흔히 사용되는 용어 외에도 高麗時代에만 등장하는 ‘調恤’과 ‘賑卹’이란 용어가 있는데 調卹은 仁祖 14年(1136) 2月 妙淸의 亂을 진압하고 공을 세운 金富悵, 金正純 등에게 물품을 하사하고, 3月에 西京 내외의 老疾幼弱者와 不能自存者에게 미곡을 내린 경우에 사용되었으며 (<高麗史> 世家16, 仁宗 14年 3月條), ‘賑恤’은 王이 西京에 행차할 때 지나는 州郡의 80세 이상의 男女老人들에게 시혜할 때 사용되었다. (<高麗史> 志34, 食貨3)
- 3) <三國史記>를 보면 이 당시 飢民에 대하여 많은 구빈을 했음을 알 수 있지만 지

속적이지 못했고 유행화되지 못한 관계로 制度化가 이루어지지 못했다고 할 수 있다. 하지만 高句麗의 故國川王 때 재상 乙巴素에 의해 제정된 賑貸法의 경우는 예외라 할 수 있다. 이것은 후세의 高麗의 義倉과 李朝의 還穀, 社倉으로 연결되기 때문이다.

- 4) 金庠基, 「新編 高麗時代史」, 서울大 出版部, 1985, p.43.
- 5) <高麗史> 志32 食貨1 田制 租稅 光宗 24年 12月條.
- 6) 이 점에 대하여 李熙德은 成宗朝 崔承老의 封事 이후 중국으로부터의 유교정치 사상의 수용을 기점으로 하여 責臣의 경향이 없어지고 君主의 責己가 필수적인 규범으로 널리 시행되고 있다고 보고 있다. (李熙德, 高麗初期 自然規과 儒教 德治思想, 「歷史學報」 94, 95, 1982, pp. 161~185 참조.
- 7) <高麗史> 世家1, 神德王 3年條.
- 8) 上揭書, 世宗1, 太祖 元年 8月條.
- 9) 一定의 規則을 말한다.
- 10) <高麗史> 志30, 百官 1序.
- 11) 金庠基, 前揭書, p.230.
- 12) 安自山(李泰鎮校), 「朝鮮文明史」(中央新書109), 中央日報社, 1983, p.128.
- 13) <高麗史> 志30, 百官1.
- 14) 河相洛, 前揭論文, p.13.
- 15) 震檀學會篇, <韓國史> (中世篇), 乙酉文化社, 1981, p.165.
- 16) 寶란 일반적으로 신라와 고려 때 공공사업을 운영하기 위해 재단을 설정하고 그 이익으로 경비를 지출하던 公的인 이식기관을 말하는데, 고려에는 學寶, 廣學寶, 八關寶, 經寶, 濟危寶 등이 있었다.
- 17) 孫弘烈, 前揭論文, pp.92~93.
- 18) 李美淑, 前揭論文, pp.13~14.
- 19) 孫弘烈, 朝鮮時代의 醫療制度(I)—朝鮮 醫療機構의 設置를 中心으로—, 「歷史教育」 30, 31 合輯, 1982, p.98.
- 20) 金庠基, 前揭書, p.269.
- 21) <高麗史節要> 券6 宣宗 10年 4月條.
- 22) <高麗史> 志34 食貨3 常平義倉 顯宗 14年 閏9月條.
- 23) 上揭書, 志34 食貨3 常平義倉 忠烈王 22年 6月條.
- 24) 村上四男, 「朝鮮古代史研究」, 東京, 開明書院, p.436.
- 25) <高麗史> 列傳25 李茂方傳.
- 26) 上揭書, 志34 食貨3 常平義倉 辛昌 元年 8月條.

