

조선 중종대 빈곤과 구제*

- 『중종실록』과 해석학 관점 중심으로 -

최 옥 채

(전북대학교)

[요 약]

이 연구는 조선 중종대의 빈곤과 구제가 어떻게 이루어졌는가를 이해하는 데 목적을 두고 이루어졌다. 조선시대에서도 중종대에 중점을 둔 것은 이 시기에 빈곤과 구제가 가장 빈번하게 일어나 사회복지적 함의가 깊고 풍부할 것으로 보았기 때문이다. 자료수집은 『중종실록』에 근거했고, 이를 분석하는 데 유익한 해석학 관점을 적용했다. 연구결과에 따른 함의로, 1) 사회보장의 구체적인 방법들과 유사하게 부분적으로 시행된 점, 2) 구제대책이 왕의 절대권한으로 이루어진 점, 3) 구제를 위한 정치·경제·사회적 여건이 불충분했던 점, 4) 구제대책이 일시적이었던 점, 5) 빈곤의 책임을 왕과 신하가 지며 자연에 순응하는 성향이 강했던 점을 도출했고, 이를 해석했다. 아울러 후속연구로 중종대 전후 왕대들 간 비교연구, 『중종실록』 이외의 자료를 활용한 연구, 빈곤과 구제 이외에도 질병 및 범죄에 관한 연구가 필요함을 제언했다.

주제어 : 조선 중종대, 빈곤, 구제, 중종실록, 해석학 관점

1. 문제제기

빈곤은 사회복지정책이나 사회복지실천 어느 한 쪽으로 치우치지 않고 사회복지의 기본 대상이다. 그래서 사회복지의 대상자를 선정할 때 소득을 중요한 기준으로 삼는다. 이는 빈곤이 인간이 생존하는 데 없어서는 안 되는 필수적인 욕구와 관련되고(김수현·이현주·손병돈, 2009: 19), 사회문제의

* 2011년 한국사회복지학회 춘계학술대회에서 발표한 기획주제자유논문을 수정 및 보완했음.

핵심이며(박광준, 1997: 267) 근원이 되기 때문이다. 이 같은 주장을 1942년 영국 복지국가의 청사진이 되었던 비버리지보고서에서도 확인할 수 있다.¹⁾

빈곤은 어느 시대를 불문하고 인간 사회가 해결해야 했던 과제였다. 이 과제를 해결하려는 포괄적 방안이 사회보장제도이다. 물론 사회보장제도는 시대별로 상호부조, 자선사업이나 구제사업, 구빈제도를 거쳐 발전해 왔다. 상호부조나 자선사업은 빈곤을 개인의 책임으로 몰아 개인 및 종교단체가 주도했고, 구빈제도나 사회보장제도는 국가에 책임을 두고 이루어졌다. 아울러 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스와 같은 사회보장 방법들이 빈곤의 유형이나 내용에 따라 대응해 왔다. 그러면 한국의 사회복지지는 어떤 경로를 거쳐 오늘에 이르고 있을까?

한국의 사회복지 역사를 조명할 때 시점을 잡는 것은 쉽지 않다. 조선시대를 포함해 그 이전으로 거슬러 올라가 살핀 제도를 사회복지라고 칭하는 것은 합당하지 않다. 왜냐하면 사회복지지는 인간존중과 사회정의를 주요 가치 삼아 사회복지 서비스를 받은 사람이든 받지 않는 사람이든 모든 국민의 합의와 노력을 바탕으로 이루어져야 하기 때문이다. 즉 '주는 자'와 '받는 자'의 관계가 지금 실시하고 있는 사회복지에서와 조선시대나 그 이전에 이루어졌던 유사 사회복지에서가 달랐기 때문이다. 이 같은 상황이 한국의 사회복지 역사를 개괄 정리할 수밖에 없게 하는 요인일 수도 있다. 요컨대 역사 과정의 각 시대가 지니는 사회관계적 특성 속에서 '주고받는 관계'를 파악함으로써 한국에서 사회복지가 태동했던 과정을 분명하고 깊게 이해할 수 있다. 어쨌든 한국에 펼쳐졌던 사회복지 이전의 유사 사회복지가 현재의 사회복지와 어떻게 관련짓고 있는가에 관한 연구는 찾아볼 수 없다.

이 연구는 조선시대의 빈곤과 구제가 어떻게 이루어졌는가를 이해하는 데 목적을 두고 있다. 다만 조선시대의 빈곤과 구제에 관한 자료가 방대해 빈곤과 구제가 가장 빈번하게 이루어졌던 중종대로 한정했다.²⁾ 실제로 <표 1>에서 보는 바처럼 조선시대 27왕대 중 빈곤과 구제가 가장 빈번하게 이루어졌던 시기는 중종대였다. 이미 역사학 쪽의 여러 연구에서 중종대에 재해가 많았던 사실을 밝히고 있는데, 특히 당시 기후가 소빙기(小氷期)여서 파괴적인 가뭄과 홍수 같은 자연재해를 자주 불러왔고, 이는 자연히 흉년으로 이어졌기 때문이다(김범, 2004: 38). 따라서 조선시대의 다른 어떤 왕대보다 중종대 빈곤과 구제가 매우 역동적으로 이루어져 사회복지적 함의가 깊고 풍부할 것이라고 판단해 “조선 중종대 빈곤 상황은 어떠했고, 구제는 어떻게 이루어졌는가?”라는 연구문제를 세워 연구를 진행했다. 이 같은 연구문제를 조망함으로써 오늘날 사회복지와 달리 적용되었던 점을 알고, 나아가 같거나 유사한 점으로부터는 교훈을 얻을 것이다. 이는 뒤에 기술한 내용에서도 볼 수 있듯 빈곤과 구제가 역사적으로 시혜로 시작해 사회정책 및 사회복지정책의 근원을 이뤄 사회복지적 의미를 품기 때문이다.

1) 1942년 완성된 『비버리지보고서(Social Insurance and Allied Services)』는 세 가지 원칙 중 “국가를 재건하기 위해서는 5대악(결핍, 질병, 무지, 불결, 나태)을 극복해야 한다.”(원석조, 1999: 159)는 한 가지를 강조했다.

2) 조선시대 빈곤과 구제의 실상을 살피는 데 27 전 왕대를 대상으로 하는 것은 한계가 있어 특정 왕대를 선정할 수밖에 없는 바, 빈곤과 구제가 가장 많이 나타난 중종대를 선정함으로써 다양한 상황에서의 자료 확보를 꾀했다.

<표 1> 빈곤과 구제 관련 기사 현황

사항 왕조	빈곤		구제				계	재위 기간
	가난	빈곤	구제	구휼	구황	진휼		
태조	7	1	11	13	1	10	43	7년
세종	202	14	513	301	90	201	1,321	31년
연산군	89	14	131	42	19	22	317	11년 9월
중종	291	16	853	189	203	166	1,700	38년 2월
인종	5	0	13	1	1	0	20	9월
선조	85	3	739	109	97	74	1,107	40년
숙종	138	5	521	138	15	413	1,230	45년 10월
영조	182	6	578	155	10	411	1,362	51년 7월

* 『조선왕조실록』과 관련 문헌을 바탕으로 주요 왕위만 정리했음.

2. 문헌고찰

1) 사회복지에서 빈곤과 구제

빈곤을 정의하는 것이 쉽지 않은 가운데, 대체로 사회복지에서는 현금이나 생존수단이 결핍한 상태, 또는 소득이 기본 욕구를 충족시키기에 불충분할 때 생기는 경제적 박탈로 간주한다(노병일, 2004: 21 재인용). 이렇게 빈곤의 뜻을 풀이할 때, “사회복지 역사는 빈곤을 퇴치하기 위한 노력의 역사라고 할 수 있을 정도로 빈곤은 사회복지의 첫 번째 연구주제였다.”(박병현, 2007: 34)는 주장은 지극히 합당하다. 구체적으로 사회보장의 한 방법인 사회복지서비스가 기여금을 지불하지 않고 일정한 소득조사와 자산조사를 거치거나 일정한 인구학적 조건만 갖추면 서비스를 제공한다(채구목, 2009: 23)는 면에서 빈곤문제에의 개입은 공공부조에 비해 사회복지서비스 쪽이 소극적이었음을 알 수 있다. 요컨대 절대 빈곤에는 공공부조가, 상대 빈곤에는 사회복지서비스가 각기 집중 관여해 왔다. 이는 사회복지학 연구자 중 빈곤 자체에 집중해 이를 근원적으로 탐구하는 부류가 사회복지실천 쪽보다는 사회복지정책 쪽으로 치우침을 추측케 한다. 사회복지학의 균형 잡힌 발전을 위해서는 이 같은 편류로부터 벗어나 사회복지실천 쪽 연구자들도 빈곤을 더욱 적극적으로 연구해야 한다. 한편 빈곤을 측정하는 방법은 1960년대부터 1990년대까지 기본욕구접근, 주관적 복지접근과 실현능력접근, 사회적 배제접근이나 제도적 접근 따위와 같은 다각적인 방법을 적용하며 발전해 왔다(최균·서병수·권중희, 2011: 86 재정리). 이는 당초 소득에 중점을 두었던 빈곤을 다양한 측면에서 고려해야 함을 보여 주는 것이다.³⁾

구제는 사회복지라는 용어를 사용하기 전 자선과 함께 쓰였다. 사회복지학이 대학에 자리를 잡기

3) 예컨대 이 같은 다각적 접근은 권은선과 구인회(2010: 131)가 강조한 바처럼 빈곤이 가정의 생활비 압박으로부터 의료서비스 접근의 어려움, 부모의 부적절한 양육방식 따위에게까지 다양하게 진전함을 쉬 가늠케 한다.

전부터 구제는 말로보다는 행위로 알려졌다고 강조할 정도로 종교기관이 중심 된 활동으로 그 의미를 드러냈다. 이런 맥락에서 구제는 곧 사회복지라고 단정할 수 없고, 그래서 선행연구에서 지적한 바처럼 구휼이나 구황 따위를 사회복지정책으로 간주한 것은 문제가 있다. 왜냐하면 모든 용어는 그 용어가 만들어져 사용된 맥락을 벗어나면 그 용어의 참 의미를 잃기 때문이다. 사회복지학에서 구제를 구체답게 이해하는 작업이 필요하다. 어쨌든 구제는 빈곤 상황이 발생하면 사후 대응으로 이루어졌고, 그 빈곤 상황의 규모와 특성에 따라 대응하는 구제 방법이 달랐고, 이는 국가의 정치경제 상황이 변화함에 따라 빈곤문제에 개입하는 국가 제도로 발전해 오늘의 사회복지정책으로 자리 잡았다.⁴⁾

2) 조선왕조실록에서 『중종실록』

『조선왕조실록』은 크고 작은 사실을 모두 기록함으로써 그 분량이 방대할 뿐 아니라 조선시대 정치, 외교, 군사, 제도, 법률, 경제, 산업, 교통, 통신, 사회, 풍속, 천문, 지리, 음악, 과학, 의약, 문학, 음악, 미술, 공예, 학문, 사상, 윤리, 도덕, 종교 각 방면의 역사적 사실을 망라하고 있다(이상각, 2009: 3). 이뿐만 아니라 『조선왕조실록』은 역대 국왕의 사후 전 왕대의 실록을 편찬하는 방식을 취해 내용의 사실성이 높고, 전 왕대에 작성한 사초(史草)와 시정기(時政記) 따위를 폭넓게 수집해 편찬함으로써 당시의 사회상을 두루 전하고 있다(신병주, 2006: 9).

