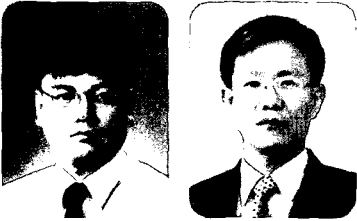


조상의 구휼정책을 통해 본 재해대책의 개선방향



심재현 | 국립방재연구소 연구관 / shim1001@nema.go.kr

이재준 | 교수, 금오공과대학교 토목환경공학부 / jhb365@kumoh.ac.kr

제1장 서론

우리나라는 중위도 지대에 속하고 있어서 4계절이 뚜렷하게 나타나는 온대성 기후의 특징을 보인다. 또한, 유라시아 대륙의 동안에서 태평양을 연하고 있는 반도적 성질 때문에, 시베리아와 몽고 등과 같은 대륙성 기후와 일본과 부근 도서들과 같은 해양성 기후의 점이적 성격을 가지고 있다.

또한 우리나라는 국가의 역사가 기록되기 이전부터 농경사회를 이루면서 점차 발전해 왔던 것으로 판단되며, 현재와는 달리 농경기술이 크게 발전하지 못했을 것으로 생각되는 예전에는 해마다 농사수확량의 규모에 따라 백성들의 생활유지가 풍요롭거나 곤란한 상황을 반복할 수밖에 없었을 것으로 추측된다.

이에 따라 한반도의 기후특성에 따른 가뭄과 태풍, 홍수 등의 자연재해는 농사 수확량에 결정적인 영향을 미치는 요인이 되었고, 그 정도가 심할 때에는 국가의 존립 자체에 위협을 가하는 경우도 있었다.

따라서 어느 왕조이던 자연재해에 대한 대책은 국가경영에 있어 전쟁과 함께 가장 중요한 요소로서 인식되어 왔으며, 일반 백성 역시 부역이나 각종 상호부조의 형태를 가진 자율조직을 통해 자연재해에 대처해왔던 것으로 생각된다.

이러한 자연재해는 오늘날에도 지속적으로 발생하고 있고 지구온난화와 경제성장에 따른 재해피해규모

의 급증과 각종 개발사업 등의 인위적 요소로 인한 재해는 점차 대형화, 다양화되어 가고 있는 실정이다.

따라서 좀 더 유연하고 자율적인 재해대책의 필요성이 요구되고 있으며, 시설이나 기술을 통한 구조적 대책과 함께 행정, 제도적 측면의 재해대책, 즉, 비구조적 대책의 추진 역시 중요한 요소로서 인식되고 있는 시점이다.

따라서 본 연구에서는 과거의 자연재해대책에 대한 기록을 중심으로 하여 삼국시대부터 조선시대에 이르는 긴 역사속에서 우리 조상들이 생각하거나 추진했던 자연재해대책을 집중검토함으로써 앞으로 우리가 추진해야 할 자연재해대책 개선에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제2장 삼국 및 고려시대의 구휼 및 구황제도

제1절 삼국시대까지의 구휼 및 구황제도

1. 삼국시대까지의 구휼기록

우리나라는 과거부터 사계절이 뚜렷하기 때문에 가을에 추수한 곡식으로 초여름까지 살고, 여름에 수확한 곡식으로 초가을까지 살아야 했다. 따라서 한정된

토지에서 많은 사람들이 모여 살았던 우리나라는 가을에 추수한 곡식으로 긴 겨울을 나고 나면 이른바 「보릿고개」라는 춘궁기에는 양식이 떨어지는 사람들이 많았다고 한다. 특히, 수해, 가뭄, 냉해 등의 자연재해가 발생하면 흉년이 든 해의 겨울부터 다음 해 봄에 이르기까지 춘궁기가 지속되는 고통을 받게 되었다.

이러한 상황은 우리나라 최초의 국가인 고조선 시대에도 해당되었을 것인데, 이에 대해 고조선은 널리 인간을 이롭게 한다는 홍익인간(弘益人間)의 철학으로 통치하면서 사회 내에 빈궁자가 생기는 경우 집단공동체의 공동연대의식을 통해 도움을 주거나 받는 가장 원시적인 부조활동을 벌였던 것으로 기록되고 있다.

그러나 고대사회부터 구휼정책의 목적은 국가존립을 위한 목적에서 취해진 것이라고 볼 수 있으며, 씨족 또는 혈연적 관계에 의하여 씨족간의 상호부조의 형태로 이루어졌으며 제3자에 의한 구호는 필요하지 않은 수준이었다고 보여진다. 그러나 삼국시대이후 민생구휼행정이 역사적으로 나타나고 있으며, 점차 중국의 영향을 받아 각종 구제제도와 양로사업 등이 기록되고 있다.

신라 3대 유리왕 5년에는 관리에게 명하여 전국 도처의 환과고독(鰥寡孤獨)¹⁾과 병자 등을 위문하고 음식을 나누어주었다는 기록이 있으며, 서기 15, 18, 19년에 백제, 신라, 고구려 등에서 자연재해를 당하여 국왕이 기민(饑民)을 진정시키고 곡식을 내어주었다는 기록이 있으나 본격적인 제도로는 고구려 고국천왕 16년(서기 194년)에 시행된 진대법(賑貸法)²⁾이 최초였다고 볼 수 있다. 진대법은 춘궁기인 3월~7월에 백성들에게 관곡(官穀)을 대여해주고 추수기인 10월에 환납케 하는 제도였다.

사실 삼국시대에 이러한 구휼 및 구휼제도가 시행된 것은 사회안정과 노동력의 유지 뿐만아니라 인구이동이라는 문제의 대응으로도 시행된 것으로 나타나고 있다.

백제 온조왕 37년(19년) 한수 동북에 흉년이 들어 1천여호의 가구가 고구려로 이주했다는 기록이나 동성왕 21년(499년) 여름에 가뭄이 들어 백성들이 기근에 허덕이다 서로 잡아먹는 지경에 이르고 도적이 발생하여 신하들이 국가곡식을 내어 진휼할 것을 건의하였으나 왕이 듣지 않자 많은 사람들이 고구려로 도망해 갔다는 기록이 삼국사기에 전해지고 있다.

2. 현재에서의 시사점

과거부터 우리나라는 농경사회였기 때문에 흉수나 가뭄과 같은 자연재해에 대해 매우 민감할 수밖에 없었다고 생각된다. 특히 우리나라의 기후는 4계절이 뚜렷하기 때문에 겨울과 봄에는 수확기가 지나거나 수확을 기다리는 시점이어서 일반 백성에게는 끼니를 걱정하지 않을 수 없는 시기였다. 그러나 일단 자연재해가 발생하면 끼니가 아닌 생활존립자체가 곤란한 상황이 벌어지고 이것이 국가기반자체가 제대로 완성되지 않은 고대국가의 입장에서는 별다른 대책이 없었던 것으로 생각된다.

이를 해결하는 방안으로 백성들이 고안한 마을단위 또는 씨족단위로 서로 돕는 방식의 부조(扶助)가 유일한 해결책이 될 수밖에 없었을 것으로 판단되며, 이러한 방식은 고려, 조선시대를 거치면서 계(契)의 형태로 발전하였을 것으로 추측된다.

그러나 재해가 심각하면 상호부조방식으로 대책을 세우기 곤란하였을 것이고, 도적이나 약탈이 횡행하고 심지어는 다른 나라로의 이주를 하는 백성들이 생기면서 국가의 기반자체를 뒤흔드는 사태가 발생하는 경우가 발생하면서 일정한 형태의 제도 도입의 필요성이 인지되고, 이것이 드디어 고구려 시대에 들어서면서 진대제도로 발전한 것이 아닌 가 생각된다.

진대제도를 제안한 재상 을파소(乙巴素)는 궁극적

1) 사궁(四窮)이라고도 하며, 편부(鰥)/편모(寡), 고아(孤), 혼자 사는 노인(獨) 등 과거부터 가족의 보호를 받지 못하고 가장 어렵게 사는 계층을 의미한다.

2) 진대법은 재상 을파소의 건의에 따라 도입된 제도로서 내외대열법(內外大悅法)이라고도 하며, 춘궁기에 빈민을 구제하고 영농자본을 대여해 주고 국민의 생활을 안정시키는 동시에 관곡을 유용하게 활용하려는 취지에서 창안되었다.

인 목적이 흉년에 백성들을 진휼하는 것이었지만 한편으로는 적은 이자이지만 국가입장에서는 이윤을 볼 수 있으면서도 재고곡식을 해결하는 동시에 햇곡식을 확보할 수 있었다는 점에서 국가 경영적인 차원에서도 제도의 필요성이 인식되었을 것으로 추측된다.

제2절 고려시대의 구휼 및 구황제도

고려시대는 봉건적 토지제도와 문무양반의 관료체제를 확립한 시기로서, 역대군주는 국가의 안정을 실현시키기 위해 불교사상과 유교주의를 지도원 리로 삼아 궁민구제(窮民救濟)를 국정의 기본으로 생각하였다.

고려 태조 왕건은 훈요십조(訓要十條)³⁾를 제정하고 백성들의 조세 및 부역을 경감하였고, 각종 창(倉)제도를 실시하여 궁민구휼(窮貧救恤)에 활용하고 재면법(災免法)을 실시하였으며 농사를 장려하였다. 이후 고려 역대군주들은 태조의 훈요를 경국제민(經國濟民)의 원칙으로 삼아 각종 재해로부터 빈민을 구제하는 한편, 농업을 중시하는 정책을 펼쳐 백성들을 기아에서 구제하려는 노력을 하였다.

1. 고려시대 구휼제도 분석

1) 고려시대 구휼의 기본개념

고려시대 국교인 불교의 기본정신인 자비사상을 바탕으로 하여 자선사업성격의 구휼제도를 운영하였

으며, 구빈(救貧), 시료(施療), 고아보호 및 양로사업 등을 활발하게 시행하였다. 이를 위해 중앙공공기관으로 구빈행정을 수행하는 대부시(大府寺)⁴⁾와 구제도감(救濟都監)⁵⁾ 등 상설기관을 설치하고, 임시 구빈기관 또한 필요에 따라서는 설치하는 등 빈곤정책을 제도화하였다. 이때 필요한 재원은 대부분 국가의 조세 수입이었으나 때에 따라서는 민간재원의 모집 등을 통해 충당했다⁶⁾.

2) 고려사회 재해구제사업

재해구제사업이라 함은 각종 재해발생에 대비하거나 발생하였을 경우 빈곤한 백성들을 물질적으로 도와주는 각종 활동을 의미한다. 이러한 재해구제사업에는 다음과 같은 사업 등이 있었던 것으로 조사되고 있다.

(1) 진대사업(賑貸事業)

진대사업이란 고구려시대부터 이어진 제도로서 춘궁 또는 각종 재해가 발생하였을 때 국가가 비축한 곡식을 이재민들에게 무이자 혹은 저리로 대여하고, 가을에 갚게 하거나 흉년이 되면 상환토록 하는 대책이다. 고려시대에는 삼국시대와 유사하게 각종 창(倉)제도를 실시하여 진대사업을 활발하게 실시하였는데, 이러한 제도를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 흑창(黑倉)

태조 원년에 빈민구제의 목적으로 중국의 상평창

3) 943년(태조 26) 고려 태조가 그의 후손들에게 귀감으로 남긴 유훈(遺訓). 신서십조(信書十條)·십훈(十訓)이라고도 한다. 《고려사(高麗史)》와 《고려사절요(高麗史節要)》에 전문이 전하며 주요 내용은 다음과 같다. ① 국가의 대업이 제불(諸佛)의 호위와 지덕(地德)에 힘입었으니 불교를 숭상할 것 ② 불사(佛寺)의 갱탈·남조(濫造)를 금할 것 ③ 왕위계승은 적자적손(嫡子嫡孫)을 원칙으로 하되 장자가 불초(不肖)할 때에는 형제들 중에서 인망있는 사람이 왕위를 이을 것 ④ 거란과 같은 야만국의 풍속을 배격할 것 ⑤ 서경(西京)을 중시할 것 ⑥ 연등회(燃燈會)·팔관회(八關會) 등 중요한 행사를 소홀히 하지 말 것 ⑦ 왕이 된 자는 공평하게 일을 처리하여 민심을 얻을 것 ⑧ 차현(車峴;車嶺) 이남 금강(錦江) 이외의 산형지세(山形地勢)는 배역(背逆)하니 그 지방 사람을 등용하지 말 것 ⑨ 백관의 기록을 공평하게 정해 둘 것 ⑩ 널리 경사(經史)를 읽고 나라 다스리는 일에 거울로 삼을 것 등이다.

