

구한말 민간 빈민구제시설 진민소[賑民所]에 관한 연구*

양 옥 경⁺

(이화여자대학교)

[요 약]

본 연구는 구한말 민간 빈민구제시설로 보이는 진민소에 관한 연구이다. 연구의 목적은 진민소 관련 사료의 발굴과 발굴된 사료의 객관적인 분석 및 해석이다. 연구를 위해 진민소로 인터넷 검색이 가능한 사료들을 검색했으며, 관찰사료 11개와 민간사료 40개를 찾았다. 분석결과 진민소는 민간에서 민간의 자본으로 조선사람들이 스스로 설립한 민간 구빈 시설이었다. 전 승지였던 고운정과 교원 윤태진 등 16명이 1898년 6월 25일 서소문 전 선혜청 자리에 설립하였다. 설립비용은 16명이 추렴한 각 2만냥과 시골부인들의 의조금 10만냥으로 총 42만냥의 민간자금이였다. 설립취지는 곤궁한 사람을 불쌍히 여기시는 황제의 구휼부담의 분담이었으며, 백성들이 유망하는 것을 좌시할 수 없는 동포의 의리로 볼 때 빈부가 비록 다르더라도 사랑하고 보호해야겠다는 마음이었다고 밝히고 있다. 약 300명에게 밥과 옷을 지급하고, 치료 및 장례를 진행하였다. 그러다 같은 해 10월 27일 고종황제로부터 혁파의 명을 받아 폐쇄되었다. 이후 1899년 3월 20일경 재설치되었는데, 고운정에 의해 추진되었으며, 운영은 정부에서 하였다. 장소는 종로 전 감옥의 자리였다. 진민소는 비록 짧은 기간동안 존재했었지만, 빈민구제가 주로 정부의 역할이었던 때 정부 진휼기관인 진휼청이 폐지된 상태에서 민간이 설립, 운영한 시설이다. 갑오개혁으로 진휼청이 폐쇄되면서 정부가 해야 할 진휼이 체계적으로 이루어지지 않아 기민구휼이 문제였던 시점에 세워진 진민소는 그 존재 자체만으로도 사회복지역사에 있어 큰 의의를 갖는다.

주제어 : 진민소, 구휼, 빈민구제시설, 구한말, 민간시설, 신문자료분석

* 이 논문은 2010년도 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(B00130).

+ 주저자

1. 서론

구한말 진민소(賑民所)라는 시설이 있었다. 이 시설은 빈민구제를 위해 민간에서 조선사람들 스스로 설립한 민간 구빈원이었다. 이는 『승정원일기』 등 관찬기록들과 독립신문을 비롯한 민간신문들의 기사들을 통해 새로이 발견된 사실이다.

조선시대에는 환과고독(患寡孤獨)과 독질(篤疾), 폐질(廢疾)에 걸린 사람으로서 빈궁하고 의지할 친속도 없어 스스로 생존할 수 없는 자는 소재지의 관청에서 당연히 거두어 부양하도록 하였고, 이를 시행하지 않을 시에는 장(杖) 60의 형벌에 처했다(최창무, 1992: 15). 이처럼 조선시대의 빈민구제활동은 주로 정부에 의해 이루어져 왔다. 이는 왕정제도 하에서는 당연한 것으로 여겨졌으며, 불교를 비롯한 종교차원에서나 민간에서의 빈민구제는 인정에 의한 개별적이고 산발적인 활동이었다. 그러나 진민소는 민간에서 조직적으로 기구를 설립하여 빈민구제활동을 한 것으로 발견된다.

이는 한국 사회복지의 근대역사 연구에서 볼 때 매우 귀중한 발견이다. 근대적 의미의 사회복지시설 및 민간 사회복지활동의 시작을 외국 선교사들의 활동이나 외원기관의 도움을 받아 실시한 활동, 또는 종교단체의 시설 설립 및 운영 등으로 이해해오던 것에 문제제기를 하는 계기가 된다. 뿐만 아니라 거리를 배회하는 빈곤층 및 절인의 문제를 이 시대에 어떻게 사회문제로 인식하고 대응하였는지를 보여주는 자료로서의 의미도 있다.