『중종실록』은 모두 105권 102책이며, 활판으로 간행되었다. 왕대별 실록의 정식 이름이 다르고, 각 실록의 집필 기간은 일정하지 않다. 예컨대 『중종실록』은 『중종공희회문소무흠인성효대왕실록』이고, 인종 때 편찬을 계획했으나 대운과 소운 정쟁으로 명종이 즉위하고, 을사사화를 지낸 후, 『인종실록』과 함께 춘추관 실록청에서 시작했다. 『중종실록』의 기년법은 폐위된 임금의 뒤를 이었기 때문에 유년칭원법을 사용하지 않고 즉위년칭원법을 채용했다(유종문, 2008: 211).⁵⁾ 왕의 활동에 관한 기록 묶음을 기사라고 하고, 매일의 기록 내용은 적게는 1개, 많게는 12개 기사로 구성되었다.

3) 문헌연구에서 해석학 관점

해석학에서 해석은 현상이나 문헌을 단순히 사진처럼 보여주거나 문자적으로 풀이하는 것을 넘어 탐구하려는 대상에 숨었거나 대상이 상징하는 의미를 찾아 설명하는 것이 특징이다. 이는 가다머(Hans-Georg Gadamer)가 “해석학은 텍스트가 그 자체의 세계에서 무엇을 의미하는지를 설명해야 할 뿐 아니라 현재의 순간과 관련해 무엇을 의미하는지를 설명해야 한다.”(신웅철, 2001: 32-33)고 주장한 것과 맥락을 같이 한다. 요컨대 해석은 현상의 본질을 이해하는 데 중점을 둔다. 그러므로 해석

4) 예컨대 이 같은 일련의 과정을 김교성과 노혜진(2009: 85)이 “우리나라 빈곤문제는 경제위기를 경험하면서 빈곤문제를 해결하기 위한 시각의 전환이 이루어졌고, 정책의 변화도 동반했다.”고 강조한 점을 빌어 확인할 수 있다.

5) 유년칭원법(踰年稱元法)은 왕위계승에서 새로운 왕이 즉위한 해를 넘겨 원년(元年)으로 삼는 법을 일컫는다.

은 표현이 다 안 된 것을 찾고, 내용에 숨은 뜻을 찾고, 과거와 현재를 연결해 이해하는 데 목적을 둔다. 이 같은 역량을 바탕으로 해석학적 사회이론가들은 여러 문화생산 분야에서 나타나는 구체적인 인간실천을 탐구하기 시작했다(김경만, 2005: 29). 이렇듯 문헌연구에서 해석학적 관점은 경험과 직관을 기초로 부단히 노력하며 『중종실록』과 같은 텍스트가 품는 깊은 의미를 찾아 드러내는 데 매우 유익하다.

4) 선행연구

조선 중종대 빈곤과 구제에 관한 연구는 찾아볼 수 없고, 이 연구를 위해 부분적으로 정보를 제공할 수 있는 빈곤과 구제 관련 소수 문헌을 확인했다. 이들 중종대 빈곤과 구제 관련 선행연구는 크게 두 가지로 드러났다. 한 가지는 조선시대 사회복지정책에 관한 연구이고, 다른 한 가지는 중종대 빈곤과 구제 관련 연구다.⁶⁾

조선시대 사회복지정책에 관한 연구로 임승빈(2005)이 환정의 제도화 과정을 영국 구빈정책에 견주어 분석한 것, 백철현(1995)이 구황정책과 의료보장정책과 아동복지 및 노인복지정책을 다룬 것이 있다. 이들 연구는 선행문헌의 내용을 참고해 이루어졌는데, 당시의 몇 가지 제도를 사회복지정책이라고 칭할 수 있는지 의문이다. 이외에도 이민수(2000)가 세종대 중심으로 구휼제도와 구황정책, 어문정책과 국방정책, 의료정책과 향약정책, 노인복지정책을 문헌 중심으로 발췌 소개했다. 이 연구 역시 언급한 내용들이 사회복지정책이 될 수 있는지 의문이다.

한편 중종대 빈곤과 구제 관련 연구로 한희숙(1998)이 조선 중종대 도적의 활동과 특징에 관한 연구, 박홍갑(1999)이 조선 중종대 사민정책의 변화와 문제점에 관한 연구, 김범(2004)이 조선 중종대 역사상의 특징과 의미에 관한 연구가 있다. 이들 연구는 모두 역사학 분야에서 나온 것으로, 각기 1) 중종대의 도적의 활동상을 정치사회적으로 정리했고, 2) 자연재해와 관련해 북방 정책으로써 사민정책(徙民政策)을 다루었으며, 3) 자연환경으로써 재해 및 흉년과 사회경제적 양상과 정치적 측면을 정리했다. 이들 연구는 중종대 빈곤과 구제 관련 상황을 파악하는 데 유익했다. 한편 김재호(2001)는 조선시기 전체에 나타나는 기근과 이에 대한 대응을 정치·경제·사회적 차원에서 분석했는데, 중종대에 관한 내용은 극히 일부에 불과했다.

6) 한편 사회복지학 쪽에서 연구한 빈곤과 구제 관련 연구로 윤길병(1959)이 우리나라 사회복지대책으로써 황정사를 다룬 것, 최원규(1988)가 『자휼전칙』 중심으로 정조대 아동구휼에 관한 것이 있다.

3. 연구방법

1) 자료수집

자료수집은 인터넷을 통해 국사편찬위원회가 제공하는 『조선왕조실록』 검색 서비스를 이용했고, 『중종실록』 기사에서 빈곤 및 구제 관련 검색어를 활용해 중종대 빈곤과 구제에 관한 실상 중심으로 진행했다. <표 1>에서 보는 바처럼 빈곤 관련 자료를 수집하기 위해 ‘가난’과 ‘빈곤’을, 구제를 수집하기 위해 ‘구제’, ‘구휼’, ‘구황’, ‘진휼’을 검색어로 활용했다. 이들 빈곤과 구제 관련 검색어는 선행문헌에서 기본 검색어를 잡아내 검색했고, 빈곤과 구제 관련 검색어를 자료수집 중 추가하기도 했다. 가난, 빈곤, 구제, 구휼, 구황, 진휼 외에도 친구, 구호, 진제, 홀민, 기근, 흉년, 재난, 한재 따위가 나타나기도 했다. 실제로 수집하는 과정에서 가난이나 빈곤 기사에 구제 관련 검색어가 함께 나오기도 했다.

한편 겹치는 내용이나 실제 내용상 의미가 없는 것은 제외했다. 예컨대 “혼례에 있어서도 옛 제도를 따르지 않고 오직 시속만 따라 서로 외람된 짓을 숭상하기 때문에 ‘가난’한 사람들이 부유한 사람들처럼 하지 못하는 것을 부끄럽게 여겨 때를 잃고 시기가 지나도록 혼례를 치르지 못하는 사람들이 많습니다.”(중종 77권, 29년(1534) 3월 4일 1번 기사)는 기사는 제외했고, ‘구제(舊制)’와 같이 다른 한자로 검색된 기사(중종 73권 27년 5월 18일 3번째 기사) 역시 제외했다. 아울러 실록 각주에 있는 검색어가 있는 것은 분별해 취사선택했다. 예컨대 『중종실록』, 50권 19년 4월 5일 1번 기사는 ‘가난’이 각주에 있어 제외했고, 긴 기사 중 불필요한 부분을 잘라내 수집했다. 수집한 자료 중 가장 양이 많은 기사는 A4 네 쪽 반 분량이었으며(중종 19권 8년 10월 21일 3번 기사), 가장 적은 양은 한 줄인 것도 있었다. 한편 관련 논문을 위한 문헌조사는 ‘중종대’와 ‘중종조’를 함께 검색어로 활용해 자료를 수집했다.⁷⁾

2) 자료분석

자료분석은 <표 2>에 정리한 바 같이 빈곤에 관한 76개 기사(1-75번), 구제에 관한 226개 기사(77-302번) 총 302개 기사를 바탕으로 진행했다.⁸⁾ 이 기사들로부터 개방코딩을 실시해 개념을 추출하고, 추출한 개념을 범주화했다.⁹⁾ 범주화는 먼저 수집한 기사들로부터 빈곤과 구제가 이루어지는 과정

7) 실제로 역사학 연구자들은 중종대와 중종조를 혼합해 사용했다.

8) 이렇게 빈곤 및 구제 관련 전체 기사를 다루지 않은 것은 자료를 수집할 구제 이후 구휼, 구황, 진휼이 겹치기도 하고, 유사한 기사들로 자료의 포화상태에 이르렀다고 판단했기 때문이다.

9) 이처럼 개방코딩을 실시한 것은 개방코딩이 모든 질적연구의 자료분석에서 근간을 이루기 때문이다. 예컨대 규모가 큰 역사연구방법일지라도 시기를 구분해 각 시기의 주제를 도출해 활용하는 것도 주제 도출을 위한 개방코딩에 버금가는 분석과정을 약식으로라도 거쳐야 가능하다. 다만 이 과정이 드러나지 않는 것은 연구자가 생략했기 때문이다.

을 설명하는 부분에 집중해 개념을 추출했고, 추출한 개념은 원 자료의 구나 절을 그대로 활용했다. 이들 개념 중심으로 하위주제와 주제로 나누는 범주화를 실시했다.

<표 2> 분석한 기사 현황

사항 기사	빈곤		구제			
	가난	빈곤	구제	구휼	구황	진휼
전체 기사	291	16	853	189	203	166
수집 기사	75	1	226	68	90	50
임의 번호	1-75	76	77-302	303-370	371-460	461-510

* 빈곤은 전체 기사 16개 중 5개가 유효했으나, 이중 4개가 가난과 겹쳐 1개만 수집했음.

* 가난 75개, 빈곤 1개, 구제 226개에 한정해 분석했음.