4) 고려 때 재화의 저장과 상세(商稅)징수를 담당하던 관청. 문종 때 설치되었으며, 관원으로는 판사(判事)·경(卿) 각 1명, 소경(少卿)·승(丞)·주부(注簿) 각 2명을 두었고, 이속(吏屬)으로는 서사(書史) 12명, 계사(計史) 1명, 기관(記官) 6명, 산사(算士) 6명을 두었다.

5) 1109년(예종 4)에 설치된 고려시대의 구제기관. 질병 치료와 빈민 구제를 그 임무로 한 의리기구로, 1348년(충목왕 4)에 진제도감(賑濟都監)과 81년(우왕 7)에 진제색(賑濟色)으로 명칭이 바뀌었다.

6) <http://education.sangji.ac.kr/~jbsong/gangi/daehag/baldalsa/2003/003.htm>에서 인용

과 의창을 모방하여 창설한 제도로서 평상시 곡식을 비축하였다가 재난시 빈궁한 백성들에게 진대하여 추수기에 상환토록 하였던 국립 구호기관이었다. 그러나 이 제도는 오래가지 못하고 성종 5년(986)에 의창으로 개칭, 여러 지방으로 확대되었는데, 이는 중앙 정부기관이 전국을 대상으로 구호를 하기에는 한계가 있었기 때문인 것으로 판단된다.

② 의창(義倉)

의창은 흑창제도가 중앙에서 확대되어 지방의 모든 주, 부의 사람과 가구 수에 따라 전적으로 공민진대를 하기 위한 목적으로 설치된 국립구호기관이었다. 특히 현종 14년에는 의창수렵법이 마련되어 공전, 사전 기타 일반 백성에 이르기까지 일정한 액의 조세를 징수, 저축케 하여 흉년에 이를 대여하고 추수기에 상환토록 하였다. 그러나 의창은 고려말엽 와서는 빈번한 재난과 국력의 쇠퇴로 인하여 제 구실을 못하게 되었고, 조선 시대에 들어서 환곡 또는 사창 제도로 바뀌게 되었다. 한편 의창은 미곡뿐만 아니라 소금이나 기타생필품까지도 저장하여 진흙했다는 점에서 이전의 곡물위주의 제도를 한층 확대하였다는 데에 의의를 가진다.

③ 상평창

상평창(常平倉)은 중국의 한나라 제도를 모방하여 성종12년(933)에 설치되었다. 상평창은 이른바 “흉년에는 백성들을 구하고, 풍년에는 농민들이 손해보지 않게 한다”는 정책에서 나온 것으로, 풍년이 들어 곡가가 저렴할 때 국가가 이를 매입하여 곡가를 올리고, 흉년시에 곡식을 매출하여 곡가를 낮추는 일종의 농민 경제안정제도이다.

성종시대에는 「饑不損民 豊不傷農」 정책에 따라

개경과 서경, 광주, 양주, 충주, 청주, 공주, 진주, 상주, 전주, 나주, 승주, 황주, 해주 등 목(牧)단위지역에 상평창을 설치하여 미곡 6만 4천석을 운영기금으로 충당케 하였다는 기록도 남아 있다. 이후 상평창은 시간이 흐르면서 곡가조절기능에만 한정치 않고, 의창과 유사한 기능인 진대사업까지로 활동영역을 확대하였으며, 조선시대까지 동일한 목적으로 계승, 운영되었다⁷⁾.

상평창(常平倉) 제도는 이름에서도 알 수 있듯이 과거 재해발생시 진흙을 하는 수준에서 한 차원 발전하여 평상시 곡물가격을 조정할 수 있는 기능까지로 확대되었다는 점에서 왕권이 미확립된 고대국가의 형태에서 벗어나 안정된 국가기반을 조성하는 데에도 도움을 주었을 것으로 판단된다.

④ 유비창과 연호미법

유비창(有備倉)은 충선왕 2년(1309)에 기존의 의창과 상평창 제도가 잦은 재해와 고리대금업으로 변질하면서 유명무실하게 되자 이를 보완하기 위해 설치된 제도이며, 이는 성종 7년(988)에 도입된 재면법(災免法)⁸⁾을 근간으로 하고 있다. 재면법의 내용은 홍수, 가뭄, 병충해 등의 재난을 당했을 때, 피해정도에 따라 조세와 부역의 감면비율을 정한 것이다.

또한 연호미법(煙戶米法)이란 현종 14년(1023)에 연호미(煙戶米)라 하여 일과공전일결(一科公田一結)에서는 조(租) 3두(斗), 이과(二科) 및 사원전(寺院田)·양반전(兩班田)에서는 조 2두, 삼과(三科) 및 군호(軍戶)·기인(其人)으로부터는 조 1두를 거두어 주·현(州縣)의 의창에 충당하였으며, 충렬왕과 우왕 때에도 연호미를 거두어 의창의 재원으로 하였다는 기록에서 알 수 있는 제도이다.

이러한 제도를 살펴볼 때 기존 상평창이나 의창의

7) 이문수, “조선전기 사회복지정책 연구”, pp. 38~43, 혜안, 2000.

8) 현종은 1050년 재면법(災免法)과 답험손실법(踏驗損實法)을 통해 이제민 구호제도를 재편하였는데, 재면법은 농사의 피해액(被災額)에 따라서 피해액이 4분 이상일 경우 조(租)를 면하고, 6분인 경우 조·포(布)를 면하고, 7분인 경우 조·포·역(役)을 모두 다 면제해주는 법제였다. 답험손실법은 현지의 농사상황을 관(官)에서 조사한 결과를 바탕으로 피해의 정도에 따라서 조세를 경감, 조절해주는 제도였다.

재원이 국가재원으로 부족하여 제 기능을 하지 못한다고 판단한 고려는 진휼 및 구황제도의 취지를 살리기 위해 세수를 재원으로 확대하였다는 것을 알 수 있다.

(2) 재면사업(災免事業)

재면사업은 재난시 이재민들에게 조세와 부역을 감면하고 환공의 반납을 면제하고 각종 경범죄를 사하여주던 제도로서, 성종 7년(988)에 재면법(災免法)으로 정한 이후 시행되었다고 판단된다.

재면법의 내용은 홍수, 가뭄, 병충해 등의 재난을 당했을 때, 피해정도에 따라 조세와 부역의 감면비율을 정한 것이다. 고려시대 역대군주들은 지속적으로 백성들이 빈한에 시달리거나 참회를 겪을 때 국가에 대한 부담인 조, 공, 부역에 대하여 그 정상을 참작하여 감면조치를 취하여 구제하였으며, 경범죄인들을 사하여 주는 등 그 제도의 범위가 다양하고 광범위하였다.

(3) 은면사업(恩免事業)

은면사업은 삼국시대에도 존재하였던 제도인데 역대국왕이 즉위할 때 또는 제제(帝制), 순행(巡行)⁹⁾, 불사(佛事), 경사(慶事), 난후(亂後), 역후(易後) 기타 적당한 시기에 백성들을 전리로 귀향케 하여 농업에 정진하게 한 제도였다. 이러한 은면사업은 고려시대의 역대군주들이 모두 행한 것으로서 첫째 조, 공, 부역을 감해주었고, 둘째 죄를 사하여 주었으며, 셋째 의인부, 절부, 효자녀 및 환과고독에 물품뿐만 아니라 훈(勳)까지 하사했으며, 넷째 관리들에게 승진의 혜택까지 주었다.

(4) 재해보호(災害保護)

① 사궁(四窮)의 보호

사궁이라 함은 환과고독(鰥寡孤獨)을 의미하는데, 늙어서 처가 없는 자를 환(鰥), 늙어서 남편이 없는 자를 과(寡), 어려서 부모가 없는 자를 고(孤), 늙어서 자식이 없는 자를 독(獨)을 의미한다.

고려시대에는 환과고독에 대한 진휼보호책을 실시했으며, 특히 사궁 중에서도 고아와 노인의 보호에 대하여 특별한 관심을 기울였던 것으로 알려지고 있다¹⁰⁾.

② 행려(行旅)의 보호

행려자는 주거부정에 생업없이 방황하면서 걸식하는 자를 말하는데 고려시대에는 사원에 관의 곡식을 하사하여 승려들로 하여금 행려자에게 급식하게 했으며, 아울러 국왕이 직접 궁전에서 시식하였다. 이와 같이 관에서 혹은 사원에서 행려자들을 보호함으로써 이들의 약탈이나 도적행위를 미연에 방지할 수 있었으며, 굶주림과 추위로 인한 죽음을 방지해 준 것이다.

(5) 납속보관제(納粟補官制)

납속보관제도¹¹⁾는 국가재정의 고갈, 군량미 부족 등을 보충하고 흉년이 들었을 때, 기민, 질병자들을 구제하기 위한 일종의 재원조달책이었다. 충렬왕 원년(1275)에 국가재정의 부족을 보충하기 위해 중국의 원나라제도를 모방해 일정한 금품을 납입한 자에게 일정한 관직을 제수한데서 비롯되었다.

납속보관제의 근본취지는 부족한 재원을 충당하여 진휼을 하기 위한 제도였지만 매관매직의 전형적인

9) 임금이 국정을 살피기 위해 지방 등을 시찰하는 것

10) 사자소학(四字小學)은 주희의 소학과 기타 여러 경전의 내용을 알기 쉽게 생활한자로 편집한 한자학습의 입문서로서, 옛날에 서당에서 공부하는 아이들이 가장 먼저 배우는 한자의 기초 교과서라고 할 수 있는데, 여기에서도 鰥寡孤獨 謂之四窮 發政施仁 先施四者 라는 이야기가 있을 정도로 예전부터 사궁에 대해 우선적인 배려의 중요성은 강조된 바 있다.

11) 충렬왕 이후 결핍된 국가재정을 보충하기 위해 재물을 받고 관직을 파는 납속보관제(納粟補官制)가 실시되었으며, 일반평민이나 향리층들도 과거제를 이용하거나 이러한 기회를 이용하여 상급지배계층인 품관(品官)으로 지위가 상승되는 기회가 생기기 시작했다.

표 1. 고려시대 진휼정책 사례¹²⁾

왕명 및 연대	대상	주요 내용
太祖 원년(918)	減稅	3년간 실시
成宗 7년(988)	減稅	日氣不順으로 정도에 따라 免稅 또는 減稅
成宗 13년(994)	收養	10세 미만 고아를 관에서 수용 양육
靖宗 2년(1036)	醫療	동서대비원 修理, 治病, 無依託子 보호
文宗 18년(1064)	食事支給	3~5월 開國寺 臨津普通院에서 걸식지급
忠烈王 6년(1280)	賑濟	全羅 빈민을 위해 2만석 방출, 원나라에서 2만석 수입 慶尙·全羅 이재민 구호
忠烈王 34년(1307)	形輕減	70세 이상 부양자 자식이 범죄시 형벌 경감 80세 이상 병자는 본인인 원하면 동서대비원 수용
忠穆王 4년(1343)	補官	재해구제를 위해 納穀補官制 채택

형태로서 점차 고려왕조가 기울어지는 역할 또한 하였던 것으로 판단된다.

3) 고려사회 의료구제사업

다른 시기에도 마찬가지였겠지만 고려시대에도 자연재해가 발생하면 직후 발생하는 것이 각종 수인성 전염병이었으며, 영양부족에 의한 각종 질병이 창궐하였을 것으로 생각된다. 특히 생활환경 자체가 현재에 비해 매우 취약했을 것으로 보이는 그 당시 방역이나 오염원 차단 등에 대해 일반 백성들의 상식이나 대처방법은 매우 미흡했기 때문에 국가적인 차원에서 이에 대한 대책을 강구하지 않을 수 없었을 것으로 추측된다.