- 27) 上掲書, 志34 食貨3 常平義倉 恭讓王 3年 4月條.
- 28) 上掲書, 志34 食貨3 常平義倉 成宗 12年 2月條.
- 29) 孫弘烈, 高麗時代の 醫療制度, p.91.
- 30) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤水旱疫癘賑貸之制 靖宗 2年 11月條.
- 31) 上掲書, 志31 百官2 東西大悲院條.
- 32) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 仁宗 5年 3月條 吳 同9年 3月條.
- 33) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 恭愍王 20年 12月 下教條.
- 34) 上掲書, 世家18 毅宗 22年 3月 茂子 下教條.
- 35) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 明宗 8年 8月條.
- 36) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 鰥寡孤獨賑貸之制 忠烈王 34年 11月條.
- 37) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 忠宣王 3年 3月條.
- 38) 上掲書, 忠肅王 12年 10月條.
- 39) <高麗史節要> 券25 忠惠王 4年 3月條.
- 40) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 恭愍王 20年 12月 下教條.
- 41) 上掲書, 志31 百官2 諸司都監各色 惠民局條.
- 42) 上同.
- 43) 上同.
- 44) <增補文獻備考> 券18 市糶考2 諸倉條.
- 45) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤 災色之制 忠宣王 5年 8月條.
- 46) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 忠宣王 3年 3月條. 恭愍王 3年 6月條 및 <高麗史節要> 券25 忠穆王 4年 2月條를 참조할 것.
- 47) <高麗史> 世家38 恭愍王 3年 6月 申午條.
- 48) 上掲書, 志31 百官2 寶興庫條.
- 49) 丁若鏞 <經世遺表> 券12 地官修制 倉廩之儲2.
- 50) 여기에서 戶의 大小라 하는 것은 경작지와 人丁의 大小에 따라 구분되었을 것으로 사료된다.
- 51) <高麗史節要> 券7 睿宗 元年 3月條.
- 52) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 睿宗 4年 5月條.
- 53) 上掲書, 志31 百官2 諸司都監各色 救爭都監條.
- 54) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 高宗 45年 4月條.
- 55) 上掲書, 志31 百官2 諸司都監各色 孩兒都監條.
- 56) 上掲書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 忠穆王 4年 2月條.
- 57) 上掲書, 忠穆王 4年 3月條.

- 58) 上揭書, 恭愍王 3年 6月條.
- 59) 上揭書, 志31 百官2 諸可都監各色 救濟都監條.
- 60) 崔森燮, 高麗時代 寺院財政의 研究, 「白山學報」 제24호, 1977, p.175.
- 61) 李美淑, 前揭論文, pp.82~83.
- 62) 〈高麗圖經〉 券23 雜俗2 施水.
- 63) 〈高麗史〉 志34 食貨3 災免之制 肅宗 6年 11月條.
- 64) 孫弘烈, 前揭論文, p.120.
- 65) 〈高麗史〉 列傳을 참조할 것.
- 66) 朴龍雲, 「高麗時代史(上)」, 一志社, 1985, p.251 참조.
- 67) 姜晉哲, “農民과 村落”, 「韓國史」5, 1975, pp.277~290.
- 68) 〈高麗史〉 志34 食貨3 賑恤 및 世家37을 참조할 것.
- 69) 洪承基, 「高麗貴族社會와 奴婢」, 一潮閣, 1983, pp.63~69.
- 70) 徐基澤, 前揭論文, p.65.
- 71) 李美淑, 前揭論文, p.36.
- 72) 〈高麗史〉 志34 食貨3 賑恤 鰥寡孤獨賑貸之制 成宗 10年 7月條.
- 73) 上揭書, 成宗 13年 3月條.
- 74) 具滋憲, 前揭書, p.89~90.
- 75) 〈高麗史〉 世家3 成宗 10年 7月條.
- 76) 上揭書, 世家3 成宗 9年 10月條.
- 77) 上揭書, 世家4 顯宗 卽位年 7月條.
- 78) 上揭書, 志34 食貨3 賑恤 鰥寡孤獨賑貸之制 忠肅王 12年 10月條.
- 79) 孫弘烈, 前揭論文, p.101.
- 80) 〈高麗史〉 志33 食貨1 借貸 忠肅王 12年 10月條와 同 恭愍王 20年 20月條.
- 81) 上揭書, 世家12 睿宗 卽位年 12月條.
- 82) 上揭書, 列傳37 忠烈王 5年 3月條.
- 83) 徐基澤, 前揭論文, pp.111~112.
- 84) 〈高麗史〉 志33 食貨1 借貸條.
- 85) 上揭書, 志34 食貨3 賑恤 災免之制 肅宗 6年 11月條와 同 水旱疫癘賑貸之制 高宗 12年 3月條 및 同 忠穆王 4年 4月條를 참조할 것.
- 86) 上揭書, 列傳47, 辛禡 7年 3月條.
- 87) 上揭書, 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 高宗 13年 3月條와 同 忠烈王 6年 4月條 및 同 恭愍王 11年 4月條, 上揭書, 世家39 恭愍王 5年 6月條를 참조할 것.