3) 연구 엄격성

이 연구의 엄격성을 확보하기 위해 기획에서부터 실제 분석 및 해석까지 연구 전체 과정을 연구자가 직접 실시했다. 아울러 자료화 작업을 통해 원문을 토막 내거나 왜곡하지 않고 전후 맥락을 반영할 수 있도록 각별히 주의했다. 이 뿐만 아니라 적절한 해석을 견지하기 위해 예증법을 적용했고, 이 예증법은 수사학적이 아닌 문헌과 경험을 바탕으로 진행했다. 특히 자료를 분석한 결과를 역사학과 사회복지학을 전공한 연구자로부터 두 차례 점검을 받았다. 한편 연구에 활용한 자료 중 각 저술가들의 것이 있는데, 이 저술가들의 견해나 관점이 다를 수 있어 이를 경계하며 진행했다.

4. 연구결과

1) 개관

『중종실록』의 1506년 10월 23일 3번 기사를 포함해 총 302개 기사로부터 '3-4월에 민중들의 굶주림과 곤궁이 반드시 더욱 심해짐'(47)을 포함해 299개 개념을 추출했다. 이들 개념을 <표 3>에서와 같이 '빈곤의 가중', '잘못된 제도', '백성의 가난 압박'을 비롯해 39개 하위주제를 이끌어냈고, '다시 빈곤과 재해 실상: 지역을 달리하며 맞는 3중고'를 포함해 9개 주제를 도출했다. 범주화 과정과 주제 해석을 실시해 정리했다.

2) 범주화

개념에서 하위주제, 하위주제에서 주제를 만드는 과정은 질적연구에서 개방코딩에서 중시하는 것을 지켰다. 즉 개념의 속성과 차원에 따라 개념을 분류했고, 상위 범주로 넘어가는 하위주제와 주제는 각

기 개념이나 하위주제가 지니는 의미보다 한 단계 올려 형상화된 하위주제나 주제를 도출했다. 특히 개념 중 두 개 이상의 하위주제와 비슷한 경우 기사 원문의 전후 맥락을 살펴 그 개념이 추구하는 바를 충실히 반영해 결정했다.

〈표 3〉 빈곤과 구제에 관한 개념의 범주화

개념	하위주제	주제
3·4월에 민중들의 굶주림과 곤궁이 반드시 더욱 심해짐(47) 포함 5개	빈곤의 가중	빈곤과 재해 실상: 지역을 달리하며 맞는 3중고
혹독한 가뭄 끝에 풍제가 있어 추수를 기대할 수 없음(276) 포함 12개	혹독한 재해	
빈부의 지역별 차이가 심함(26) 포함 7개	지역에 따른 고충	
수재나 한재도 흉년들 때는 도적도 따라 생김(125) 포함 7개	빈곤과 재해가 불러온 폐해	빈곤과 재해 원인: 인간의 오류와 자연의 불만
잘못된 법으로 천인이 되어 가난을 양성함(15) 포함 3개	잘못된 제도	
한재는 반드시 원통한 기운이 있어 일어남(230) 포함 9개	인간의 부덕함	
변방 백성은 부역이 과중해 날로 잔악하고 피폐해감(234) 포함 3개	부역의 가중	빈곤과 재해에 따른 백성의 저지: 가난에 젖은 떠돌이 생활
흉년이 심해 사체를 받기 어렵게 됨(44) 포함 7개	백성의 가난 압박	
흉년으로 유리하는 경기 백성이 매우 많음(53) 포함 10개	백성의 유리	
귀천을 막론하고 탐풍이 조장된 것이 더욱 극심해짐(64) 포함 4개	백성의 무지함	빈곤과 재해의 대비: 관청의 합리적인 진단과 처방
민심이 완악해 국가가 은혜를 너그러이 하는 것만 믿어 법을 범함(272) 포함 6개	백성의 나태함	
부자와 빈곤자에게 토지를 제한해 고르게 분배하는 법을 건의함(22) 포함 3개	제도 개선	
도내 강우량을 치계(馳啓)하고, 재해를 막고 흉황을 구제하도록 조치할 것(121) 포함 2개	재해 요인 예측	빈곤과 재해의 대비: 관청의 합리적인 진단과 처방
백성 구제와 변방 방비를 먼저 할 것(137) 포함 9개	각부의 사전 준비와 협력	
가난을 유발하는 폐습을 단속함(3) 포함 4개	백성의 폐습 단속	
조강에서 흉년 대책을 논의함(9) 포함 9개	구제를 위한 왕과 신하의 논의	구제대책 결정: 명분을 앞세운 왕과 신하의 논의
『대전』의 법을 적용함(6) 포함 3개	구제를 위한 명분	
생선 길이를 감해줄 것(129) 포함 15개	구제 대상과 내용	
진휼 방책으로 장문(場門)을 만들어 활용함(3) 포함 7개	구제를 위한 방안	구제를 위한 계책과 노력: 왕 의 채근과 관리 의 진지한 대처
진휼의 일을 실로 늦출 수 없음(106) 포함 5개	신속한 구제 대처	
경창 곡식을 평안·황해로 들여보내야 함(141) 포함 11개	구제를 위한 계책	
각도에 진휼사를 보내 기민을 구제토록 함(91) 포함 4개	구제를 위한 관리 파견	

굶어죽은 사람을 자상하게 모두 알아 치계할 것(136) 포함 6개	구제를 위한 실상 조사	
수재·한재를 만나면 종묘와 명산대천에 반드시 기도함(175) 포함 6개	구제를 위한 왕의 노력	
함경도 관찰사가 구황하는 방략을 올림(83) 포함 11개	구제를 위한 부가 노력	
수령이 진휼하려 해도 창고에 곡식이 없음(154) 포함 13개	국가의 어려운 형편과 속수무책	구제의 어려움과 대안: 국가의 딜레마와 민간의 활약
조운선은 해마다 파선함(47) 포함 9개	구제 체제의 부실함	
궁핍한 자 벼들이 가없이 여겨 벼의 부족한 것을 도와줌(21) 포함 5개	민간의 상부상조	
수령이 걸치레로 구제에 힘씀(10) 포함 10개	관리의 나태함	구제에 따른 제도의 문제점: 국가 안팎으로 번지는 제도의 폐단
진휼청이 있어도 매우 걱정스러움(279) 포함 8개	관청의 나태함	
상평창에서 받아갈 쌀이 모두 부패한 것이었음(37) 포함 16개	각종 창 운영의 폐해	
제(齊)나라에 쌀 팔기를 청함(43) 포함 7개	외국과의 관련 사항	구제를 위한 관청의 노력: 관청 바로 서기
재변을 그치게 하는 데 먼저 몸을 낮추어 덕을 닦아야 함(301) 포함 5개	재해에 따른 관리 및 관청의 각오	
구제책 요령은 감사와 수령의 조치에 달림(131) 포함 10개	관리의 역할 및 임무 강조	
농사일을 보살핌은 수령의 직책임(225) 포함 8개	관리의 솔선수범하는 자세 확립	
상평창제도보다는 환상을 제급(題給)해 주어야 함(203) 포함 6개	관청의 업무 및 체제 확립	
백성을 마음 써서 구제하지 못한 군수를 파출(罷黜)할 것(128) 포함 4개	관리에 대한 엄한 통제	
경기에 흉년이 심해 상환을 받지 않음(42) 포함 12개	관청의 배려	
흉년이 심하니 백성을 구제하고 형벌도 신중히 해야 함(134) 포함 9개	관청 및 기관들 간 협력	
동서에 진제창을 설치해 기민을 구제케 함(103) 포함 9개	구제 기관 및 체제 확충	

* () 안 숫자는 개념을 추출했던 기사의 연월일과 번호에 따라 연구자가 임의로 매긴 것임.¹⁰⁾

10) 예컨대 '3-4월에 민중들의 굶주림과 곤궁이 반드시 더욱 심해짐(47)'은 연구자가 만든 자료묶음에서 47번을 쉽게 찾아 확인할 수 있는데, 이는 『중종실록』 56권 중종 21년(1526) 2월 24일 세 번째 기사로 드러난다. 모든 기사에 연월일과 기사 번호를 기입하는 것이 불편해 따로 괄호 안 숫자를 매긴 것이다.

3) 주제 해석

(1) 빈곤과 재해 실상: 지역을 달리하며 맞는 3중고

백성은 빈곤과 혹독한 재해로부터 가일층 압박을 받고 살고 있는 지역에 따라 서로 다른 강도의 고충을 맞이했고, 빈곤과 재해가 불리일으킨 또 다른 재앙을 당했다. 재해가 계속될 경우 매년 3-4월이면 백성들의 곤궁은 더욱 심했고(47), 가뭄에 풍채까지 겹쳐 농사를 완전히 망치기도 했다. 특히 조선반도에서 함경도에 재해가 잦았고,¹¹⁾ 재해를 대처하는 능력이 다른 지역에 비해 떨어져 이곳 백성이 당하는 굶주림과 일상의 고충은 농사를 짓는 선량한 백성으로 한 곳에 정착해 사는 것을 방해했다.¹²⁾ 즉 백성은 재해를 겪는 햇수에 따라 당하는 고난은 더욱 심각했다. 이와 같은 실상은 신하가 “쌀 1두 4승을 사서 2승은 먹고 그 나머지 1두 2승은 다 면포의 주인에게 주고 맙니다. 그러고 보면 가난한 백성은 전혀 실속 있는 혜택을 받지 못하고 부상들만 많은 이익을 얻고 있으니 매우 온편하지 못합니다.”(68)고 왕에게 아뢴 기사에서 가늠할 수 있다. 재해를 맞이해 오히려 상인들이 이익을 챙김으로써 가난한 백성은 더욱 자괴감에 빠졌을 것이고, 민심은 한층 흉흉해졌을 것으로 추측할 수 있다.

이뿐만 아니라 가난과 재해는 도둑과 같은 범죄를 불리일으켰는데, 이는 “서울 근처 도둑이 자행하는 것은 가난이 가져온 것”(34)이라는 기사에서 확인할 수 있다. 이외에서 “흉년에는 여역 때문만이 아니고 굶주림으로 죽는 사람이 반드시 많다.”(218)고 함으로써 재해가 불러온 부속 재난이 백성들에게 매우 크게 다가왔음을 짐작할 있다. 요컨대 생활의 근본이 탄탄하지 못한 백성은 재해를 맞이해 기본으로 닦친 굶주림, 지역에 따른 가중된 가난, 가난이 불리일으킨 도적이거나 군역 따위로 3중고에 시달려야 했다.