(1) 혜민국(惠民局)

고려시대 서민의 질병 치료를 위하여 설치한 국립 의료기관으로 예종 7년(1112)에 설치하여 충선왕 때에는 사의서(司醫署)에 예속되었다가, 공양왕 3년(1391) 혜만전약국(惠民典藥局)으로 이름을 바꾸었다.

혜민국에서는 특히 국내외의 약재와 백성이 필요로 하는 약을 조제하여 판매했으며, 빈민에게는 무료로 나누어 준 것으로 알려지고 있다. 쉽게 의원과 약품을 접할 수 없던 당시에 혜민국의 신설은 매우 중요한 의

미를 갖는 것이었다. 그밖에도 1109년 5월 경성에 역질이 유행하여 사망자가 많이 생기고, 심지어 시체를 거리에 버리는 등의 사태가 발생하자 구제도감(救濟都監)을 설치하였다. 구제도감은 특히 유행병의 치료를 목적으로 한 것이어서 상설기관은 아니었고 때때로 필요에 따라 설치되었다. 즉, 1348년 2월에는 같은 목적으로 진제도감(賑濟都監)이, 공민왕 3년인 1354년 6월에는 진제색(賑濟色)이 설치되었다¹³⁾.

(2) 동서대비원(東西大悲院)

고려시대의 국립의료구제기관으로 주로 개경의 동서 2개소에 설치하여 동서대비원이라 불렀으며, 설치연대는 명확하지 않으나 정종 2년(1036) 이전인 것으로 보인다. 의료사업과 구제사업을 수행하여 병자를 치료하고 행려자를 돌보았다. 수도에 있는 가난한 병자, 무의무탁한 노인과 고아들을 치료하고 보호·양육한다는 사명을 띠고 있었으며, 서경에도 한곳이 설치되어 있었다. 인력으로는 2명의 의사와 5명의 직원이 있었다. 또한 동서대비원은 비록 고려 말에는 운영이 원활하지 못하였지만, 몽고의 침입기를 제외하고는 비교적 본래의 임무에 충실하였다.

조선 초에도 서울의 동소문 밖 용산과 서소문 밖 연희동에 동서대비원을 설치하였고, 1414년 동서할

12) 이문수, 조선전기 사회복지정책 연구, p. 35, 혜인, 2000. 재인용(최익한, 조선사회 경제사, pp. 48~60, 1947, 박영사)

13) http://www.helpmedi.com/info/menu06/no06_14.asp 에서 인용

인원(東西活人院)¹⁴⁾, 1466년 활인서(活人署)로 개칭하였다가 1822년에 폐지되었다¹⁵⁾.

(3) 제위보(濟危寶)

광종 14년(953)에 처음 설치된 자선의료기관으로 빈민, 행려의 구호와 치료를 맡아보던 기관이다. 국가가 세운 일정한 기금에서 10대 1의 비율로 나오는 이자를 가지고 자선의료의 대상으로 되는 무의무탁한 환자 등을 치료하고 돌본다는 사명을 띠고 있었다. 제위보에서는 죄를 지은 여성으로 하여금 죄의 대가로 도역(徒役)을 시키기도 하였다. 제위보에는 부사(副使) 1명과 녹사(錄事) 1명이 배치되어 있었는데 그 중 1명이 의사일 뿐인 빈약한 기관이었으며 1391년 관제축소때 폐지되었다.

(4) 해아도감(孩兒都監)

고려 충목왕 3년(1347년)에 설치된 구빈기관으로 주로 젓먹이와 같은 어린 아이를 보호·양육하는 일을 맡아보던 기관으로 최초의 관설 영아원으로 생각된다. 고려 전기에는 동서대비원, 제위보 등의 기관에서도 고아를 보호·양육하였으나 후기에 이러한 기관들의 운영이 유명무실해지면서 고아를 돌보기 위하여 따로 이것이 설치된 것으로 판단된다¹⁶⁾.

2. 현재에서의 시사점

대표적인 4가지 제도의 개념은 은면지제(恩免之制), 재면지제(災免之制), 수한질요진대지제(水旱疫療賑貸之制), 납속보관지제(納粟補官之制) 등이며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

은면지제란 개국, 즉위, 제제, 순행, 불사, 경사, 난후, 기타 적당한 시기에 왕이 베푸는 은전이다. 삼국 시대에도 가끔 실시되었던 것으로 고려 태조는 3년간

의 전조를 면제하여 백성들이 농상(農商)에 열중하게 하였고, 경종은 즉위하여 결체를 탕감하고 부역자에게 조포를 감하였다.

재면지제란 천재지변 또는 전재와 질병 등으로 인한 이재민 등의 조세, 부역 및 형벌 등을 전부 혹은 일부 감면하여 주는 것이다. 성종이 재면법을 제정하고 목종 9년에 흉년이 들어 백성들이 굶주리게 되어 과거부터 5년간 공부미납자를 전부 면제하고 이들을 구제하였다는 기록이 있다.

수한질요진대지제란 수재와 한해 등으로 인한 이재민에게 각종 물품과 의료, 주택 등을 급여하는 사업이다. 이 사업은 고려 역대의 진대사업 중에서 그 실시의 빈도와 범위가 가장 많고 광범위한 것이었으며, 국가재정도 가장 많이 소비되었을 것으로 추정된다.

납속보관지제는 원나라 제도를 모방하여 충렬왕 원년(1275년)에 국가재정의 부족을 보충하기 위하여 일정한 금품을 납입한 자에게 관직을 주었던 것으로 구휼과 무관한 것이었으나, 충목왕 4년(1348년)에 이 제도를 모방하여 흉년, 재해시에 백성을 구휼하기 위한 재원조달의 한 방편으로 이용하였다

이와 같이 고려시대 역대 군주들은 지속적으로 백성들이 빈한(貧寒)에 시달리거나 참화를 겪을 때 국가에 대한 부담인 조, 공, 부역에 대하여 정상을 참작하여 감면조치를 취하여 구제하였으며, 경범죄인들을 사(赦)하여 주었다.

오늘날의 시사점이라 할 수 있는 것은 국가경영에 있어 최우선적으로 국민의 생명보호와 안정된 삶의 확보를 생각하고, 다양한 이재민 구호 및 생활지원자금을 마련하였다는 점과 이를 위한 재원마련을 위해 각종 세금징수의 조정, 민간 재원의 확보 등에 노력하였다는 점 등이다. 심지어는 관직을 매도하면서까지 재원마련에 노력하였다는 점은 특이하면서도 고려시대 진휼정책의 시급성과 중요성을 깨닫게 해준다.

14) 조선시대의 진홍청(賑恤廳)으로서 한양부 동부 연희방(東部燕喜坊)에 있던 동활인원(東活人院)과 용산(龍山)에 있던 서활인원을 통틀어서 이르는 말이다.

15) <http://mtcha.com.ne.kr/korea-term/sosun/term399-hoalinsu.htm>에서 인용

16) <http://www.cyberwelfare.or.kr/2002-1/gaeron03.htm>에서 인용

제3장 조선시대의 구휼 및 구황제도

국가경제의 중심이 농업이었던 조선시대의 자연재해는 국가의 통치기반을 흔들 만큼 빈번하게 발생하였던 것으로 기록되고 있다. 이에 따라 농민의 재생산기반을 국가가 보장해주는 방식으로 체제의 안정을 기하고자 한 것이 조선시대 대민정책의 한 방법이었을 것으로 생각된다.

진휼정책은 삼국시대부터 계속되어 왔으며, 고려시대 이후 민간구제사업이 확장되었는데, 조선시대에 들어와 유교적 정치이념을 바탕으로 제도적 정비를 추진하게 되었다고 판단된다.

조선시대에는 봉건적인 중앙집권체제가 완성되고 유교적 사회질서가 확립됨에 따라 빈민구제의 책임은 왕으로 대표되는 국가에 있다는 유교적 왕도주의에 입각하여 종래 진휼정책을 확대, 조직화하기 위해 중앙정부가 진휼정책의 지침을 마련하고, 각 지방에 대해 지시·감독을 시행하고 구체적인 운영실무는 지방관에게 위임하는 형태로서 진제사, 진휼사, 구황순찰사 등을 운영하였던 것으로 나타나고 있다.

1. 진휼정책의 사회적 배경¹⁷⁾

조선 중기였던 16세기에는 평균 1.5년에 1회 정도의 수해와 가뭄이 연속적으로 발생하였다고 기록되고 있는데, 이는 유성이 연속적으로 지구로 떨어짐에 따른 먼지로 태양이 가려졌던 소빙하기(小氷河期) 현상이 지속되었기 때문인 것으로 과학적으로 추측되고 있다.

조선왕조실록의 기록에 의하면 어전회의에서 중종 재위기간 39년중 31회, 명종 23년중 10회, 숙종 60년중 31회 이상 각종 자연재해 및 화재, 역병발생 등에 대해 논의되고 이에 대한 대책이 마련되었다는 기록이 있다¹⁸⁾.

이와 같이 조선의 전기·중기시대에는 거의 매년 재해와 기근으로 인해 농민의 생존이 위협받고 있는 상황에서 결식을 하며 돌아다니는 유걸(流乞)과 굶어 죽는 아사자(餓死者)가 속출하고 도적이 성행하는 등 민심이 흉흉해지고 사회불안을 가중시키는 상황이 지속되었다.

더욱이 전근대 동양사회에서 천재지변은 군주의 통치력에 대한 하늘의 심판으로 인식하고 있었기 때문에 이러한 상태는 바로 통치권에 대한 지지기반의 상실, 민심의 이반으로 귀결될 수 있었다. 이에 따라 지배권력은 재해로 인한 이와 같은 정치적, 경제적 위기상황에서 민생을 구제하여 대민 지배기반을 굳건히 하기 위해 대책을 마련해야 했다. 이러한 자연재해대책은 과거부터 비황(備荒)과 구황(救荒)이라는 체제로 구분하여 살펴볼 수 있다.

비황이란 재해가 발생하기 이전에 발생에 대비하고 춘궁기에 대응하기 위하여 곡식을 저장하여 두는 대책을 의미하며, 고려시대부터 창(倉)제도가 대표적인 예이다.

창의 원래 목적은 백성의 구제였으나 전시에 군량을 확보하고, 당시의 중심재화가 양곡이었던 만큼 부족공동체나 왕가의 재력을 비축하는 시설로 활용되기도 하였다. 고려시대에는 창이 물가조절기능이 강조되었고, 수도뿐만 아니라 지방관청에까지 설치해서 백성의 안정된 생활에 관심을 가졌다. 조선시대에는 공적인 창뿐만 아니라 주민이 자주적으로 운영하는 사창이 만들어지기도 했다. 이처럼 창은 춘궁기와 흉년에 대비하는 비황제도 일뿐 아니라, 물가조절 기능, 군량미의 비축, 지방재정의 수입원, 왕궁, 사찰, 지주의 재력 비축, 그리고 구휼기관 등 다목적용으로 활용되었다. 오늘날도 정부가 추수기에 공판을 통해서 벼를 수매하고, 이를 비축하였다가 연중 일정한 가격으로 판매하고, 군량미로도 사용하는 이른바 '정부미'는 오랜 전통을 가진 창제도와 관

17) 한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 「조선은 지방을 어떻게 지배했는가」, pp. 161~165, 아카넷, 2003.

18) 특히 세종대왕 재위기간중인 1418~1450년에는 水災 5회, 旱災 5회, 蝗災 1회, 疫 1회 등 총 12회에 걸쳐 각종 재해가 발생하였다고 한다.

련되어 있다¹⁹⁾.