구한말에는 빈민, 재해, 고아 등에 대해 개별적인 차원에서 구제활동을 해왔다. 조직화되지 않은 개인 차원의 복지주체가 많았었다. 전직관리, 상인, 부자, 귀부인 등 사회경제적 지위가 높은 사람들이 주축을 이루었다. 그러나 그뿐 아니라 가세가 넉넉지 못한 사람들의 기부도 기사화되며 나눔의 행위를 칭송하고 더 많은 사람들이 본받아 그와 같이 행동하도록 유도하는 것을 볼 수 있었다(양옥경 외, 2012: 139). 이러한 개인차원의 복지활동들이 진민소나 혜중국 설립 등으로 보다 체계적이고 지속적인 빈민구제활동을 하고자 하는 시도들로 나타나기도 한 것으로 보인다.

1880년대에는 외국 선교사들에 의해 교육, 의료, 문화사업 등을 중심으로 민간 사회복지활동이 시작되었다. 천주교의 경우 1854년부터 고아 구제사업을 실시하였으며 1885년에는 노인복지사업을 시작하였다(심홍보, 2001:42-45). 이러한 선교사들의 적극적인 활동은 정부가 하지 못하고 있던 복지서비스 제공의 기능을 수행하기 시작하였다. 이는 민간 복지를 발전시키는데 기여했다는 평가를 받기도 한다(김안식, 2009: 164-165). 이때는 서구의 사상이 들어오기 시작하던 때로서, 조선의 근대화에 대한 관심이 개화와 관료들에게 퍼지기 시작하던 때였다. 이에 국가와 국민에 대한 관점과 시각에도 변화가 나타나기 시작했던 시기이다. 빈곤에 대한 관점이 개인의 도덕적인 문제가 아니라 사회적 차원의 것임을 인식하기 시작하던 시기인 것이다. 따라서 빈곤의 문제를 국가적 차원에서 해결해야 한다는 주장이 나타나기 시작했다고 할 수 있다. 근대적 개념의 국가와 정부의 체계를 갖추게 되면서 백성을 피지배계층으로 인식하고, 국가유지를 위하여 농민 등의 생활안정을 위해 구빈정책이 필요한 것을 인식하였던 것이다(최창무, 1992: 29).

이같은 생각은 1895년 유길준의 『서유견문』에서도 살펴볼 수 있다. 『서유견문』에서는 빈민수용소, 정신박약아학교, 맹아원, 농아원 등 서양의 사회복지 관련 기관들을 구체적으로 소개하고 있으며, 세금을 어디에 사용하여야 하는지에 관해서도 상세하게 설명하고 있다. “국민들의 굶주림과 추위, 질병과 괴로움을 구제하는 것”(허경진, 2004: 180)은 문명화된 국가의 역할이라고 소개하고 있다. 유길준은 “가난한 사람을 구제하는 일은 나라의 중대하고도 인자한”(허경진, 2004: 188) 정부의 직분이라고 생각하였으며 영국의 빈민수용소 모델을 제시하고 있다. 『서유견문』에는 “풍속이 순후한 나라에서는 국민들이 저마다 자기의 돈을 내서 가난한 사람을 구제하는 집을 짓기도 하고, 옷이나 음식을 나누어서 서로 돕기”(허경진, 2004: 243)도 하는데, “민간인들이 개인적으로 지은 구제소가 있으면 [정부가 이 같은] 미풍양속을 권장하는 것도 좋다”(허경진, 2004: 243)고 하고 있다. 그러나 궁극적으로는 “정부가 이 일을 담당하여 전국적인 세금으로 집행하여야 한다”(허경진, 2004: 243)고 제시하고 있다. 구제해야 할 대상으로는 “부모가 없는 고아, 집이 없는 늙은 홀아비나 과부, 빌어먹는 장애자, 생계가 없는 병자 및 교육받지 못한 빈민”(허경진, 2004: 243)등을 제시하고 있다.

그러나 진민소에 관한 선행연구나 진민소라는 시설에 관해 완전하게 설명하고 있는 하나의 기록을 찾을 수는 없었다. 따라서 구한말 잠시 존재했던 진민소라는 시설이 진정한 빈민구제시설이었는지 아니면 다른 의도를 가진 채 형식만 빈민구제를 내세운 것인지 정확하게 알 수는 없다. 그럼에도 불구하고 각종 기록들은 진민소가 이 시대에 민간 빈민구제시설이었으며 빈민구제의 기능을 하려 했었음을 보여주고 있다.