(2) 빈곤과 재해 원인: 인간의 오류와 자연의 불만

백성이 당하는 빈곤과 재해의 원인을 정해진 가지 수로 밝히는 것은 쉽지 않다. 그만큼 가난 자체가 백성에게 주는 영향이 미묘하기 때문이다. 그럼에도 굳이 중종대 빈곤과 재해 요인을 요약하면 ‘잘 못된 제도’, ‘인간의 부덕함’, ‘부역의 가중’으로 드러났다. 선량한 백성이 천인으로 떨어짐으로써(15) 이들의 가난을 대물림할 뿐만 아니라 더욱 가난에 빠져들게 했다. 이 같은 제도는 처음부터 잘 못 든 길이었음을 신하들이 왕에게 노골적으로 드러냈다. 이외에도 제도의 원인으로 세종대부터 본격화한 북방정책의 일환으로 펼친 사민정책을 꼽을 수 있다.¹³⁾ 조선 건국 초기 평안·함경도 북부지역의 북

11) 중종 20-22년은 전에 접하지 못한 극심한 재해가 닥쳤다(김범, 2004: 41 재인용). 한편 당시와 이유는 다르지만 최근에도 “강원도와 충청남도의 빈곤율이 상대적으로 높고, 서울특별시와 울산광역시에서 낮았다.”(김교성·노혜진, 2009: 102)고 밝힌 연구를 통해 지역별 빈곤의 격차가 여전히 존재함을 알 수 있다.

12) 이외에도 전염병, 홍수, 기근 따위의 각종 재해와 대규모 전쟁은 입양과 같은 새로운 사회적 제도를 불리일으키기도 했다(박종천, 2010: 60).

13) 특히 중종대는 직접 왕이 “죄 있는 사람을 이주시켜 변방에 채우는 일은 바로 조정의 본뜻이다.”(『중종실록』 <38년, 1543, 1월 2일, 2번 기사)고 하며 범죄인과 그의 가족을 이주시키기도 했다. 즉

방 사민정책은 세종대 이래 효과를 거두었으나 척박한 환경에서 재해가 겹치고, 특히 중종대에는 중앙에서 강력히 추진하지 못함으로써 심각한 문제로 대두했다(박홍갑, 1999: 3).

아울러 조정에서는 인간의 부덕함이 재해를 불러일으킨다고 보았다. 사람이 뉘우침이 없고(252) 원통한 기운이 돌아서(230)라고 한 것을 단순히 사며니즘으로 치부할 수는 없다. 인간이 자연 앞에 연약함을 인정해 자연에 의지하려는 면도 있겠지만, 자연에 순응하지 않는 인간의 무모한 욕망을 지적하지 않을 수 없기 때문이다. 이 같은 인간과 자연 관계에서 벌어지는 실상은 오늘날 우리가 맞이하고 있는 재앙과 다를 것이 없다. 이런 정황을 중종이 “미신을 타파한다는 이유로 도교적 요소가 강한 소격서를 폐지하고, 불교의 도승제도를 철폐했으며, 도성 안의 무당들을 단속하는 한편 절을 새롭게 짓지 못하도록 했다.”(박영규, 2004: 223)는 점을 빌어 포착할 수 있다. 한편 부역의 가중은 국가와 백성이 재해를 맞이해 서로의 필요를 채우지 못하고 악순환되어 밀려왔다. 재해로 사는 것 자체가 고통인 백성은 당연히 부역의무를 완수하지 못함으로써 국가는 국가대로 어려움에 처했고, 이 의무를 다하지 못한 백성은 심신이 황폐해져 양자의 관계는 악화일로로 치달았다. 결국 당시 빈곤과 재해의 원인은 왕과 백성을 포함한 모든 인간의 오류와 이에 따른 자연의 불만으로 이해했다.

(3) 빈곤과 재해에 따른 백성의 처지: 가난에 젖은 떠돌이 생활

중종대 빈곤과 재해를 맞이한 백성들은 과연 어떻게 살았을까? 중종이 재위한 38년 2월간(1506-1544) 큰 사건으로 기묘사화, 신사무옥, 삼포왜란¹⁴⁾이 있었다. 특히 야 사화로 중종은 당초 계획했던 개혁을 순조롭게 이루지 못했다(이상각, 2009: 252). 이는 당시 중종의 “치세 초반부터 고조된 국왕-대신-삼사(三司)의 갈등으로 시작해 유례없이 빈발했던 모반음모, 대운과 소운 형성”(김범, 2004: 38)과 같은 정치 상황으로 더욱 분명이 드러났다. 이처럼 급박한 정치와 지속되는 재해 틈에 낀 백성의 삶은 비인간적이었을 것이 분명하다.

앞을 내다볼 수 없을 정도로 반전을 거듭했던 정치 상황에 달친 장기간 재해는 조선 백성을 빈곤으로 더욱 세차게 몰아넣었다. 재해가 연거푸 밀어닥침으로써 백성은 가난에 젖어 이곳저곳을 전전하며 안정된 생활을 도모할 수 없었다. 예컨대 흉년이 심해 사채를 받기 어렵고(44), 많은 백성이 살던 곳을 떠나 유리하고(44), 탐욕의 풍조가 만발하고(64), 민심이 악해져 법을 어기는 백성이 많았다(272). 특히 백성들은 뿌리를 내려 정착하지 못하고 유랑하며 크고 작은 범죄에 가담했다. 실제로 이 시기 소농민의 도산과 궁핍화로 유민화와 이에 따른 도적의 증가는 중요한 국가 사회적 현안 문제 중 하나로 등장했다(한희숙, 1998: 2). 이들은 이미 반정을 꾀으며 목도한 것이 있어 조정을 불신하며 자신들의 삶을 한탄했을 것이다. 이는 왕정사회에서 백성이 의지하는 것은 오직 조정이었을 것이기 때문이다. 이 같은 추측을 “성희안과 박원중은 이조판서 유순정 등과 함께 거사를 밀약했다. 거사가 시작되자 연산군의 폭정에 놀려 있던 백성들의 군중심리가 견잡을 수 없이 발동되었다.”(황영택, 2008: 45)라고 한 점이 가능케 한다.

특정 지역의 빈곤 상황이 정략적으로 영향을 받았음을 알 수 있다.

14) 중종 5년(1510) 4월 제포와 부산포에 사는 왜인 4-5천여 명이 대규모 폭동을 일으켰고(한희숙, 1998: 2), 아울러 270여 명 인명피해와 796민가 소실피해를 냈다(이상각, 2009: 252).

이와 같은 나라의 사정은 백성의 삶을 떠돌이 생활로 몰아냈고, 이 유랑생활은 비가 내려 이들이 일자리를 구하는 날까지 계속되었을 것이다. 관개시설과 같은 재해에 대응할만한 기초시설을 갖추지 못함으로써 백성은 재해가 왕을 포함한 인간의 능력을 넘어서는 것을 알면서도 왕과 하늘을 탓하며 생활했을 것으로 판단한다.¹⁵⁾

(4) 빈곤과 재해의 대비: 관청의 합리적인 진단과 처방

백성에게 닥칠 빈곤과 재해를 예방하고, 이를 여법하게 대비하기 위해서는 관청의 남다른 노력이 있어야 했다. 이는 ‘사후약방문’보다는 ‘유비무환’이 훨씬 국가를 안정되게 할 것이 때문이다. 더욱이 “관료와 지주계급은 토지 겸병과 사치 행각을 일삼았고, 이것으로 농민들은 계속해서 토지를 상실해 갔다.”(박영규, 2004: 238)는 행태를 왕의 입장에서도 간과할 수 없었다. 이를 바로 잡으려는 성향은 당초 조광조를 시켜 개혁하려는 의욕과 일치했기 때문이다.

잘못된 제도를 개선하는 것은 왕도의 기본이었다. 신하는 ‘부자와 빈곤자에게 토지를 제한해 고르게 분배하는 법’(22), ‘빈궁화의 원인인 악포 금지’(29), ‘5-6년을 계산해 환상을 감하지는 것’(81) 등을 왕에게 건의했다. 나아가 왕과 신하는 재해 요인을 미리 알리는 노력도 시도했다. ‘강우량을 치계(馳啓)해 재해를 막고 흉황을 구제하도록 조치할 것’(121), ‘풍제·수제·충제를 구제하기 위해 여러 가지 일을 종합적으로 마련해야 함’(80)을 논의했다. 이뿐만 아니라 조정의 각 부가 가뭄이 심하면 구제를 못하니 예조가 구한절목(救旱節目)을 마련하고(140), 흉년 구제를 미리 준비하도록 각도에 이첩하기 위해(186) 서로 협력할 것을 강조했다. 그래서 한재에 민명(民命) 구제를 위해 먼저 조운에 관한 조치를 하고(141), 경상도 미곡을 연해 아홉 고을에 분치해 평안도의 불우를 대비하는 일이 원만하게 이루어지도록 조치했다(95). 여기에 변방을 방비케 한 점(137)에서 외환과 내환 모두에 힘을 쓰겠다는 의지를 확인할 수 있다.

덧붙여 가난을 유발하는 백성의 잘못된 습속을 바로 잡겠다는 것은 마치 잘못된 제도를 뜯어고치겠다는 의지와 맞먹었다. 백성의 폐습을 고쳐한다는 의지는 “혼례를 치르는 데 사치 풍조가 만연하여 점차 검약의 풍속이 사라져가고 있습니다. 상께서 하신 일이 매우 푸짐하고 화려함을 숭상하기 때문에 아랫사람이 그를 본받음으로써 재산을 탕진하여 나날이 빈곤해지고 있는 실정입니다.”(76)하며, 신하가 왕께 아뢴 점에서 그 같은 발상을 엿볼 수 있다. 요컨대 왕과 신하는 그들의 합리적인 진단과 처방으로 빈곤과 재해에 대비했다.

(5) 구제대책 결정: 명분을 앞세운 왕과 신하의 논의

왕과 신하는 백성뿐 아니라 국가에 닥친 빈곤과 재해를 해결할 수 있는 대책을 세웠다. 구제를 위해 왕과 신하가 논의하고, 구제를 위한 명분을 찾고, 구제 대상과 내용을 결정하고, 그 구체적인 방안을 모색했다. 이 역시 왕과 신하가 매일 아침, 점심, 저녁으로 모여 논의 및 합의를 통해 이루어졌다.

구제대책을 위한 왕과 신하의 논의는 왕이 지시하고 신하가 논의하며 구체화하고(1), 신하가 왕에

15) 이처럼 백성이 하늘에 의지하는 분위기는 “조선시대 사람들은 하늘에 진흙의 일환으로 해피제(解悽祭)라는 제사를 지냈다.”(임승빈, 2005: 53 재인용) 점에서도 확인할 수 있다.

게 건의하기도 하며(2), 조강에서 논의했다(9). 그런가 하면 왕은 한재와 괴변이 많아 신하들에게 방 안을 강구하라며 지시하기도 했다(59). 아울러 백성을 구제하는 방법을 대신들이 자세히 의논해 아뢰라고 명령하기도 했다(115). 이렇게 구제대책을 위한 왕과 신하의 논의는 여러 형태로 이루어졌다.