춘궁기에 대비한 창제도가 비황제도라면 수해와 한해와 같은 자연재해를 대비한 대책은 구황제도이다. 농업이 중심이 된 사회에서 백성이 매년 겪는 일은 춘궁기를 넘기는 일이지만, 그보다 훨씬 힘든 일은 흉수, 가뭄, 기근, 바람, 우박, 지진과 같은 자연재해와 전란과 같은 인위적인 급변이었다. 창은 춘궁기에 곡식을 빌려줄 뿐만 아니라, 재해구제를 위해서 곡식을 방출하기도 하였다. 그런데, 구황이 비황과 다른 점은 정부가 비축하고 있는 관곡을 재해를 당한

백성에게 무료로 배급한다는 점에서 곡식을 빌려주는 진대와 차이가 있다. 또한, 자연재난을 당할 경우에는 토지에 대한 세금, 군역, 부역, 형벌 등을 광범위하게 면제하거나 감면하였다.

2. 조선시대 재해발생 현황

조선왕조 519년 동안에 기록에 나타나는 재해의 발생건수는 총 390회에 달하는데, 그 내용은 간략하게 기록되어 있으나 당시 피해규모와 사회에 미치는

표 2. 조선시대 재해일람표²⁰⁾

王代	王朝	在位期間	在位年數	水害	旱害	飢饉	風害	霜害	雹害	雪害	地震
1	太祖	1392~1398	7					1			
2	定宗	1399~1400	2			1					
3	太宗	1401~1418	18	1	3	1	2	2	2		2
4	世宗	1419~1450	32	1		2					
5	文宗	1451~1452	2								
6	端宗	1453~1455	3		1	1				1	
7	世祖	1455~1468	14		1	1				1	
8	睿宗	1469	1			1					
9	成宗	1470~1494	25	2	5	1					1
10	燕山君	1495~1506	12			1	1				1
11	中宗	1506~1544	39	2	2	1					4
12	仁宗	1545	1			1					3
13	明宗	1546~1567	22	2	1	2				1	1
14	宣祖	1568~1608	41	8	7	1	3	3	3	2	9
15	光海君	1609~1623	15		2	2			1		1
16	仁祖	1623~1649	27	6	5	3	8	6	8	3	16
17	孝宗	1650~1659	10		1	7	1	1			
18	顯宗	1660~1674	15	2	3	8					9
19	肅宗	1675~1720	46	3	8	10	3	6	1	9	23
20	景宗	1721~1724	4								
21	英祖	1725~1776	52	9	8	13	2	3	3	3	15
22	正朝	1777~1800	24	6		1					2
23	純祖	1801~1834	34	14		1			2		2
24	憲宗	1835~1849	15	6							1
25	哲宗	1850~1863	14	21							
26	高宗	1864~1907	11	20	2			1	1	1	4
27	純宗	1907~1910	4								
합계				103	49	59	20	23	21	19	96
총계		27대	519년					390회			

19) <http://www.cyberwelfare.or.kr/2002-1/gaeron03.htm>에서 참조

20) 이문수, 「조선전기 사회복지정책 연구」, p.93, 혜안, 2000.

영향은 매우 컸을 것으로 판단된다. 아래의 표는 조선시대 재해의 유형과 발생연도 등을 대략적으로 나타낸 것이다.

이러한 통계수치는 아마도 실제로 발생하였던 재해건수에 비해 훨씬 적은 것으로 추측되나 표에서 알 수 있는 바와 같이 1년에 0.75회의 재해가 발생하였다는 것을 알 수 있다. 또한 피해규모가 경미한 재해는 제외되었을 것이기 때문에 재해로 인한 백성들의 경제적, 정신적 타격은 매우 심각했을 것으로 판단된다. 재해의 유형으로는 수해가 103건, 지진이 96건, 기아가 59건 등으로 나타나고 있다. 당시 수리시설이 변변치 못해 경지는 주로 천수답이 많았으며, 대규모 저수지가 절대적으로 부족한 상태였다고 판단되기 때문에 산간계곡에는 보를 설치하여 농업용수를 해결할 수밖에 없는 형편으로 이러한 상태에서의 홍수나 가뭄은 사회, 경제적으로 큰 어려움을 주었을 것이라고 생각된다. 또한 주목할만한 것은 현대에 이르러 큰 규모의 지진이 발생하지는 않았으나 조선시대에는 지진이 수해 다음으로 다발하는 재해로서, 결코 우리나라도 지진에 대해 안전하지 않은 것은 재인식하게 해주는 기록이라고 할 수 있다.

3. 조선시대의 구휼제도²¹⁾

1) 구휼기관

① 사창(社倉)

사창은 세종 30년(1448)에 처음 설치되었는데²²⁾ 경상도 대구군(大丘郡)에서 시험 실시한 후 문종조에 전국적으로 확대되어 갔다. 사창은 전국의 각 사

(社)(지방행정 기본단위로 오늘날 村과 같음)에 설치된 곡물 대여기관으로 의창과 비슷한 성격을 지닌 것으로서, 의창의 일종의 보급적 형태를 가졌다. 그런데 의창은 지방 수령에게 직속되어 국가가 경영하는데 반하여 사창은 촌락민의 직접 경영이었다.

사창에는 사장(社長)과 검교(檢校)라는 임원이 있어 사를 관리하고 그 원자산은 동네주민이 자의적으로 출자하여 운영하였기 때문에 도시보다는 촌락을 기반으로 했던 데 특징이 있다.

세종실록 제109권에는 사창의 설치와 운영에 필요한 큰 틀을 시행사목(施行事目)으로 제시하고 있는 데 주요 내용은 다음과 같다.

- ㉠ 그 고장의 청렴한 선비를 관리자로 삼을 것
- ㉡ 창직(倉直)²³⁾은 부호(富戶)로 할 것
- ㉢ 윤차숙직(輪次宿直)을 실시할 것²⁴⁾
- ㉣ 利子를 제시할 것(이자를 빌려주기 이전에 명확히 할 것)
- ㉤ 보·장(保·狀) 체제의 구성²⁵⁾
- ㉥ 청대(請貸²⁶⁾)에서 부호는 제외할 것
- ㉦ 풍년에 창(倉)을 설치할 것

또한 의창과의 마찰 등을 고려하여 시범실사와 어전회의에서의 논의를 거쳐 문종 원년(1450) 11월 사창제도에 대한 대원칙을 다음과 같이 반포하게 되었다.

- ㉠ 경상도 각 관(官)에 사창을 설치할 것
- ㉡ 매 사창은 의창곡(義倉穀) 200석을 분급(分給)받을 것
- ㉢ 매년 1석에 3두를 가산하여 받되, 만약 흉년일 경우 이자를 받지 말 것
- ㉣ 사(社)에 장(長)을 두어 그 일을 주관할 것
- ㉤ 1사에 200석을 받아서 이식(利殖)이 550석에 이르

21) 이문수, 「조선전기 사회복지정책 연구」, pp.66~124, 혜안, 2000.

22) 1436년(세종 18) 충청감사 정인지(鄭麟趾)가 의창의 원곡(元穀) 감축과 그 보충으로 인한 군사곡(軍資穀)의 감소를 방지하기 위해 민영의 사창을 설치할 것을 주장하였다.

23) 곡식창고를 지키는 직책

24) 숙직은 각 집이 돌아가면서 순번제로 실시한다는 의미임

25) 각 호마다 개별 장부(狀)를 두고 10명 단위로 보(保)를 조직토록 하였다.

26) 곡식을 빌리고자 요청하는 행위

면 이전의 200석은 의창에 환수시킬 것

- ㉔ 사장은 9품 산관(散官)으로 제수하고 매 500석이 되면 자품(資品)을 올려 주어 포상지전(褒賞之典)으로 할 것
- ㉕ 사장의 근민은 그 관수로 하여금 고찰해서 당년 실적을 감사에게 보고토록 하고 서용(敍用)할 때에는 능히 이식(利殖)을 늘리는데 폐가 없었던 자를 포상할 것. 비록 이식을 많이 하더라도 사정(私情)이 있고 염산(斂算)이 불균(不均)해서 해가 주민에게 미치게 한 사람은 과죄(科罪)하고 상직(賞職)도 주지 말 것
- ㉖ 상직의 일은 병조에서 관장할 것

이와 같은 내용을 살펴볼 때 사창의 자원은 지역주민의 출자도 있었겠지만 의창곡으로 하고 500석 단위로 환상하는 방안이 일반적이었으며, 이자 또한 3푼을 원칙으로 하였다는 것과 도입 초기에 부정을 막기 위한 감사와 관의 감독을 받는 등의 내용을 알 수 있다.

그러나 사창제도는 시일이 경과하면서 곡물의 대여가 공평치 못하고, 가난한 백성에게 별 도움이 되지 못하여 임진왜란 후에는 그 폐지론이 대두하게 되었다. 그러다가 숙종 10년(1684) 3월 좌승지 이단하(李端夏)의 건의로 사창절목(社倉節目)을 제정하여 각도에 반포하는 등 흥행대책으로 이 제도를 개선해 보려는 노력을 기울이기도 하였다. 또 정조 21년(1797)에는 북관(北關)에도 이 제도를 시행하는 등 널리 확대되었다. 그러나 의창에서와 마찬가지로 탐관오리에 의한 폐단이 발생하였으므로 폐지론이 대두되더니, 마침내 순조 5년(1805)에는 전라도와 충청도지방의 사창은 관찰사의 재량으로 그 존폐를 결정하도록 지시하기에 이르렀다²⁷⁾.

② 의창(義倉)

빈곤한 일반 서민중에서도 생산에 종사할 수 없는

무능한 자를 구호하기 위해 국가에서 무상으로 관곡을 지급하거나 대여해 준 제도이다. 의창제도는 고려 시대에도 활발하게 시행된 제도이며, 조선 전기에는 그 기구가 확대되었다고 판단된다.

의창의 원자곡(原資穀)은 정부곡(政府穀) 혹은 군자곡(軍資穀)으로 그 근본은 백성들의 조세였으며, 의창곡의 반은 의창에 남겨두고 나머지 반을 가지고 매년 대여하는 것을 원칙으로 하였다. 원칙적으로 신곡(新穀)과 구곡(舊穀)의 순환과 아울러 이식(利殖)을 하는 것이었으나 기항(饑荒)일 경우 무상으로 배급하는 경우도 많았다.

의창제도의 수혜자는 가난한 농민이나 실농한 군인, 평안, 황해, 강원도로 이주한 자 등이었으나 구체적인 기준은 다음과 같다.

- ㉑ 도적의 침입, 방화로 가옥을 소실한 자
- ㉒ 1리(里)의 범위내 누구나 인정하는 빈곤한 자
- ㉓ 상(喪)이나 수화(水火)의 피해자
- ㉔ 행행(行幸)²⁸⁾때 피해를 입은 자
- ㉕ 의창곡을 관장하는 자의 부정으로 피해를 입은 자

의창제도는 실시의 범위가 전국으로 확대되면서 크게 두 가지 기능을 하게 되었는데, 하나는 국역(國役)의 측면이고 다른 하나는 경제적 측면이다.

조선시대 국역을 담당하는 계층은 서민과 상인이었기 때문에 이들이 생활고 등으로 흔들릴 경우 국가는 즉시 큰 타격을 입게 되기 때문에 국가 통치자의 입장에서 백성이 정착하여 살 수 있도록 하기 위해 의창제도를 실시하였다고 볼 수 있다.

또한 신곡과 구곡을 교환하고, 이식을 통해 경제적 이익을 피하는 한편 콩이나 잡곡까지 대여해줌으로써 구휼뿐 아니라 신종자(新種子)까지 빌려주는 농업정책으로도 의창은 활용되었을 것으로 생각된다.

27) <http://seoul600.visitseoul.net/seoul-history/sidaesa/txt/3-6-3-2-4.html>에서 인용

28) 조선시대에 왕이 궁밖으로 나가는 것을 행행(幸行)이라 하는데, 보통 왕이 궁궐밖으로 나가는 것은 전통적인 관례였으며, 능행(陵幸)이나 원행(園幸) 등도 1년에 1~2회 정도 있었는데, 정조의 능행은 1년 평균 3회가 넘었고 재위 24년간 무려 66회의 행행을 하였다고 전해지고 있다.