- 88) 上揭書, 志34 食貨3 賑恤 鰥寡孤獨賑貸之制 顯宗 2年 12月條와 同 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 顯宗 9年 正月條.
- 89) <高麗史節要> 券10 仁宗 11年 6月條.
- 90) <高麗史> 志34 食貨3 農桑 顯宗 7年 正月條.
- 91) 上揭書, 志34 食貨3 賑恤을 참조할 것.
- 92) 金三守, 「韓國社會經濟史研究」, 박영사, 1974, pp.304~305.
- 93) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤을 참조할 것.
- 94) 上揭書, 志34 食貨 賑恤 水旱疫癘賑貸之制를 참조할 것.
- 95) 上同.
- 96) 이에 대한 구체적인 기사는 上揭書, 世家7 文宗 2年 3月條 및 同 5年 4月條를 참조할 것.
- 97) 上揭書, 世家4 顯宗 7年 7月 , 世家7 文宗 元年 4月條, 世家8 文宗 14年 8月條. 世家18 毅宗 10年 8月條를 참조할 것.
- 98) 李美淑, 前揭論文. p.74.
- 99) Neil Gilbert & Harry Specht, 「Dimensions of Social Welfare Policy」, New Jersey; Prentice Hall, Inc., 1974, p.31.
- 100) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制 宣宗 10年 4月條.
- 101) 上同, 文宗 6年 3月條.
- 102) 崔虎鎭, 「韓國貨幣小史」, 一志社, 1974, pp.18~26.
- 103) <高麗史> 志34 食貨3 賑恤 水旱疫癘賑貸之制에 設食기사가 잘 나오니 참조할 것.
- 104) 朴杰淳, 前揭論文(II), p.38.
- 105) <高麗史節要> 券10 仁宗 11年 6月條.
- 106) 서울 인구에 관한 최초의 기록으로 조선조 世宗 10年(1428) 漢城府狀啓에 의하면 京中五部에 戶가 16, 921, 口가 103, 328이며 城底 10里內에 戶가 1, 601, 口가 6, 044로서 대체로 조선조 초기 서울의 五部人口는 10만을 약간 넘었음을 알 수 있고, 교외인 城底 10里까지 합해 약 11만 정도였는데 (孫禎睦, 「韓鮮時代都市社會研究」, 一志社, 1977, p.201), 물론 시기와 지역이 다르지만 비교해 볼 때 이 당시 30,000여명에게 진휼했다는 사실은 대단히 큰 규모라 할 수 있다.
- 107) 朴杰淳, 前揭論文(II), pp.35~36.
- 108) <高麗史> 世家3 成宗 9年 10月條.
- 109) 上揭書, 世家, 世家17 仁宗 20年 8月條.

- 110) 上揭書, 世家18 毅宗 14年 10月條.
- 111) 長生庫의 경우가 여기에 속한다고 하겠는데 이것은 寺院에서 설치, 운영되었기 때문이다.
- 112) 韓國社會福祉研究會篇, 前揭書, p.24.
- 113) <高麗史節要> 券19 元宗 15年 4月條.
- 114) 上揭書, 券20 忠烈王 6年 4月條.
- 115) 上揭書, 券21, 忠烈王 18年 6月條.
- 116) 上同 忠烈王 20年 12月條.
- 117) 上同 忠烈王 21年 4月條.