한편 왕과 신하가 논의하며 세우려는 구제대책은 명분이 뒷받침해야 했다. 이들은 늘 백성을 구제해야 하는 명분을 충실히 하며 신하는 왕을 설득하고, 왕은 신하를 독려했다. 이때 신하는 『대전』(16)을 비롯해 『시경』, 『공자거어』 따위를 들이대며 자신의 의견을 정당화했는가 하면, 『대전』의 법을 적용하기도 했다(6). 이뿐만 아니라 실제 각 도에서 일어나고 있는 사례를 들어 실증적으로 대응하는 면도 있었다. 이런 분위기는 “조광조는 중종에게 기회가 있을 적마다 왕도정치를 역설했고, 중종의 신임을 얻어 개혁정치를 밀고 나가, 전국적으로 ‘소학’ 보급운동을 펼쳤으며 소격서를 없애버렸다.”(유중문, 2008: 220)고 한 점을 통해서도 가늠할 수 있다. 실제로 왕은 “경들은 나의 지극한 마음을 본받아, 힘써 자목(字牧)의 관원(17)을 격려하고 백성의 고통을 부지런히 구휼하여 근심하고 탄식하는 사람이 없도록 하라.”(77)고 독려했고, 신하는 “삼가 『주례』를 고찰하건대....”(191)하며 각자의 명분을 앞세웠다. 한편 신하들 간 미묘한 알력을 간과할 수 없는데, 이런 모습은 왕을 둘러싸고 신하들이 서로 옥신각신하는 기사로부터 엿볼 수 있다. 예컨대 “곡식을 받고 벼슬을 제수하는 일을 다시 해서 구제하는 것도 좋다고 건의하자, 다른 신하가 이는 폐정이라며 그럴 수 없다.”(277)고 해 서로 마찰을 빚기도 했다. 이를 단순한 신하들 간 의견 차이라고도 볼 수 있겠고, 확대하면 정치성으로도 간주할 수 있다.

구제 대상과 내용은 매우 다양한 수준과 영역으로 이루어졌다. 귀양살이에서 돌아온 곤궁한 자(1)에서부터 빈궁으로 결혼하지 못하는 처녀에게(12)까지 여러 유형으로 대상자의 폭이 넓었다. 나아가 이들에게 지원한 내용은 콩이나 쌀과 같은 식량을 비롯해 가난해 장사하지 못하는 집에 관곽(13), 가난한 백성에게 어살(2), 가옥 철거에 공지와 자재(8)를 지원했다. 이뿐만 아니라 가난한 자에게 체번(遞番)을 경감해줌으로써(6) 현물을 지급하거나 근무 시간을 감면해주고, 공물을 바치는 기일을 연기 해주었다.

끝으로 왕과 신하들의 대화를 통해 구체적인 구제방안들이 드러났다. 진휼 방책으로 장문(揚門)(18)을 만들어 활용하거나(3), 호조가 각 고을에 저장한 곡식을 절약해 구제하는 것이 최상임을 합의했고(131), 함경도 흉년에 곡식을 수입해 구제하는 방책을 세우기도 했다(105). 이들 구제 방안은 구제의 근본적인 면에 근거해 세워짐으로써 다음에 볼 계책과는 달랐던 것을 짐작할 수 있다.

(6) 구제를 위한 계책과 노력: 왕의 채근과 관리의 진지한 대처

빈곤에 허덕이는 백성을 구제하기 위해 조정은 비상한 노력을 취했다. 신속히 구제에 대처하고, 따

16) 『경국대전』을 일컫고, 중종은 연산군의 폭정으로 야기된 국정의 총체적 혼란을 수습해 성종대의 경국대전 체제를 회복해야 한다는 역사적 책무를 지니고 있었다(김범, 2004: 37)

17) 백성을 사랑으로 다스린 지방의 수령.

18) 백성의 유통기구로 장시(揚市)라고도 했는데, 중종 15년에 들어서서 전국에 설치했으며, 특히 전라도에 더욱 성행했다(한희숙, 1999: 10).

로 계획을 세워 대응했다. 이를 위해 현지에 관리를 파견해 지원함과 동시에 빈곤 및 재해의 실상을 조사하도록 했다. 이와 함께 왕도 각별한 노력을 기울였고, 여기에 부가적인 노력까지 더했다.

가난한 백성을 구하는 일이 신속해야 함을 강조했다(85), 이는 기민을 진휼 구제하는 것은 불과 물에서 구하는 것처럼 서둘러야 한다고 했다(292). 비상한 방책으로 서울 창고에 있는 곡식을 황해도로 운송해 도민의 기근을 해결하도록 조치했다(141). 특히 굶주린 백성을 진휼 구제하고 그 잘잘못을 밝혀 보고하게 함으로써(87) '선 조치, 후 보고'를 강조했다.

아울러 미곡을 대납하면 강변의 백성이 부담을 덜고 군자도 여유가 생길 것(30)을 알아 묘책을 세워 대응했다. 즉 유사(有司)들을 신칙해 흉년 구제와 용도 줄이는 계획을 거행토록 함으로써(126) 매우 전략적으로 대응했다. 이 같은 조정의 전략적 대응은 빈곤과 재해가 국가적으로 중차대한 사회문제로 인식했기 때문이다.

이뿐만 아니라 관리를 현지에 파견하고, 실상을 엄밀히 조사하는 것도 소홀히 하지 않았다. 진휼사를 파견해 백성을 지원하도록 했고(189), 자상하고 분명한 사람을 보내 작황을 가려(189) 세금을 징수하는 데 차질이 없도록 함은 물론 실상을 조사하도록 했다(136). 당시 현지에 파견되었던 진휼사나 경차관은 중앙 감독관으로서 활동했지만 이들 기능은 현재 시군구 및 읍면동에 근무하는 사회복지사의 기능과 유사했다.¹⁹⁾ 이렇게 왕은 신하를 채근하며 백성의 구제를 도모했고, 나아가 종묘와 명산대전을 찾아 기도했다(175).

부가적인 노력으로 유랑하는 사람들이 돌아와 파종하도록 했고(224), 관곡이 없어도 굶어죽을 것이니 백성이 절약해 먹을 것을 강조했다(251). 이런 노력은 종종이 조광조의 주장에 따라 민간에 유교적 도덕관을 심기 위해 민간 자치 규율인 여씨향약을 전국적으로 실시한 점(박영규, 2004: 221)과도 무관하지 않다. 이 같은 강조점은 앞에서 살펴본 빈곤과 재해의 대비책으로 백성의 폐습을 단속할 수 있는 근간이 되었다. 특히 구제가 현장에서 돌아가는 속을 알아야 함을 한 신하가 “이주 궁핍하여 자력으로 보전할 수 없는 자를 기록해 특별히 흠어주어 진휼 구제하게 하되, 관찰사의 자세한 보고를 기다린 후에 처리함이 어떨까 합니다.”(85)하고 왕께 건의한 점에서 찾아볼 수 있다. 이는 신속히 구제하는 것도 중요하지만 상황을 정확히 파악하려는 의도를 품고 있어 조정의 진지함을 엿볼 수 있다. 나아가 황해도 관찰사가 “해주와 연안 등 고을에 가뭄이 심해 가까운 충청도 연안의 각 고을에서 새로 바친 곡식 5만 석을 조운해오기 바랍니다.”(197)라고 장계함으로써 상황의 긴박함을 들어 긴급구호를 요청하는 메시지를 왕께 알렸다. 현장을 누비는 경상도의 한 진휼 경차관은 “청도나 밀양 같은 곳은 더욱 심하였습니다. 굶주려 몸을 움직이지 못하는 촌락의 아이에게 미식을 주자 조금 소생하였고, 쌀과 장을 주어 목숨을 보존토록 하였습니다. 또 버려진 아이는 각 고을 수령에게 데려다 기르기를 원하는 자에게는 보증을 서주어 기르게 할 것과 논상한다는 내용을 관문에 방을 붙여서 알리게 하였습니다. 또 백성들이 진휼미를 먹으면서도 뒷날 관채의 예가 될까 두려워 불안해하므로 신이 뒷걱정을 하지 말라는 뜻으로 깨우쳐 타일렸습니다.”(251)라고 보고했다. 이는 지금의 사회복지사 역할과

19) 조선시대 진휼관의 명칭은 왕대별 및 활동내용별로 달리 칭했는데, 종종대는 중앙감독관을 순찰사라고 했고, 재해가 없는 평소에도 수령(首領), 경력(經歷), 교론(教論), 김행(檢行), 경차관(敬差官)들이 수시로 진휼을 감독 및 집행했다(이민수, 2000: 114-115).

일치한다.

(7) 구제의 어려움과 대안: 국가의 딜레마와 민간의 활약

구제를 위한 계획과 노력이 원만하게 이루어진 것만은 아니었다. 가난과 재해가 만만치 않은 만큼 국가의 구제는 어려움이 적지 않았고, 여기저기에서 불평과 불만이 새어나왔다. 이런 가운데 민간이 나서 해결하기도 했다. 빈곤이 나도는 고을의 수령이 백성을 구제하자니 창고에 곡식이 없고(154), 질병 치료를 위한 약은 있으나 끼니를 때울 양식이 없었다(18). 이처럼 어려운 실정은 ‘밥이 곧 약’이라는 말을 연상케 한다. 지금 닥친 빈곤을 해결하는 데 온통 신경을 쓰자니 내년을 살 일이 까마득했던 것이다. 이렇게 창고에 곡식이 없는 것은 장기간 재해를 맞이한 것도 있었겠지만 왕의 사전 준비도 소홀한 부분과도 무관치 않다.

예컨대 반정세력과 연산군 싸움에서 어부지리로 왕위에 오른 중종은 세자가 아니었고, 그래서 준비도 못했고, 끔찍이 사랑했던 아내를 폐위시켜야 했다(강현식, 2008: 114). 이런 점을 고려하면 나라가 받아야 할 피해를 백성도 나누어 차지했음을 추측할 수 있다. 이처럼 국가의 어려움은 “충청도 관찰사가 도내 기근이 심하니 국고의 양곡 15만 2천 5백 석을 더 보내어 구제하소서. 하였는데, 호조가 계청(啓請)한 수를 반으로 줄여서 제공하였다.”(93)고 한 점에서도 드러나고 있다. 그래서 왕이 어찌할 바를 모르며, “재앙이 마침 나의 몸에 와 있으니 구제할 길을 모르겠다. 위로 공경(公卿)에서부터 아래로 사서인(士庶人)에 이르기까지, 재앙을 늦추는 계획을 말하는 이가 없으니 내가 매우 근심이 된다. 대소 신료가 각기 마음에 둔 것을 말하여 하늘의 꾸지람에 대답하고 나의 생각에 부응하게 하라.”(76) 며 왕은 위급한 상황을 헤쳐나갈 자신이 없음을 드러냈다. 그런가 하면 기우제를 실시하겠다는 왕에게 왕의 건강을 들어 신하가 대답한 일(271)도 있었다. 빈궁한 백성들을 위한 왕의 ‘은혜설’을 입증하는 대목이기도 하다. 이런 가운데 민간의 활동이 있었는데, 바로 궁빈자의 친구가 도왔다(21). 특히 백성들 간 사적인 거래를 통해 서로 지원할 수 있었던 것은 관청이 이를 허락하는 제도를 시행했기 때문이다. 요컨대 국가의 어려운 실정에서 민간의 협력으로 어려운 처지의 백성을 구제했던 것이다.