③ 상평창(常平倉)²⁹⁾

상평창은 고려의 제도를 답습한 것으로 상평창(常平倉)이라고 부르는 것은 다만 관청의 기구로서 본 것일 뿐이요 별다른 것이 아니다. 조선에서는 세조 3년(1457)에 설치되어 처음에는 경기 5참(站)의 공수(供需)를 전관(全管)케 한 것으로 그 관원으로는 낭청(郎廳) 1원을 음관(陰官)으로서 임명하였다. 「경국대전(經國大典)」에 “경외에 상평창을 설치하여 곡물이 귀하면(흉년) 가격을 올려 포(布)를 사들이고, 곡물이 천하면(풍년) 가격을 내어서 포를 내다 판다”³⁰⁾고 하였다. 이것으로 미루어 보면 상평창은 물가 조절이 주목적이었으며, 그 부수적인 업무로 진휼사업에 관련했던 것으로 생각된다.

그러나 조선시대 상평창의 활용은 한성과 그 밖의 몇몇 도시에 그쳤고, 전국적인 규모로 널리 설립·운영되지는 못하였다. 상평창은 중기로 내려오면서 여러 가지 폐단이 발생하여, 인조시대에 이르러서는 이를 폐지하고, 그 곡물(殘財)은 진휼청(賑恤廳)의 자산으로 정리되었다. 그러나 이때의 폐지는 상평창 기구(관원)의 폐지에 불과하였으며, 창제(倉制)로서의 이름은 그 뒤에까지 존속되었다.

그러나 증중실록에 보면 상평창의 사회에 대한 기여도를 다음과 같이 표현하고 있다.

- ㉠ 상평창은 물가조절기관으로 풍년에 곡가가 싸지면 이곳에서 적당량을 시가 이상으로 사서 저장하였다가 흉년에 매도함으로써 소비자의 부담을 덜게 하였다.
- ㉡ 흉년에 백성을 아사에서 구해내고 풍년에는 곡가의

폭락을 막아 손해를 보지 않게 하였다.

- ㉢ 환과고독을 구휼하고 농사에 편의를 주도록 하였다.
- ㉣ 가난한 백성들의 진휼기구로 사용하려 하였다.
- ㉤ 곡가가 하락하였을 때 포(布)와 교환하여 백성들의 편의를 제공하였다.
- ㉥ 백성들의 효유³¹⁾기구(曉諭機構)로 사용되었다.
- ㉦ 백성들의 유망(流亡)을 방지하였다.

2) 구휼제도의 운영실태

조선시대의 역대 군왕은 왕도사상을 바탕으로 시혜정치(施惠政治)를 강화하였다. 시혜의 내용은 크게 설죽(設粥), 보양견감(補養蠲減), 경조(經糶), 의료정책, 사면, 구황책 등이 있다.

첫 번째 설죽(設粥)은 빈민을 위해 시식(施食)³²⁾을 베풀어 준 것으로 고려시대부터 존재하였는데, 조선시대에는 서대문 밖의 홍제(弘濟), 동대문 밖의 진제(賑濟) 등의 상설 설죽소(設粥所)가 있었다.

두 번째는 아동보호제도인데 추관지(秋官志)³³⁾의 진휼청사목(賑恤廳事目)에 의하면 구호가 필요한 대상은 10세까지의 결식자와 3세까지의 유기아(遺棄兒)로 진휼청에서 보양토록 하였다.

또한 정조시대(1783년)에는 자휼전칙(字恤典則)이라 하여 유기아와 행걸아에 대한 법률을 제정한 바 있다. 자휼전칙은 기아와 결식으로 굶어 죽는 아동이 많다는 것을 안 정조가 특별히 윤음(綸音)을 내려 사목(事目)을 정하고 혜휼(惠恤)의 길을 열어 시행방법을 규정하게 하였다고 한다. 혜휼방법으로는 9조의 절목을 나열하였는데, 국한문으로 인쇄하여 서울을 비롯한

29) 서울 육백년사 홈페이지 참고, <http://seoul600.visitseoul.net/seoul-history/sidaesa/txt/3-6-3-2-2.html>

30) 「경국대전(經國大典)」 호전(戶典) 상평창(常平倉)

31) 백성들을 타이르거나 위로하는 것

32) 시식이란 흉년 또는 재난시 사원 또는 기타 적당한 곳에 취사장과 식탁을 설치하여 기민 또는 행걸인에게 식사를 제공한 것이다. 고려 때는 주로 사찰에서 시식을 실시하였고, 조선시대에는 한성부의 홍제원과 보제원 등에서 실농한 굶주린 백성에게 시식소를 열었고, 지방에도 시식소를 설치하였다는 기록이 있다.

33) 조선시대 형조(刑曹)의 소관사례(所管事例)들을 모아 놓은 책. 1781년(정조 5) 형조판서 김노진(金禿鎭)의 위촉을 받아 박일원(朴一源)이 편찬하고 91년 증보하였다. 추관은 예조(禮曹)와 그 관리를 뜻하는 춘관(春官)에 상대되는 형조와 형판(刑官)을 의미한다. 구성은 총부(總部)·상복부(詳覆部)·고율부(考律部)·장금부(掌禁部)·장례부(掌隸部)의 5부로 되어 있다. (<http://kr.encycl.yahoo.com/enc/info.html?key=1872980> 인용)

전국에 반포하여 시행토록 하였다. 9조의 주요 내용은 나이와 구제기간, 행걸아 구제의 친족책임의 원칙, 행걸아 구제방법, 유기아 발견과 보고절차, 유기아 구호를 위한 젓어미제도, 행걸아, 유기아 입양과 추거(본래 연고자가 찾아가는 것), 죽/젓먹이는 절차와 사후감독, 의복과 의료, 지방에서의 절차와 재정 등이다.

세 번째는 노인에 대한 우대정책으로, 건국과 함께 기로소(耆老所)를 설립하고 80세 이상의 노인들을 일정한 장소(궁궐·관아 등)에 초청하여 연회를 개최하는 것이 하나의 준례적 사항으로 인정되었다. 연회장소는 노인의 노고를 덜어주기 위해 어느 한 곳으로 집중하지 않고 여러 곳으로 분산하여 설정하였다. 노인들에 대해 개별적으로 미곡과 육류를 제공하였으며, 70세 이상의 노인으로 슬하에 효자가 있을 경우에는 병역의 의무를 면제하여 주고 그 부모를 편안히 봉양할 수 있도록 조치하였으며, 또 90세 이상의 노인일 때에는 그 집에 대한 요역(徭役)을 면제하여 주었다. 그리고 백수(白壽, 99세) 이상의 노인에 대해서는 그 집에 대한 잡역을 모두 면제하여 주었을 뿐 아니라 특히 일반의 노인에서보다 의복·고운 솜·포복·미곡·육류 등을 더 주었다.

네 번째는 국왕이 베푸는 감세제도로서 국민의 생활안정에 중요한 역할을 하였다. 주요 내용으로는 지세(地稅), 호세(戶稅), 부역(賦役)의 감면이었는데, 신왕이 등극하거나 각종 행사에 국왕이 특별하게 베푸는 은면(恩免)과 뜻밖의 재해를 당한 이재민에 대한 재면(災免)으로 구분할 수 있다.

다섯째는 서민가운데 가세가 곤궁해서 장례나 혼사를 치르지 못할 경우 호조의 진휼청(賑恤廳)에서 장례비를 지급해주거나 혼사를 치르도록 해 주었다. 흔히 이를 가취고조제(嫁娶顧助制)라 하는데, 혼인이 사회성원 유지와 노동력이 모든 생산의 원동력이 되는 농경사회에서 국가 발전의 원동력이 되는 것이며, 가족제도를 중요시하는 유교사회에서는 그 중요성이 더욱 강조되었기 때문인 것으로 판단된다. 이와 같은 이유로 국가는 일반 백성, 특히 가세가 빈곤하여 혼기를 잃은 사람들에 대하여 그 혼인이 가급적 빨리

이루어지도록 원조를 하였다.

특히 세종대에 이르러 구황촬요(救荒撮要)를 인쇄·배포하면서 서민들로 하여금 스스로 구황대책을 개발하도록 독려했다. 이 책에는 장기간 공복상태에서 갑자기 밥을 먹을 경우 사망할 수 있으므로 먼저 장(醬)을 물에 타서 먹는 방법, 구황 대응식물로서 느릅나무 껍질, 솔잎, 송피(松皮), 무씨, 무 줄기, 도토리 등이 제시되어 있다.

여섯째는 일반 서민의 병환을 치료하기 위한 곳으로서 동서활인원(東西活人院)과 혜민서(惠民署), 제생원(濟生院) 등이 건립되었다. 사창, 의창, 상평창 등 전무적인 진휼기구 이외에 여러 기구들은 선조 24년(1591)에 선혜청(宣惠廳)으로 통합되었고, 인조 4년(1626)에 진휼만을 담당하는 진휼청이 설치되었다.

표 3에서 알 수 있는 바와 같이 조선의 왕들은 재위기간중 여러 가지 재해로부터 백성을 지원해 주기 위한 다양한 대책을 고민하였던 것으로 판단된다. 특히 사궁에 해당되는 고아, 아녀자에 대한 진휼대책과 기근 등에 따른 구황정책 등이 지속적으로 어전회의에서 논의되고, 지방에 시달되었던 것을 알 수 있다.

4. 조선시대의 제도에서 본 시사점

조선왕조 519년 동안에 조선왕조실록에 기록된 재해발생 회수만 390회에 달할 정도로 조선시대에는 거의 매년 크고 작은 자연재해로 인해 많은 피해가 발생하였던 것으로 추측된다. 이에 따라 조선은 평상시 미리 곡물을 비축하여 재해에 대비하는 비황책(備荒策)에 대해 건국 초기부터 구체적으로 제도화하려는 노력이 컸으며, 이러한 대책의 일환으로 의창(義倉), 상평창(常平倉), 사창(社倉) 등이 운영되었던 것으로 보인다.

또한 사궁(四窮)에 해당하는 환과고독의 사회적인 약자에 대한 다양한 배려가 있었던 것으로 보이며, 기로소(耆老所), 진휼청(賑恤廳), 선혜청(宣惠廳) 등의 상설 전담기관을 설치하였다는 것에서도 진휼이 중요한 정책이었음을 알 수 있다.

표 3. 조선중기 중종시기 진휼 사례(조선왕조실록 발췌)³⁴⁾

연 월 일			주 요 내 용		
년	월	일	기록내용	원인	지역 및 진휼내용
6	9	4	救荒 論談	凶年	下三道(全羅·忠清, 慶尙) 지원
6	10	1	飢民 救濟를 命함		各 道에 命함
6	10	27	孤兒, 兒女子 救恤		
6	12	27	南部 廣通坊 火災 賑恤	火災	南部 廣通坊 60餘戶
8	6	6	饑饉 救濟策 下書	飢饉	咸鏡道
10	4	28	孝子, 烈女 救恤 要請		
10	5	3	濟州道 賑恤 要請	飢饉	濟州道
10	11	5	失火 賑恤	火災	西部 龍山 20餘 家戶
11	10	11	凶年 救恤 方途 論議	凶年	
12	2	27	飢民 救濟 方途 告	凶年	
12	3	6	凶年 救恤 方途 論議	凶年	
12	5	17	百姓 救恤 下諭		平安道, 黃海道
12	8	21	司憲府 持平 上疏		
15	3	14	參贊官 賑恤策 報告		
15	8	7	水災, 山沙汰 被害 賑恤	水災	忠清道, 黃海道
15	8	27	賑濟場 設置 救恤	風災	濟州道
19	2	18	諫院 凶年 賑恤 方途 戒		
19	4	5	火災, 飢饉 救恤 議論		江陵
20	1	9	諫院 賦稅 減免 建議	水災	咸鏡道, 平安道
20	1	24	火災 賑恤	火災	麻布地域 被害人家 各 糶 3斗 支援
20	7	22	賑恤使, 敬差官 派遣과 租稅 減免 論議	旱害	京畿道, 黃海道, 忠清道
20	7	30	三公 人居 延期 論議	癘疫	平安道
28	6	21	賑恤 敬差官 腹鳴		
36	5	8	三公 荒政 報告		
36	5	29	邊方 凶年 報告		
36	9	12	失農, 救荒 議論		
37	2	26	賑恤廳, 賑恤 敬差官 建議		
37	3	1	救荒 傳教		
37	4	6	全羅道 救恤 報告		

그러나 사실상 조선시대 진휼의 주요대상은 국가의 조세와 부역을 담당한 16~60세까지의 정(丁)이라고 할 수 있다. 이들은 국가의 중추적인 구성원으로서 그 생활이 안정되지 않아 토지를 떠나 유랑하고 결식할 경우 조세징수에 결정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 필요시 요역(徭役)에도 투입될 수 없게 되어 국가운영상 치명적인 어려움을 초래하기 때문에 이들에 대한 대책이 필요했을 것으로 사료된다.