(8) 구제에 따른 제도의 문제점: 국가 안팎으로 번지는 제도의 폐단

어려운 백성을 제대로 구제하지 못하는 것이 단지 국가 재정이 어려운 것뿐 아니라 제도 자체가 문제를 안고 있는 부분이 없지 않았다. 특히 상평창을 비롯한 사창과 의창 같은 각종 구제기관이 빈궁한 백성들에게 끼친 폐해는 매우 상세하게 『중종실록』에 드러났고, 그 정도가 가볍게 볼 수준이 아니었다. 이를 따로 분리해 살펴보았다.

먼저 구제제도의 문제점으로 관리와 관청의 나태함이 드러났다. 관리의 나태함은 구체적으로 <표 3>에서 보는 바처럼 ‘수령이 걸치레로 구제에 힘씀’(10) 외에도, ‘수령들이 백성 구제에만 급급하고 걷어 들이지 않아 곡식이 없음’(160), ‘변방의 수령들이 마음을 다해 백성을 돌보지 않음’(234)을 비롯해 심지어 ‘수령은 뒷일을 염려해 관곡을 아끼고 백성의 목숨을 아끼지 않음’(272)도 서슴없이 벌어졌다. 이와 같은 관리나 관청의 나태함은 반정을 거쳐 왕위에 오른 중종이 “조광조를 통한 개혁 작업이 실

폐함으로써 조정은 극심한 정치적 혼돈에 빠졌다.”(강현식, 2008: 116)는 점에서도 확인할 수 있다. 이 같은 나라 사정은 다음에 볼 왜구와 북방 야인들의 끊임없이 노략질까지 겹쳐 나라 안팎으로 수난을 면치 못했다.

한편 여러 구제기관 중 구빈제도의 간판적인 상평창의 폐해는 그 정도를 벗어났다. 빈곤에서 허덕이는 백성을 위한 제도가 아니라 되레 부자와 관리 및 관청을 살찌우게 함으로써 이들 백성을 더욱 깊은 빈곤의 수렁으로 빠뜨렸다.²⁰⁾ 무엇보다도 상평창제도는 상태가 불량한 곡식을 받아 성한 곡식으로 상환해야 하고, 나아가 섬[石]으로 재 대어한 것을 받을 때는 말[斗]로 잦으로써 ‘상평창법은 매우 아름다운 것이나 빈궁한 백성들이 혜택을 받지 못함’(205)과 같은 지탄을 받았다. 한마디로 상평창은 ‘경창이 미곡을 흠어주는 것은 국가가 백성을 유념해 수세의 밑거리로 삼음’(30)으로써 뒤로는 관청의 이득을 취했던 것이다. 이와 같은 상평창의 폐해는 당초 왕과 신하들이 고전의 예를 들어 구제의 명분을 내세웠던 것과 판이하게 다른 모습으로 나타났다. 이는 관리와 관청의 불성실한 태도로부터 불거진 결과로 볼 수 있다.²¹⁾

가난한 백성을 구하겠다는 제도의 폐단은 나라 안에서는 물론 나라 밖으로까지 번졌다. 무엇보다도 ‘중국에서 다시 은을 공물로 바치라는 요구가 있을까 염려함’(275)으로써 중국의 눈치를 봐야 했고, 제(齊)나라에 쌀을 사와야 했다(43). 양계의 변방 백성은 부역이 과중해 유리해 오랑캐 땅으로 들어가고(53), 흉년이 들면 백성들이 굶주림과 추위로 허다히 오랑캐 집에서 품팔이 가는(53) 상황에서 중국에서 쌀을 제값으로 사올 수 있었을까? ‘흉년에 호인(胡人)들과 거래하지 않으면 남혼여가(男婚女嫁)하는 폐단이 있음’(53)²²⁾이 거래의 질을 증명하고 있다. 이 같은 실상을 뒷받침하는 당시의 정황은 “정국의 불안은 국방정책에서도 많은 혼란을 불러일으켰다.”(박영규, 2004: 222), “세종 때 허락했던 삼포에 왜인들의 수가 많아져 문란해지자 이들을 토벌했다.”(안외순, 2005: 88), “1544년 사랑진 왜변이 이어지자 조선은 왜인들의 출입을 완전히 금지해버렸다.”(이상각, 2009: 241-242)²³⁾는 점으로부터 적나라하게 드러나고 있다. 요컨대 구제제도는 재해가 심해지면서 관리와 관청이 바로서지 못했고, 그래서 제도의 근간이 통째로 뒤틀리는 지경에 이르렀다.

20) 상평창 이외에도 구제를 위해 운용된 창은 사창, 의창, 군자창, 별창 따위가 있었고, 각 창은 고유 역할이 있었으나 재해가 심한 상황에서는 모든 창이 백성의 구제에 뛰어 들었다. 아울러 『중종실록』에 의하면 상평창이 가장 큰 규모로 운용되었고, 중종 14년(1519) 대간이 요청해 설치했다(『중종실록』, 35권 4월 25일, 4번째 기사). 특히 상평창은 인조 26년(1648) 상설기구로 설치되어(임승빈, 2005: 53 재인용) 중종대에는 임시기구로 운영되었다.

21) 이와는 다른 관점에서 김재호(2001: 61)는 상평창이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 상당한 수준의 시장통합과 자본곡을 마련했어야 함에도 그렇지 못했음을 지적했고, 『중종실록』(20년<1525> 11월 24일 1번째 기사)에서 왕은 중국이 금화폐를 사용해 백성의 곤궁을 구제했다며 베를 사용한 상평창의 한계를 엿보게 했다.

22) 이는 가난한 백성은 결혼을 빌미로 아들과 딸을 팔아먹는 셈이다.

23) 이외에도 1510년 제포와 부산포 등지에서는 삼포왜란이 발생해 경상도 해안 일대가 초토화되기도 했다.

(9) 구제를 위한 관청의 노력: 관청 바로 서기

나태한 관리와 관청을 일깨우고, 상평창과 같은 구빈제도를 바로 잡기 위해 관청이 종합대책을 세워 대처했다. 즉 ‘관청 바로 서기’ 운동이 벌어졌다. 일대 쇠신을 위해 새롭게 출 발하는 각오로 나섰다.

먼저 재해가 왔을 때 관리와 관청의 각오를 염두에 두도록 했다. 재변을 그치게 하는 데 먼저 몸을 낮추어 덕을 닦아야 하고(301), 대소 신료와 초야의 신서들은 재앙을 만나 기왕의 잘못을 뉘우쳐야 하며(301), 재변이 비상하니 상하가 마땅히 경계하고 두려워하는 마음을 지니라고 했다(233). 이와 함께 구제대책의 요령이 감사와 수령의 조치에 달렸음을 지시하며 이들의 관리역량을 강조했다.

한편 ‘백성이 굶어 죽는데 구제치 않은 자는 때를 기다리지 말고 장계할 것’(109) ‘백성을 마음 써서 구제하지 못한 군수를 파출(罷黜)할 것’(128), ‘구제정책을 법대로 받들지 않은 수령은 파직해 엄중히 징계할 것’(214)과 같은 경고성 지침을 만들어 시행했다. 특히 백성에게 편리한 준척(准尺)²⁴⁾을 만들어 사용하도록 지시했고(55), 백성이 낼 능력이 없으면 관에서 도와야 하고(84), 외방에는 요역(徭役)을 덜어주어 폐단을 구제하라(84)며 관청이 솔선해 배려할 것을 강조했다. 이뿐만 아니라 나라의 형편이 어려움에도 관청의 부서와 기관들이 서로 협력할 것을 주문했고, 진제창과 같은 구제기관을 설치하거나 대신 중 민간의 병폐와 고통을 아는 사람을 가려 향구 구제를 전담케 했다(200).

이 같은 자구책으로써 관청의 노력은 중종이 “등극한 뒤 가장 먼저 연산군의 폐정으로 말미암아 문란해진 나라 기강을 바로 잡고 정치 수준을 끌어올리는 데 역점을 두었다.”(박영규, 2004: 220), “조광조의 건의에 따라 1518년 현량과를 설치해서 서울과 지방의 참신한 선비들을 조정에 불러들였다.”(유종문, 2008: 220)는 사실들이 뒷받침한다. 실제로 주세붕과 같은 관리는 풍기군수로 부임해 백운동서원을 만들어 고려의 이름난 선비 안향을 제사 지내고 주자의 ‘백운동규범’을 모방하여 여러 유생을 인솔해 조선의 서원을 시작했다(안희순, 2005: 91). 특히 “삼공의 임무는 도(道)를 강론하고 나라를 경륜하는 데 있습니다.”(84)라고 신하가 왕에게 아뢴 내용을 통해 ‘관청 바로 세우기’를 위한 관리들의 각오를 엿볼 수 있다. 덧붙여 신하가 “임금이 하늘을 아버지로 여기고 백성을 자식으로 여겨 하늘의 뜻을 어기지 않고 백성의 마음에 미답게 하는 것은 그 요점이 내 마음에 있는 것이요 밖에서 빌려오는 것이 아닙니다.”(299)하고 올린 차자에서 왕의 각오를 짐작케 한다.

4) 통합 기술

중종이 재위한 38년 2개월(1906-1544)은 다른 어떤 왕조 때보다 재해가 많아 가난을 몸에 두르고 사는 백성들이 많았고, 그 고통의 기간이 길었다. 『조선왕조실록』을 통해 확인한 바처럼 빈곤 및 구제 관련 상황이 가장 많이 나옴으로써 ‘가난한 왕조’로 찍혀 올라왔다. 물론 조정이 빈곤을 적절히 대처함으로써 빈곤문제를 쉬 해결할 수도 있었을 것이나, 무엇보다도 빈곤 뒤에 숨어 쫓아오는 재해를

24) 규정한 척수를 강조한 것으로 보통 35척으로 규정해 벼를 받았다.

막는 것은 조정의 실력으로는 역부족이었다. 모든 백성이 한결같이 1년 내내 빈곤의 강도가 같았던 것은 아니었다. 함경도가 다르고 서울이 달라 다 같은 조선의 고난이 아니었다. 농사지을 여건이 안 되는 함경도나 평안도에 사는 백성이 빈곤과 재해로부터 겪는 고통을 서울의 백성이 이겨낼 수 없었다. 1년 중 3-4월에 맞이하는 가난이 주는 아픔은 절정에 이르렀다. 굶는 것이 힘들어 처자를 팔기도 하고 죽은 자를 먹기도 했다. 노인과 어린이들이 구렁에 뒹굴다 죽고, 거리에는 걸인들이 즐비했다. 거둬지는 기근은 홀로 사는 노인과 부모가 없는 아이들에게 더욱 큰 폐해를 안겨주었다.

백성이 가난과 재해로 길거리의 구걸자가 되고 목숨을 잃는 이유를 찾아낸들 무슨 소용이 있을까? 인간이 지닌 욕망과 이에 따른 자연의 반작용으로 보아 마땅했다. 백성을 주인 삼기보다는 조정을 위한 제도가 빈곤의 구렁텅이로 빠지게 했다. 왕이 부덕해 온갖 재변을 불러일으켜 구렁텅이를 더욱 깊게 만들었다. 먹고 사는 것이 힘든 백성은 부역에 참여할 수 없으니 나라 일이 제대로 돌아갈 리가 없고, 그래서 나라가 받은 피해는 고스란히 백성 몫으로 다시 돌려받아야 했다. 가난이 주는 고통은 큰 눈덩이가 되어 백성을 압박했다.

이렇게 사는 백성에게 무슨 희망이 있었을까? 그저 동서남북으로 떠돌며, 닥치는 대로 있으면 먹고 없으면 굶고, 그리고 죽어갔다. 삶을 하늘에 맡기고 살았다. 내가 갚지 못한 양식을 친척이 물어야 하니 일가친척 간 가난의 어깨동무를 풀 수 없다. 결국 선택하는 길이 도둑떼에 들어가 목숨을 연명하는 길이었다. 조정의 벼슬아치들이 왕을 두고 싸우는 꼴을 보면 희망이 없다. 되는 대로 막 살고 싶은 뿐이다. 나라가 이 모양이니 북쪽의 오랑캐와 남쪽의 왜는 조선 사람을 더욱 깔보며 사람대접을 안 했다. 그럼에도 목구멍이 포도청이라 몰래 국경을 넘어 그들의 일을 도우며 목구멍에 풀칠을 했다. 열 발을 갔는데 한두 발 더 못갈 것도 없다. 가난하게 사는 것이 부끄럽지 않아 죽음을 무릅쓰고 악착같이 살았다. 지켜야 할 법도 없고, 법을 왜 지켜야 하는지를 모르는 무법자가 되었다. 언제부턴가 완악한 심성으로 변해버렸다.

아무리 왕이 반정을 성사시킨 공신들 등쌀에 휘둘려 체면을 차리지 못하는 허수아비라고 하지만 그래도 백성들의 가난과 나라의 재해를 대비하는 방안을 만들어내는 구석이 있었다. 부자와 가난한 자가에게 공평하게 적용될 수 있도록 잘못된 제도를 뜯어고쳤다. 풍채와 수재와 충재를 예방하기 위해 조정이 할 수 있는 일은 최선을 다했다. 관리들은 열악한 처지임에도 이를 악물었다. 각 부서들이 협력해 빈궁한 백성을 구제케 하고, 새로운 규정도 만들었다. 그러면서 사치가 가난한 자에게 영향을 미친다며 백성들이 알게 모르게 드러내는 폐습을 단속했다. 조정은 모든 것을 절약하라며 작은 폐습도 고치도록 지침을 만들어 통제했다.

구제대책을 세우는 왕과 신하는 명분을 앞세웠다. 명분을 댈 때는 꼭 앞선 왕들의 치적과 고전을 입었고, 중국을 타산지석 삼았다. 중국에 적변이 있었다며 조선의 재변을 염려했다. 모든 대책은 왕 중심으로 대소신료들이 안을 올리고, 이를 왕이 듣고 바로 그 자리에서 가부를 답했다. 어려울 때는 실상을 파악해 더욱 논의해 결정하도록 했다. 구제 대상과 내용을 매우 상세하게 규정했고, 구체적인 구제 방안을 제시했다. 가난한 백성에게 어살을 내리는가 하면, 임시 시장을 만들어 백성들이 장사하며 도움을 주고받도록 했다. 범죄인 중 가난한 자에게는 형을 감해주기도 했다.

조정은 대책만으로 만족하지 않고 구제를 위한 묘책을 따로 내는 노력을 아끼지 않았다. 아무래도

빈곤과 재해가 백성들에게 영향을 미치는 것이 다중다양했기 때문일 것이다. 그래서 무엇을 어떻게 어디서부터 어디까지 지원해야 하는가를 생각하고, 이를 결정하고, 실행하는 것이 쉽지 않았다. 무엇보다도 물에 빠졌거나 불 속에 갇힌 사람을 신속히 구해야 하는 것처럼 가능하면 적기에 대처해 구제의 효과를 극대화하도록 했다. 특히 구제와 함께 관련 국사를 도모하기 위해 각종 계략을 세워 임했다. 군량을 위해 행상을 금지하는 법을 만들거나, 도적을 없애는 방편으로 먼저 백성을 구제했다. 구제 현장에 전담 관리를 내려 보냈다. 요즘으로 치면 사회복지사의 역할을 수행토록 한 것이다. 이뿐만 아니라 하늘의 건책을 두려워하며 마음과 행실을 바로 잡았고, 기우제와 같은 제사를 올렸다. 덧붙여 농토를 떠나 유랑민이 돌아와 다시 농사에 전념하도록 부가적인 노력을 기울였다.

그러나 재해가 지속될 때는 국가가 수령에 빠져 헤맸다. 각지의 곡식 창고에 쌓아둔 식량이 부족해 떠도는 백성을 붙잡지 못했고, 농사의 작황을 예측할 수 없어 가난에 찌든 백성들에게 곡식을 마음대로 나누어주지 못했다. 게다가 근본적으로 백성을 구제할 수 있는 체제를 갖추지 못해 곡식을 운송하는 배가 파선하고, 관리를 현장에 보내면 소란이 심해 되레 구제에 방해가 되었다. 이렇게 조정이 어려움에 빠졌을 때 백성들끼리 서로 도와 가난의 극한 상황을 간신히 모면하기도 했다. 벼들이 쟁기고, 관청이 개인의 곡식을 이용해 급한 불을 끄다.

부족한 것은 부족한 것이고, 이것 외에도 근본적으로 뜯어고쳐야 할 것이 있었는데, 바로 관리들의 나태함으로 인한 것들이었다. 수령들이 겉치레로 구제에 헛힘을 쓰고, 변방의 수령들이 공의를 발휘하기는커녕 진심으로 백성을 돌보지 않고 본연의 임무를 망각했다. 창고에 보관한 쌀이 모두 썩어 백성은 새 곡식으로 썩은 곡식을 바꾸어 먹는 셈이 되었다. 이 같은 관리들의 작태는 상평창을 비롯한 각종 구제기구 운영의 문제점과 함께 드러났다. 이뿐만 아니라 관청은 백성이 꾸어간 곡식을 갚지 않는다고 독촉해 백성을 도망치도록 방조했다. 얼마 안 되는 곡식을 받으러 먼 길을 오가게 하는 것쯤은 예삿일로 치부하는 각종 창(倉)의 운영에도 문제점 투성이었다. 심지어 곡식을 꾸 백성이 이를 갚기 위해 서울로 올라가 가족을 사서 대납하게 했다. 그러면서 조정은 중국을 따라했고, 중국에 의지하거나, 끌려 다녀야 했다.

이런 와중에 백성이 살아남은 것은 관청이 노력하고, 재변이 멈추었기 때문이다. 관리들은 재해를 당했을 때 경외하는 마음과 덕을 쌓는 자세를 견지하며 ‘관청 바로 세우기’에 앞장섰다. 가난한 백성을 구제하기 위해 수령의 역할을 한층 강조했고, 구제는 관리가 어떻게 조처하는가에 달렸음을 인식시켰다. 특히 빈민을 구제하는 데 본이 되도록 하고, 성실한 관리를 포상해 이들의 사기를 진작시켰다. 관청의 업무와 체제를 정비하고, 구제에 불성실한 관리는 퇴출시키는 엄격한 규정을 만들어 적용했다. 비록 정치적인 면이 없지 않으나 흉년이 심한 경우 곡식을 갚지 않게 하고, 관청들끼리 서로 적극 협력하도록 유도했다. 진제창을 설치하고 홀민절목을 신중히 지키도록 하며, 빈곤과 재해 현장을 꿰뚫는 관리와 구제를 전담토록 했다.

5. 함의와 제언

『조선왕조실록』에 근거했을 때 조선시대에서 빈곤과 구제가 가장 빈번했다는 중종대를 들어 당시의 빈곤과 구제 상황을 살펴보았다. 그 상황을 “인간과 자연에 의한 빈곤과 재해로 혹독한 삶을 겪었던 백성들은 나태함을 일신하고 어려운 여건임에도 새롭게 출발한 조정의 노력과 재해의 중단으로 안정을 되찾음”으로 요약했다. 이 연구를 통해 얻은 몇 가지 함의를 논의했다.

첫째, 중종대 이루어진 빈곤과 구제의 실상이 정도와 규모에 차이가 있을지라도 전체 과정 중 지금의 사회보장과 유사하게 진행된 부분이 있다. 빈곤에 처한 백성을 상평창을 비롯한 구제기관이 무상으로 곡식을 지급했고, 이자를 붙여 돌려받기도 했고, 홀로 사는 노인과 부모가 없는 어린이들을 특별히 지원했다. 아울러 진휼사와 같은 요원을 현지에 파견해 지원은 물론 조사 활동까지 하도록 했다. 미미하지만 민간의 구제활동도 이루어졌다. 아울러 조정은 구제에 필요한 곡식을 민간들로부터 마련했음을 밝혔다. 이처럼 조정이 주도해 펼친 활동은 비록 온전한 체제를 갖추지 않았지만 사회보장의 구제적인 방법들과 유사하게 부분적으로 시행되었다.