재해발생후 사후대책으로는 조세를 경감해주는 방법(蠲減)과 곡물을 유무상으로 지급하는 진대(賑貸)와 진조(賑糶) 및 진희(賑饘)와 유량자에 대한 음식제공(施食), 의료사업 등이 있었으며, 空名帖³⁵⁾의 발매를 유도하여 있는 자가 의연할 수 있는 권분(勸分) 등 다양한 방법이 있었다.

그러나 실제적으로 재해시 기민구제는 유무상 원조보다 조세부담을 줄여주는 것이 효과가 커서 이를

34) 한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 조선은 지방을 어떻게 지배했는가, pp. 162~164(일부 재인용), 아가넷, 2003.

35) 수취인(受取人)의 이름을 기재하지 않은 백지임명장. 임진왜란 중 군공을 세운 자 또는 납속(納粟)을 한 자에게 그 대가로 주어졌으나 그 뒤에도 국가재정의 고갈과 빈번한 흉년으로 많은 백성이 기근에 허덕이게 되자, 재난이 심한 지방의 구제를 위하여 돈을 바친 부유층에게 그 대가로서 주어진 것이다.

활용하였던 것으로 파악되며, 토지세(田結稅)³⁶⁾ 감면 지역의 시행범위는 전국적인 흉년이라도 동시에 감면 혜택을 내린 적은 없었던 것으로 조사되고 있다. 이러한 측면은 감면제도를 극대화하고 국정운영을 위한 재원마련은 최소화하면서 무상지원보다는 조세부담을 통해 재해대책을 운영하였다는 것을 알 수 있다.

제4장 목민심서의 진황육조 개념과 시사점 분석

목민심서(牧民心書)는 조선시대 지방관리가 지켜야 할 준칙을 서술한 책으로 다산 정약용이 지방관으로 있던 때의 체험과 1801~1818년 강진으로 귀양가 있을 때 보고들은 여러 가지 사실에 기초하여, 지방관리의 윤리적 각성을 도모하고 농민경제의 정상화를 위하여 지었다고 한다. 내용은 전체 12항목으로 되어 있으며 한 항목을 다시 6개 조항으로 나누어 모두 72개의 조목으로 분류하였다. 지역행정을 보살피기 위한 원칙을 부임육조(赴任六條), 율기육조(律己六條), 봉공육조(奉公六條), 애민육조(愛民六條), 진황육조(賑荒六條), 해관육조(解官六條) 등으로 구분하여 제시하고 있다. 이중 진황육조(賑荒六條)는 지역의 수해 등의 재해로 인해 주민들이 어려울 때 관리로서 해야 할 행정의 원칙을 설명하고 있다.

제1절 목민심서의 내용정리³⁷⁾

1. 비자(備資)

흉년에 백성을 구제하기 위한 정사는 예비하는 것

이 최선이니 예비하지 않으면 모두 구차할 뿐이다. 풍년에 예비하지 않고 흉년에 구제하지 않으면 그 죄가 칼로 사람을 죽이는 것과 다름이 없다.

황정(荒政)은 선왕이 마음깊이 그 중요성을 깨닫고 있으므로 목민(牧民)하는 재능은 이를 어떻게 잘 하느냐에 달려있다.

본디 황정(荒政) 12가지³⁸⁾란 곡식 종자와 양식을 대여하는 산리(算利), 조세를 가볍게 해주는 박정(薄征), 형벌을 관대하게 하는 완형(緩刑), 요역을 쉬게 하는 이력(弛力), 백성들이 산지 등에서 음식을 취하도록 하는 사금(舍禁), 관문이나 시장에서 기찰(讞察)을 하지 않는 거기(去幾), 길례(吉禮)와 빈례(賓禮)를 줄이는 생례(?禮), 상례(喪禮)를 생략하는 쇠애(殺哀), 악기를 치우고 노래를 삼가는 번악(蕃樂), 예를 갖추지 않고 혼례를 많이 치르도록 하는 다혼(多昏), 폐지되었던 제사를 찾아내서 지내는 색귀신(索鬼神), 기근 때문에 도적이 많아지는 것을 없애는 것인 제도적(除盜賊) 등이다.

또한 예비의 정사에는 두 가지 방법이 있는데 하나는 곡식을 사들이는 것이고, 둘째는 포흠(逋欠)³⁹⁾을 징수하는 것이다. 포흠을 하려면 풍년에 적발하여 곡식이 혼할 때에 포흠을 모두 징수해서 창고를 채워야 한다.

곡부(穀簿)중에는 진곡(賑穀)이 따로 있으니 본 고을에 있어 저장하고 있는 진곡의 유무와 허실을 자주 검사해야 한다.

한 해 농사의 작황이 판명되면 속히 감영에 가서 이속(移粟)⁴⁰⁾ 할 일을 의논하고 조세의 견감을 의논해야 한다.

먼 도에서 이속해 오는 것은 현지에 물자를 비축해 두는 것만 못하다. 양쪽이 다 편리한 정사를 마땅히

36) 조선 후기 토지에 부과하는 부세의 총칭, 조세부과가 결(結)을 단위로 이루어졌기 때문에 결세라고도 한다.

37) 다산연구회 역주, 역주 목민심서 6, 창작과비평사, pp. 6~157, 1988.

38) 유교경전으로 의례(儀禮), 예기(禮記)와 함께 삼례(三禮)라고 하며, 중국 국가제도를 기록한 가장 오래된 책이다. 원래 이름은 주관(周官)이었는데, 전한(前漢)의 무제(武帝) 때(BC 2세기)에 발견되었다고 하는 주례(周禮)에서 대사도(大司徒)가 주장하는 황정의 12가지 방식을 의미한다.

39) 미납한 세금 등을 징수하는 것

논해서 양청(仰請)⁴⁰해야 한다.

공명첩은 고려시대의 납속보관제에서 기인한 것으로 백성을 진휼하는 데 급하기 때문에 허가하지 않을 수 없으나 다음과 같이 영조 원년에 하교한 내용을 보면 필요악적인 요소가 많았던 것으로 판단된다.

“공명첩(空名帖)은 백성을 진휼하기에 급하여 허가하지 않을 수 없으나 각 아문에서 처리하는 일을 내가 보지 못하였다. 서울이나 지방에서 백성을 진휼하는데 부득이한 경우 외에는 첩문을 일체 팔지 못하도록 할 것이다”

이러한 점에서 다산은 직첩 1장마다 돈 5냥 또는 7냥을 거두는데 백성들이 모두 원치 않으므로 끝에는 모두 강제로 배당하는데 관에서 벼슬을 판다는 거리낌이 있고 백성은 가렴주구(苛斂誅求)의 원망을 품으니 아름다운 제도라고 볼 수 없다고 하였다. 어진 말로 권분(勸分)을 하고 의연(義捐)을 내도록 기다렸다가 봉사(奉事)나 직장(直長)⁴²의 직함을 주어 보상하는 것만 못하다고 언급하였다.

2. 권분(勸分)

권분이란 흉년이 들었을 때에 부유한 사람들에게 권장하여 식량이 없어 고생을 하는 절량농민(絕糧農民)을 구제하기 위해 곡식이나 재물을 직접 나누어주는 일을 의미한다.

예부터 백성들은 목인임홀(睦嫻任恤)⁴³의 예를 가져야 한다고 배웠으며 이를 따르지 않는 자는 형벌로서 다스렸다고 한다. 그러나 조선시대에 이르러 권분의 형태가 모두 백성의 재물을 억지로 빼앗아 거저 나누어주

도록 하는 형태로 변질하게 된 것을 다산은 매우 딱하게 생각하고 있으면서 다음과 같이 언급하고 있다.

“중국의 권분하는 법은 모두 곡식을 팔도록 권하는 것이었지 거저 먹이도록 권하는 것이 아니었고, 모두 배필도록 권하는 것이었지 바치도록 권하는 것이 아니었으며, 모두 몸소 솔선하는 것이었지 입으로만 말하는 것이 아니었고, 모두 상을 주어 권장하는 것이었지 위협하는 것이 아니었다. 지금은 권분이란 것은 비례(非禮)의 극치이다.”

1) 권분의 대상과 기준

기근이나 수재 등으로 인해 백성이 먹고 살기가 곤란한 경우 이를 국가적으로 지원하기 위해 권분을 하는 경우 권분의 대상을 요호(饒戶)⁴⁴라는 기준을 사용하여 추진하는 것이 타당하다.

요호는 기준으로 상·중·하로 구분하고 각 등급을 9개 세부 등급으로 세분하여 나타내면 다음과 같다.

하등급은 9급으로 나누어 2석에서 시작하여 1석을 더할 때마다 1급씩 상향하여 제1급으로 곡식 10석을 배정한다. 중등급은 9급으로 나누어 20석으로 시작하여 10석씩 더해 제1급에는 100석을 배당한다. 마찬가지로 상등급은 200석에서 시작하여 100석씩 더해 제1급에는 1천석을 배당한다.

이와 같은 기준으로 하등급 9급은 2석을, 상등급 1급은 1천석을 권분토록 유도하는 방향을 제시하고 있다.

다산에 의하면 당시 상등에 해당하는 자가 한 개도에 불과 몇 사람에게 불과하고, 중등 역시 한 고을에 불과 몇 사람에게 불과하였기 때문에 고을에 여러 명이

40) 다른 고을에 있는 곡식을 옮겨 옴

41) 간곡히 청하는 것

42) 봉사(奉事)는 훈련원, 군기사 등에 속하는 종8품의 관직이고, 직장(直長)은 의금부, 상서원 등에 소속된 종7품의 관직인데 공명첩에 의해 광해군 이후 가선대부(嘉善大夫), 절충장군(折衝將軍) 등 명목상의 직함이 흔해지면서 오히려 이러한 직급을 바라는 기이한 현상이 나타났다.

43) 목(睦)은 형제간에 화목한 것을, 인(嫻)은 인척간에 사랑하는 것을, 임(任)은 이웃간에 도움을 주는 것, 홀(恤)은 가난한 사람을 도와주는 것을 말한다.

44) 자기 집에 저축한 곡식이 8명 식구가 먹고 남는 자를 칭하는 용어

있을 수 있는 불과 2~3석의 여유가 있는 백성들에게도 권분을 요구할 수밖에 없는 상황에 대해 무척이나 안타깝게 생각하고 있었던 것으로 생각된다.

또한 권분에 있어서도 여유가 많은 백성과 적은 백성을 구분하여 권분이후에도 큰 손해가 없도록 하는 방식을 다산은 필요하다고 주장하고 있다.

이에 따라 상등급은 권분이후 별도로 국가로부터 지원을 받지 않는 진희(賑賑)방식을, 중등급은 권분을 대여해주는 형태로 하여 가을 추수 후 갚아주는 방식으로, 하등급이면서도 권분을 한 자에 대해서는 나중에 싼 값을 받고 곡식을 주는 진조(賑糶)로 풍년에 권분을 보상해주는 방식을 제안하고 있다.