둘째, 빈곤을 구제하는 대책을 세워 집행하는 전체 과정이 왕의 절대권한으로 이루어졌고, 이에 못지않게 백성들이 입는 피해 역시 생존에 치명적인 피해를 불러왔다. 빈곤과 재해에 대처하는 방안은 왕과 신하가 논의해 결정했다. 이때 선왕대나 중국의 실례 및 고전의 교훈을 들어 구체적인 방법과 명분을 찾아 자신들의 결정을 정당화했다. 왕정사회에서 볼 수 있는 예라고 할 수 있고, 바로 이런 점 때문에 오늘날 민주사회에서 이루어지고 있는 사회보장이나 사회복지정책과 다르다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 한편 특별한 기반시설을 갖추지 못한 처지에서 닥친 빈곤과 재해로부터 백성들은 목숨을 잃거나 떠돌며 범죄와 같은 또 다른 위기에 처했다. 이는 빈곤으로 엮힌 백성의 다양한 욕구를 순차적으로 해결하지 못함으로써 불만족 상태가 일시에 몰아닥친 결과라고 할 수 있다. 그만큼 당시 빈궁한 백성을 구제하는 기반이 빈약했음을 짐작할 수 있다.²⁵⁾

셋째, 빈곤을 구제할 수 있는 정치·경제·사회적 여건을 충분히 갖추지 못했다. 빈곤과 재해를 예방하거나 대처할 수 있는 기반을 갖추지 못한 것은 무엇보다도 당시의 정치적, 경제적, 사회적 여건이 무르익지 못한 데서 비롯했다고 보아 마땅하다. 반정으로 왕위에 오른 중종은 처음부터 대소신료를 소신껏 이끌 수 없었고, 당시 국가 경제 역시 내놓을 만한 게 없었다. 반정으로 사회를 치러야 했고, 이후 대운과 소운을 가르는 골 깊은 정쟁은 정치 상황을 불안하게 만들었다. 조선의 어느 왕대보다 심했던 빈곤과 재해로부터 백성의 기본 욕구를 해결하지 못한 것은 당시 조정의 살림이 매우 빈약했음을 드러내는 것이었다. 아울러 지진을 포함한 자연재해는 사회적으로 적지 않은 혼란을 불러와 빈곤의 악순환이 계속되었고, 조정은 이를 막을만한 기량을 갖추지 못했다.

넷째, 왕과 신하가 논의해 결정된 구제책은 지속적이기보다는 상황에 따라 대처함으로써 임기응변

25) 이 같은 실상은 최근 연구(이상록·백학영, 2008: 224)에서도 드러나고 있는데, 이는 지역별 특성이 빈곤에 영향을 미쳤다는 점을 거듭 확인하는 것이고, 그 특성은 정치, 경제, 사회, 문화 측면에 기반한다고 보아야 옳다.

적 성격이 강했다. 왕과 신하가 결정하는 의사결정 구조 자체가 단순히 실행하려 했던 규정을 언제든 쉽게 바꿀 수 있는 개연성이 강했다. 즉 수시로 빈곤과 재해에 관한 사항을 정하고 바꾸는 체제가 권한과 책임 소재를 불분명하게 만들기도 했다. 한편 수시로 재해 상황을 점검하도록 했으나 이를 전담할 수 있는 충분한 인력을 확보하지 못해 일관된 개입이 불가능했다. 그래서 빈곤과 재해 상황에 개입하는 데 여러 부서가 끼어들어야 했다. 이런 구조적 상황이 지속함으로써 관리들의 나태함을 유발하는 요인으로 발전해 나아가기도 했다.

다섯째, 지속적인 재해를 감당할 능력을 갖추지 못한 채 왕과 신하에게 책임을 전가하며 자연에 순응하는 성향이 강했다. 빈궁한 백성에게 가장 직접적으로 도움 될 수 있는 것이 상평창을 비롯한 각종 구제기관임에도 이들 역시 상시 운영하는 것이 아니어서 빈곤과 재해에 온전히 대처하는 것이 체계적이지 못했다. 아울러 빈곤과 재해에 대처하는 노하우를 쌓아 활용할 여유도 충분치 않았다. 요컨대 『중종실록』에서 보는 당시 빈곤과 재해에 대처했던 상당 부분은 요즘의 긴급재난대책본부 활동 성향이 강했다.²⁶⁾

조선시대의 빈곤과 구제 상황을 중종대에 한정해 살펴보았다. 이 연구 주제와 관련된 선행연구가 사회복지학 연구자보다 역사학 연구자들에 의해 이루어졌다. 어느 쪽 연구자가 맡아야 하는가는 쉽게 결정할 수 없으나 중요한 것은 연구자는 상대 분야의 기초적인 지식을 갖추어야 할 것이다. 그런 면에서 이 같은 연구주제는 역사학 연구자보다 사회복지학 연구자가 하는 것이 바람직하다. 이 연구 이후에 이루어질 후속연구를 위해 몇 가지를 제언했다.

첫째, 중종대 전후 맥락에서 이루어진 빈곤과 구제 상황을 파악하는 비교연구가 필요하다. 중종대 뿐 아니라 다른 왕대의 빈곤과 구제를 견증으로써 중종대의 빈곤과 구제 특성을 알 수 있기 때문이다.

둘째, 중종대의 빈곤과 구제의 더욱 상세한 실상을 파악하기 위해서는 『중종실록』 이외의 자료를 바탕으로 한 연구가 필요하다. 특히 이 연구가 『중종실록』에 의지함으로써 민간의 움직임을 더욱 상세히 파악할 수 없었다. 아울러 이는 자료의 한계로써 앞서 지적한 중종대의 빈곤과 구제가 지금의 긴급재난대책본부의 활동 성향이 강했음을 극복할 수 있다.

셋째, 중종대의 빈곤과 구제가 특정 영역에서 차지하는 특성을 규명하는 연구가 필요하다. 즉 빈곤이 원인이 되었던 그렇지 않았든 빈곤과 함께 백성이 맞았던 질병이나 범죄와 같은 사회복지의 주요 대상을 파악하는 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강현식. 2008. 『심리학으로 보는 조선왕조실록』. 경기 파주: 살림출판사.
 권은선·구인회. 2010. “빈곤이 아동의 건강에 미치는 영향”. 『한국사회복지학』. 62(4): 129-148.
 김경만. 2005. 『담론과 해방』. 서울: 궁리출판.

26) 이 같은 현상은 지금처럼 빈곤을 매우 다각적이고 복잡한 관점으로 조망하고 있는 점과 달리 당시의 관점은 매우 단순했던 점에 기인하는 것으로 간주할 수 있다.

- 김교성·노혜진. 2009. “지역 빈곤의 격차와 요인에 관한 연구”. 『한국사회복지학』. 61(2): 85-106.
- 김범. 2004. “조선 중종대 역사상의 특징과 그 의미”. 『한국사학보』. 17: 37-70.
- 김수현·이현주·손병돈. 2009. 『한국의 가난: 새로운 빈곤, 오래된 과제』. 경기 파주: 한울.
- 김재호. 2001. “한국 전통사회의 기근과 그 대응: 1392-1910”. 『경제사학』: 47-85.
- 노병일. 2004. 『주거빈곤층의 삶과 터전』. 서울: 도서출판 다운샘.
- 박광준. 1997. “빈곤과 사회정책”. 부산여자대학교 사회과학연구소 편. 『빈곤문제와 사회발전』. 부산: 세종출판사.
- 박병현. 2007. 『사회복지정책론: 이론과 분석』. 경기 파주: 학현사.
- 박영규. 2004. 『한권으로 읽는 조선왕조실록』. 서울: 웅진지식하우스.
- 박종천. 2010. “의례적 계승인가, 사회적 규율인가?: 조선 후기 입후와 입양에 대한 다산의 논의”. 『다산학』. 16: 59-101.
- 박홍갑. 1999. “조선 중종조의 사민정책 변화와 그 문제점: 자연재해와의 관련을 중심으로”. 『조선시대사학보』 제8집: 1-40.
- 백철현. 1995. “조선시대의 사회복지정책에 관한 연구”. 『한국행정사학지』. ?: 47-61.
- 신병주. 2006. “조선시대판 타임캡슐, 『조선왕조실록』”. 『선비문화』. 1(9): 9-15.
- 신응철. 2001. 『해석학과 문예비평』. 서울: 예림기획.
- 안외순 편역. 2005. 『조선왕조실록』. 서울: 타임기획.
- 유종문 엮어 옮김. 2008. 『이야기로 풀어쓴 조선왕조실록』. 서울: 아이템북스.
- 윤길병. 1959. “한국사회복지대책(荒政)약사”. 『사회사업』. 창간호. 서울: 보건사회부 중앙사회사업중앙사자 훈련소.
- 원석조. 1999. 『사회복지 역사의 이해』. 서울: 한국복지정책연구소 출판부.
- 이규수 옮김. 2003. 『일본인이 본 역사 속의 한국』. 나가즈카 아키라(中塚明) 지음. 서울: 소화.
- 이민수. 2000. 『조선전기 사회복지정책 연구』. 서울: 해안.
- 이상각. 2009. 『영광과 좌절의 오백년 조선왕조실록』. 경기 파주: 들녘.
- 이상록·백학영. 2008. “한국사회 빈곤구조의 지역 편차 분석”. 『한국사회복지학』. 60(4): 205-230.
- 임승빈. 2005. “조선시대 사회복지정책의 제도화 과정의 실패와 교훈: 조선의 환경과 영국의 구빈정책의 비교분석”. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집: 47-60.
- 채구목. 2009. 『사회보장론』. 경기 파주: 양서원.
- 최균·서병수·권중희. 2011. “차원계수방식에 의한 다차원적 빈곤 측정”. 『한국사회복지학』. 63(1): 85-111.
- 최원규. 1988. “조선후기 아동구휼에 관한 일 연구: 정조시 『자휼전칙』을 중심으로”. 『한국사회복지학』. 12: 173-188.
- 한희숙. 1998. “조선 중종대 도적의 활동과 그 특징: 16세기 민의 동향에 대한 일연구”. 『역사학보』. 157: 1-28.
- 황영택 엮음. 2008. 『기상천외한 조선왕조실록』. 서울: 김&정.

Poverty and Relief during the Reign of Jungjong in Joseon Dynasty - focused on *Jungjongsilok* and the Perspective of Hermeneutics -

Choi, Ok-Chai
(Chonbuk National University)

This study aimed to understand the developmental process of poverty and relief during the reign of Jungjong in Joseon Dynasty. The reason why this study focus on the reign of Jungjong in Joseon Dynasty is that the poverty and relief had been happened most frequently, and that the meaning of social welfare could be profound during the periods of Joseon Dynasty. The data is collected based on *Jungjongsilok*, and the collected data is analyzed by the perspective of Hermeneutics. Five important meanings are resulted as follows: 1) concremented similar methods of social security had been partly carried out, 2) relief policies had been drawn up by the King's absolute authority, 3) given political and social economical conditions for relief had not been sufficient, 4) relief policies had been temporarily enforced, and 5) the king and the retainers had been charged to responsibility for poverty as well as they had been adapted to nature. In addition, three particulars are proposed for following studies such as comparative studies on poverty and relief before or after the reign of Jungjong, studies based on other historical material except *Jungjongsilok*, and studies on diseases and crimes except poverty.

Key words: the Reign of Jungjong in Joseon Dynasty, poverty, relief, *Jungjongsilok*, the perspective of Hermeneutics

[논문 접수일 : 11. 05. 05, 심사일 : 11. 05. 31, 게재 확정일 : 11. 06. 20]