또한 요호를 선정하는 방식도 고을의 신망있는 사람들을 모이게 하여 그들의 공론을 받아들여 정하여서 객관성을 확보하려는 방안을 강구하고 있다.

또한 권분의 영이 결정되면 부민은 크게 놀라고 가난한 사람들은 탐욕스러워지기 마련이므로 신중하게 정사를 추진하여 엉뚱하게 뇌물과 공로를 자기 것으로 삼으려는 자를 경계토록 하고 있다.

3. 규모(規模)

규모란 진흥을 합리적으로 하여야 함을 의미하는 것으로 현대적인 의미로는 각각의 시기에 맞추어 이재민을 보호하고, 규모를 정하여 이재민의 지원범위와 정도를 결정하는 것을 의미한다.

진흥에는 두 가지 관점이 있는데, 이것이 시기를 맞추는 것⁴⁵⁾과 사람들에게 물자를 나누어주는 것이므로 합리적이야 한다는 것이다.

중국 북송시대에 월주라는 지역을 맡던 조변이라는 관리의 구제방식은 첫째가 각종 복구를 위한 토목공사를 일으키는 흥역(興役), 둘째가 각종 창고에서 곡식을 나누어주는 발창(發倉), 셋째가 권분을 하는 모속(募粟), 넷째가 구휼을 위해 승려들에게 양곡을 거두는 모

승속(募僧粟), 다섯째가 남녀를 구별하는 것, 여섯째가 버려진 아이를 거두어 기르는 기아(棄兒), 일곱째가 병자를 요양하는 것, 여덟째가 사망자를 매장하는 것으로 구분하여 시기를 맞추었다는 내용이 있다.

진흥의 대상이 되는 호구는 그 정도에 따라 飢口⁴⁶⁾를 뽑아 3등급으로 나누고, 그 상등은 또 3등급으로, 중등과 하등은 각각 1급으로 정한다.

이중 상등인 자는 그 목숨이 위급해서 진희해야 할 자, 중등인 자는 정상이 급하기는 하나, 봄에 잠시 살려주면 가을에는 곡식을 낼만하므로 진대해야 할 자, 하등인 자는 정상이 급하기는 하나 약간의 돈과 포목이 있으므로 진조해야 할 자 등이다.

이러한 내용으로 볼 때 너무 가난한 사람들에게는 국가가 무료로 곡식을 지원해주는 진희(賑?)방식, 급박한 식량을 지원해주면 되값을 수 있는 자에 대해 빌려주는 진대(賑貸)방식, 약간의 여유가 있는 자에 대해서는 저가로 식량을 지원해주는 진조(賑?)방식 등으로 구분하여 지원하는 방식을 권유하고 있는데, 이는 현재 우리나라의 이재민 구호 및 지원방식에서도 충분히 검토·도입해야 할 것으로 판단된다.

상등인 자는 3등급으로 나뉘어지며, 상급은 소한(1월)부터 진희를 시작하여 망중(6월)에 이르러 그치고, 중급은 입춘(2월)부터 진희를 시작하여 입하(5월)에 이르러 그치고, 하급은 입춘이 지난 10일부터 진희를 시작하여 입하 10일 전에 그치도록 하고 있다.

또한 빈민을 조사하기 위해 각 도에 병관(兵官)과 보정(保政)을 파견, 빈민을 조사하고, 먹을 것이 넉넉한 집에서부터 호소할 곳이 없는 사람까지 누락되지 않고 조사하여 그 결과를 도 본부에서 부로(父老)와 빈민을 모아놓고 하나하나 읽어 듣게 하고, 여러 사람의 의논의 정해지면 곧바로 증명을 주는 방식을 택하도록 하고 있는데, 온당치 못한 결과가 있을 경우 해당 병관과 보정은 중벌에 처하도록 하고 있다.

이와 같이 피해지원의 공개를 통한 객관성 확보방

45) 해당 지역에서 어느 사람이 자기 힘으로 영식을 해결할 수 있는 지, 해결할 수 없는 지를 정확하게 파악하여야 진흥의 규모와 권분의 범위가 결정되므로 신속하고 정확하게 추진하여야 함을 의미한다.

46) 너무 가난하여 살 수 없는 자를 의미함

식을 취하기 위해 피해조사 및 지원결과를 공개하도록 하는 방식은 현재 복구비 지원방식에서도 많은 시사점을 주고 있다.

4. 설시(設施)

설시(設施)란 진제에 필요한 일체의 시설과 행정기구 및 구체적인 진제 시행방법 등을 의미한다.

이를 위해 진청을 설치하고 여기에 감리를 두고, 가마솥을 갖추고 염장, 미역, 마른 새우 등을 갖추고 이재민의 식량을 지원한다. 진휼사무(賑恤事目)에서는 남녀노소에 따라 배식하는 정도를 정하였는데, 진희(賑餼)의 경우 남정(男丁)은 1인당 하루 희미(籩米) 5홉(아침, 저녁 각 2홉 5작), 여장(女壯) 1인에 4홉(아침, 저녁 각 2홉), 노인 1인 하루 4홉, 소아 1인 3홉 등으로 규정하고 있다. 또한 진조(賑糶)의 경우 대호(大戶)는 5두, 중호는 4두, 소호는 3두, 요호(幺戶)⁴⁷⁾는 2두를 팔도록 한다. 이러한 기준은 진대(賑貸)의 경우에도 동일하게 적용된다.

또한 사망자의 명부는 평민과 기민(飢民)을 각각 따로 1부씩 만들고, 기구(饑口)중에서 사망하는 경우에는 희구(饑口)는 따로 한 책을 만들고, 대구(貸口)와 조구(糶口)는 합하여 한 책을 만든다.

기근이 든 해에는 반드시 전염병이 있으므로 구제하고 치료하는 방법과 거두어 매장하는 일에 마음을 다해야 하며, 유기된 갓난아이는 길러서 자녀로 삼고, 떠돌아다니는 아이는 길러서 노비로 삼되, 마땅히 국법을 거둬 밝혀 상호(上戶)⁴⁸⁾에게 알아듣게 타이르도록 한다.

5. 보력(補力)

보력(補力)이란 백성의 살림에 보탬이 되는 방안을

강구한다는 뜻으로 권농(勸農), 구황(救荒), 금도(禁盜), 박정(薄征) 등에 대해 언급하고 있다.

농사가 흉년으로 판명되면 논을 대신 밭으로 갈아 일찍이 다른 곡식을 파종하도록 하고, 가을이 되면 거둬 권하여 보리를 파종토록 한다.

이를 대파(代播)라고 하는데, 대파하는 곡식은 불과 몇 종류인데, 하나는 차조(黏粟), 메밀과 늦콩으로 이 3가지 곡식을 평년에 수 백석씩 모아두어 만약을 대비해야 한다. 이때 대파하는 논에 대해서는 미리 면세(免稅)를 약속하여 백성들이 기꺼이 대파하도록 유도한다.

또한 봄날이 길어지면 공역(工役)을 일으킬만한 터이니 공해(公廩)가 허물어져 영선할 일이 있거든 마땅히 이때 수리해야 한다. 이는 각종 재해로 경제상황이 좋지 않을 때 공공시설에 대한 수리공사를 시행하여 적은 비용으로도 구황을 할 수 있기 때문이다.

먹을 것이 없어 고생하는 백성을 위해 구황식물로 식용할 수 있는 것이 있으면 이를 채취해다가 각자 널리 전파시키도록 한다⁴⁹⁾. 또한 흉년에 도적을 없애는 일에 힘써야 하며, 소홀히 해서는 안된다. 그들의 실정을 알게 되면 불쌍해서 죽이지 못할 것이다. 그리고 양곡을 소모하면서 술 담그기 하는 것을 그만두어야 할 것이다.

6. 준사(竣事)

진휼하는 일을 마칠 즈음에 처음부터 끝까지 점검해서 잘못된 허물을 하나하나 살핀다.

다산필담(茶山筆談)에 의하면 속리(俗吏)가 진장(賑場)을 설치하는 데에는 오도(五盜), 오익(五匿), 오득(五得), 오실(五失)이 있는데 이런 점을 스스로 반성하여 과오를 범하는 일이 없어야 한다고 기록되어 있다.

47) 잔독호(殘獨戶)라 하여 어른이 없이 소년소녀가 가장인 가정을 의미한다.

48) 연호법(煙戶法) 등급의 하나로서 서울에는 호주가 1-2품이 되는 집이고, 시골에는 식구가 열다섯 이상이 되는 집이 된다.

49) 이러한 문제는 농경사회에서 오랜 기간을 거쳐 발생하였기 때문에 중국 명나라 주숙(朱楮)은 본초강목(本草綱目)에 실린 식용식물을 중심으로 구황본초(救荒本草)라는 8권의 책을 남기기도 하였다.

오도(五盜)란 희미(籩米)를 하면서 도둑질하는 도희(盜籩), 진대를 하면서 도둑질하는 도대(盜貸), 기구의 수를 속여 도둑질하는 도구(盜口), 권분을 하면서 사익을 챙기는 도권(盜權), 비자(備資)를 하면서 속이는 도비(盜備) 등을 의미한다.

오익(五匿)이란 익사(匿死), 익아(匿餓), 익표(匿殍), 익살(匿殺), 익포(匿逋) 등인데, 사망자의 수를 속이는 것, 굶주린 자의 수를 속이는 것, 굶어죽은 자의 수를 속이는 것, 죽음당한 자의 수를 속이는 것, 기구의 수를 줄여 포함을 속이는 것 등을 의미한다.

그리고, 오득(五得)이란 득재(得財), 득지(得紙), 득상(得賞), 득방(得謗), 득죄어천(得罪於天) 등으로, 오도로 훔친 재물을 자기 고향으로 실어보내는 것, 문서를 집안의 벽에 바르는 것, 기구 수를 거짓으로 올리고 비자를 과장하여 위로부터 상을 가로채는 것, 백성들의 원한을 사서 욕을 먹는 것, 하늘에 죄를 짓는 것을 의미한다.

오실(五失)이란 희미를 속여 가족들의 허구(虛口)로 포함하는 실희(失籩), 무료급식(設施)을 하면서 정량대로 지급하지 않는 실죽(失粥), 진대를 하면서 곡식대신 쪽정이를 섞어 넣는 실대(失貸), 백성들의 인심을 잃는 실인심(失人心), 부정으로 관직을 박탈당하는 실관직(失官職)을 의미한다.

제2절 진황육조의 시사점과 응용·발전방향

1) 재해예방의 중요성

진황육조의 6가지 중요한 항목중에서 다산은 재해에 대비하여 미리 구휼 및 구황을 위한 대책인 비자(備資)라고 생각한 것으로 판단된다. 이러한 비자는 풍년에 가뭄과 흉년을 대비하여 곡식과 장비를 준비하였다는 점에서 현재 우리나라에서 시행하는 우기 이전의 사전대비와 유사한 개념이라고 생각된다. 특히 재해가 다양화, 대형화되면서 과거와는 달리 구호물자와 응급대처장비 외에도 다양한 예방대책이 더욱 적극적으로 연구, 도입되어야 할 것으로 생각되는데, 이러한 의미에서 다산의 비자라는 개념은 재해대책의

패러다임을 재구축하는데 중요한 개념으로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

2) 자율적인 재해의연금 모집

다산 정약용의 주장에 의하면 여유가 있는 자가 피해를 입은 이재민을 지원해 주기 위해 권분(勸分)을 하는 방식은 다산시대 이전에 공명첩(空名帖) 등과 같은 매관매직을 해서라도 충당하는 등의 폐해를 주었기 때문에 이를 시정하기 위한 조치로서 재산의 보유 정도에 따라 기준을 정하는 요호(饒戶)방식이었다.

특히 당시의 상황을 추측해볼 때 상중하의 3개 등급과 등급별로 9개 등급으로 재구분하는 등 총 27개 등급을 통해 권분의 규모를 결정하는 매우 세부적인 기준이 있었다는 점에서 매우 과학적이고 합리적이었다고 생각된다.

또한 권분을 강압적으로 권유하지 않고 스스로 선택하여 베풀도록 하여야 한다는 것과 이를 성실하게 이행한 사람에게 포상으로 하위직의 관직을 베푸는 방식을 제안한 것은 동일한 권분과 포상에서도 우선적으로 본인의 자율성을 전제로 하였다는 점에서 매우 큰 시사점을 주고 있다.

3) 이재민 지원기준의 차등화

현대 시대에서도 동일한 상황이 발생하는 경향이 크지만 당시에도 이재민은 국가가 더 많은 지원을 해주기를 바라는 의지성향이 강했을 것으로 추측된다. 그러나 다산은 이러한 경우를 합리적으로 대처하기 위해서 진휼대상을 3개 등급의 기구(饑口)로 구분하여 무료로 지원하는 대상을 진희(賑籩), 일시적으로 대여해주고 다음 해에 갚도록 대여하는 진대(賑貸), 쌀 값을 받고 곡식 등을 지원해주는 진조(賑籩) 방식을 채택하였다.

또한 각 등급을 3개 등급으로 세분하여 지원의 규모를 결정하는 방식을 제안하였던 것은 현대시대에서도 많은 시사점을 주는 것으로 생각된다.

그리고, 중국의 사례를 통해 각종 구휼정책으로서 우선순위를 두어 일자리 마련을 위한 공공복구공사의

시행(興役), 이재민에게 곡식을 나누어주는 것(發倉), 권분을 시행하는 것(募粟) 등 여덟 가지를 제안하는 등 다양한 정책을 제안하였다는 것이 매우 중요한 착안사항을 제공한다.

물론 이와는 별도로 지원대상의 등급을 선정할 때 관리의 부정이나 불합리한 요소를 없애기 위해 지역 주민의 의견을 들어 공개성과 객관성을 확보하였다는 점 또한 중요한 시사점을 주고 있다.

4) 일자리 마련을 위한 공공토목공사의 추진

수해 등의 자연재해가 발생하거나 국가경제가 심각한 어려움을 겪을 때 사회기반시설 등에 대한 토목공사를 시행하는 것이 과거부터 일반적인 전통이었음은 최근 정부에서 일자리 창출을 위한 한국형 뉴딜정책의 시행에 착안할 필요가 있는 부분이라고 생각된다.

특히 이러한 정책은 현재 건설교통부를 중심으로 추진되고 있는 유역종합치수대책 등에서 각종 사회기반시설을 재정비하여 치수안전도를 제고하는 작업이 새로운 일자리 창출에도, 중장기적으로는 국가의 공공시설 정비에도 도움을 줄 수 있다는 차원에서 현재 우리 정부에서 깊이 검토할 필요가 있는 사안이라고 생각된다.

5) 합리적·객관적인 복구시책의 정산

다산은 여러 가지 진흥을 시행하고 마칠 때 잘못된 점을 되짚어보고 개선할 수 있도록 준사(竣事)하는 방안을 강조하고 있다.

특히 관리가 부정을 저지를 수 있는 여러 가지 폐단을 경계하고 이에 대해 구체적으로 오도(五盜), 오익(五匿), 오득(五得), 오실(五失)의 문제점을 지적하면서 청렴하고 객관적인 구휼정책을 시행할 것을 주장하고 있다.

이러한 점들은 현재 각종 수해복구조사에서부터 복구공사의 시행 등의 절차에서 발생할 수 있는 부조

리를 검토하고 관리할 때에도 좋은 귀감을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

제5장 합리적 수해복구제도 추진 방향 제시

(1) 이재민 지원 패러다임의 전환⁵⁰⁾

1959년 우리나라와 일본은 불과 10일 사이에 사라호 태풍과 이세만(伊勢灣) 태풍이라는 대규모 태풍을 겪으면서 국가 차원의 재해대책을 마련하게 되는데, 각 나라 법의 패러다임이 상이했기 때문에 이후 완전히 다른 치수정책으로 고착되는 원인을 제공하게 된다.

당시 어려운 경제상황에서 재해가 삶의 의욕마저 잃게 될 수 있다는 우려 속에 국가가 무상지원을 할 수 있도록 재해구호원칙을 설정하게 되었다. 안타깝게도 40여년이 지나 경제여건이 바뀐 현재에도 원칙이 그대로 적용되고 있으며, 재해가 발생하게 되면 보상과 배상이라는 용어까지 사용하면서 국가지원범위를 확대하라는 요구가 일상화되고 있다. 국민이 일선 현장에서 스스로를 방어하는 최소한의 노력조차 찾아보기 어렵고 사후 보상에 관심을 가지게 한 원인 중의 하나를 국가가 제공한 셈이다.

따라서 최근 일련의 도덕적 해이현상을 고려할 때 자구적인 자활방식으로 복구정책을 전환할 필요가 있다. 이를 위해서 종래 무상지원방식을 초장기 저리용 자형식과 보험제도 도입으로 전환할 필요가 있으며, 이를 단계적으로 실천하기 위한 설득논리와 제도적 장치마련이 무엇보다도 필요하다.

(2) 생활수준에 따른 차등된 지원기준 적용

현재 우리나라의 이재민 구호 및 지원기준은 주택 및 농수산 시설 등에 대해 동일한 기준으로 지원되고 있어 막대한 비용을 지원하고 있음에도 이재민에게는

50) 심재현, 21세기 안전한 사회구현을 위한 과제, 창작과 비평, 제120호, pp.322~330, 2003.

큰 도움이 되지 못한다는 지적을 받고 있다.

그러나 다산이 주장한 요호(饒戶)와 기구(饑口)의 기준은 이재민을 도와줄 사람과 도움을 받아야 할 사람들의 생활수준에 따라 각각 달리하고 있으며, 합리적인 지원의 규모와 방법을 제시하고 있다고 판단된다.

즉, 생활이 곤란한 사람에 대한 국가의 무상지원, 어느 정도 경제기반을 갖춘 사람에 대해서는 무이자 또는 초저리 장기융자 등을 지원하는 방식, 경제적인 여유가 있는 사람에 대해서는 본인이 원하는 수준의 융자로 지원하는 방식 등을 통해 예부터 우리 조상들이 시행한 바 있는 진희(賑恤), 진대(賑貸), 진조(賑糶)의 유형을 개선하여 적용할 필요가 있다.

특히, 조선시대의 진휼정책의 근본이 무상지원보다 조세감면을 통해 이루어졌다는 점에서 현재 국가의 무상지원범위가 특별재해지역 선포 등을 통해 증가하고 있는 대책보다는 이재민들이 원하는 방식의 생활재전을 국가가 유도하고 지원해주는 방식으로, 무상지원보다는 저리융자 및 조세감면의 방향으로 이루어져야 한다는 시사점을 주고 있다고 판단된다.

(3) 국가 경제력을 감안한 적정조사 및 복구제도의 개발·적용

현재의 재해피해조사 체계는 공공시설과 사유시설 일부에 대해 국가가 복구비를 지원할 수 있는 부분에 한정된 재해피해조사와 복구비 산정이 이루어지고 있다. 이에 따라 실제 국가가 해당 재해로 인해 입은 경제적 피해규모와 집계되는 피해규모가 상이하고 때에 따라서는 큰 오차를 가질 수밖에 없는 구조이다.

이러한 집계방식은 재해에 대한 인식을 희석시키고 국가의 투자우선순위에서 재해분야가 뒤쳐지게 하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 국가지원규모에 대한 재조정과 함께 피해조사방법을 개선하여 실질적인 피해를 집계할 수 있는 방식으로 개선할 필요가 있다.

또한 복구제도 역시 현재 피해시설의 복구에 한정된 원상 및 개량복구 계획만을 시행할 것이 아니라 해당 유역의 치수안전도를 확보하기 위한 중장기적인

복구계획과 유역종합적인 치수대책 수립·시행의 방식으로 개선되어야 한다.

또한 피해조사의 객관성을 확보하기 위해 빈민을 조사시 각 도에 병관(兵官)과 보정(保政)을 파견, 빈민을 조사하고, 먹을 것이 넉넉한 집과 호소할 곳이 없는 사람을 누락되지 않고 조사하여 결과를 도 본부에서 부모(父老)와 빈민을 모아놓고 하나하나 읽어 듣게 하고, 여러 사람의 의논의 정해지면 곧바로 증명서를 주고 온당치 못한 결과가 있을 시 병관과 보정은 증벌에 처하는 등의 방식은 현재 피해조사 및 복구비 지원의 방식에서도 많은 시사점을 준다고 생각된다.

(4) 향후 재해보험제도와 연계한 이재민의 실질적인 지원체계 구축

재해가 발생하면 현재까지는 이재민에 대한 지원은 국가무상지원으로만 한정되어 있어 많은 의연금과 지원금을 국가가 지원하면서도 개별 이재민의 생활재전에는 큰 도움이 되지 않는 상황을 수해처럼 반복하고 있다.

향후에는 선진국을 중심으로 추진되고 있는 보험과 공제형식 중심의 이재민 지원방식을 적극적으로 추진하여 실제 피해를 입은 사람이 해당 재해를 극복하고 재활하는데 실질적인 지원이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

물론 이를 위해서는 지역주민의 자발적인 방재의식과 보험에 대한 적극 참여, 보험료에 대한 국가차원의 재보험 형식 등에 대해 신중한 검토와 추진방향 이 제시되어야 할 것으로 판단된다.

제6장 결론

과거 우리 조상들은 재해가 국가경영에 큰 위협을 가하는 요소라는 인식이 강해 삼국시대부터 이재민에 대해 국가가 확보한 곡식을 나누어주었으며(官穀賑給), 특히 생활이 곤란한 사람들에 대한 집중적인 지원을 하였고(四窮救恤), 형벌을 완화하고 죄수를 석

방하여 복구에 힘쓰도록 하는 한편, 왕은 스스로의 부덕을 반성하고(責己), 식음을 자제하는(減膳) 등의 시책을 펼쳤던 것으로 보인다.

국가적인 측면에서의 지원외에도 지역에서는 친족간, 이웃간의 상호부조라는 전통이 이어져 오면서 오늘날의 계 제도로 계승되어 왔다.

특히 민생의 재황을 목적으로 고구려의 진대법(賑貸法)에서 시작된 이재민 지원제도는 고려, 조선시대에 이르기까지 지속된 한편, 국가에 경사가 있을 때(恩免之制), 재해를 입었을 때(災免之制) 국가가 조세를 감면해주고 식량을 지원해주는 제도 등으로 발전하게 되었다.

특히 사창(社倉)제도는 상부상조(相扶相助)와 환난구휼(患難救恤)의 정신을 살려 흉황(凶荒)에 허덕이는 수많은 백성을 진제(賑濟)하는 역할을 담당하고 연대책임을 지는 방식을 채택한 제도로 발전하게 되었다.

이러한 제도는 다산 정약용의 목민심서에서 가장 이상적인 방식으로 제안되었는데, 다산은 진황육조

(賑荒六條)를 통해 지방관리가 이재민을 어떻게 지원할 것인가에 대해 구체적인 패러다임과 기준을 제시하고 있다.

진황육조는 재해에 대비하여 물자를 준비하고(備資), 부자에게 스스로 베풀기를 권하면서(勸分), 가족과 친척이 화목하게 지내고 이웃간에 서로 도우며, 불쌍한 사람을 도와주는 목인임홀(睦?任恤)의 정신을 강조하고 있다.

또한 진황을 합리적으로 하고(規模) 그 계획과 시행을 철저히 하면서(設施), 국가의 지원은 백성의 살림에 보탬이 되는 방안(補力)으로 해야 하고, 처음과 끝을 점검해서 잘못된 허물을 하나하나 살펴야 하는(竣事) 내용을 상세한 사례와 함께 제시하고 있다.

과거 조상들의 이러한 이웃의 어려움을 도와주는 정신과 제도는 오늘날에도 여러 가지 시사점을 주고 있는데, 특히 이재민 구호기준의 차등화를 통한 실질적인 지원체계 마련과 피해조사의 정확성과 합리성을 강조하는 제도 등은 향후 재검토되고 재정립되어야 할 것으로 판단된다.