당대 언론으로부터 “아주 좋은 의도를 갖고 하는 훌륭한 일”(독립신문, 1898. 8. 15)이라는 평가를 받았던 진민소에 관한 연구는 민간 빈민구제시설이 갖는 시대적 의미에 관해 살펴볼 수 있는 중요한 연구이다. 진민소의 설립과 폐쇄 그리고 재설립은 구한말 빈민구제에 대한 국가와 정부의 역할이 무엇이었으며, 민간시설의 필요성에 대한 사회의 인식을 살펴볼 수 있는 중요한 의의를 갖는다. 이는 조선시대 빈민구제 정책과는 다른 형태를 띤 것으로, 이에 관한 연구를 통해 구한말 빈민에 대한 시각과 빈민구제정책 및 민간 사회복지 활동에 관한 정부와 사회의 인식에 대한 단서를 제공할 수 있다.

이에 본 연구에서는 진민소 관련 기록을 통해 진민소 설립, 진민소 운영과 기능, 그리고 진민소 운영의 변천 등을 밝혀 민간 구빈기관으로서의 역할과 의미를 밝히고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구의 방법은 1차 사료의 내용분석이다. 현재 데이터베이스화되어 있는 사료들 중 인터넷 검색을 통해 접근이 가능한 사료들을 수집하여 연구자료로 구성하였다.¹⁾ 이는 데이터베이스화되어 있지

1) 자료수집을 위해 검색한 사이트들은 다음과 같다. 한국학중앙연구원(<http://yoksa.aks.ac.kr>)에서 주연집을, 규장각한국학연구원(<http://e-kyujanggak.snu.ac.kr>)에서 『일성록』, 『경상감영각군훈제칙책』, 『대한제국관보』, 『의정부조직』을, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스(<http://db.history.go.kr>)에서 『고종시대사 4집』, 『대한계년사』, 『각사등록근대편』을, 한국고전번역원 한국고전종합DB

않은 사료를 수집하지 못한 한계를 갖는다.

연구자료는 진민소를 주제로 하여 검색했을 때 찾아지는 1차 사료 49건과 진민소 관련 사료로 추정되는 사료 2건²⁾이다. 관찬사료로는 『승정원일기』, 『조선왕조실록』, 『대한제국관보』, 『고종시대사4집』, 『일성록』, 『경상감영각군훈제칙책』 그리고 『의정부조칙』에서 진민소에 관한 기록을 찾을 수 있었다. 민간사료 중에서는 『주연집』, 『각사등록근대편』과 민간신문인 매일신문, 독립신문, 황성신문, 제국신문에서 진민소를 주제로 하고 있는 사료들을 찾을 수 있었다. 최초로 '진민소'라는 단어가 검색된 것은 1898년 6월 15일 매일신문 기사였으며, 1902년 3월 12일 황성신문 기사를 마지막으로 더 이상 검색되지 않았다. 아래 표에 사료의 종류와 건수를 정리해 놓았다.

총 51건의 사료 중 관찬사료는 11건임에 반해 민간사료는 40건이었다. 약 4배의 자료가 민간사료에서 더 발견되었으며, 1896년 창간된 한국 최초의 민간신문인 독립신문에서 가장 많이 발견되었다.

<표 1> 연구의 1차 사료 출처 및 건수

구분	종류	기록건수	
관찬사료	『승정원일기』	3	11
	『조선왕조실록』	2	
	『대한제국관보』	1	
	『고종시대사 4집』	2	
	『일성록』, 『경상감영각군훈제칙책』, 『의정부조칙』	3(각1)	
민간사료	『주연집』, 『각사등록근대편』 ³⁾	2(각1)	40
	『제국신문』	2	
	『매일신문』	11	
	『황성신문』	11	
	『독립신문』	14	
계	총 14개	총 51건	

(<http://db.itkc.or.kr>)에서 『승정원일기』를, 조선왕조실록홈페이지 (<http://sillok.history.go.kr>)에서 『조선왕조실록』을, 미디어가온(<http://www.mediagaon.or.kr>)에서 독립신문, 매일신문, 황성신문을, 그리고 이화여대도서관에서 제국신문을 검색하였다. 검색기간은 2012년 4월 12일 - 15일이다.

2) 진민소 관련 사료로 추정되는 사료는 『승정원일기』 1편(1898. 8. 4. 음력)과 『조선왕조실록』 1편(1898. 9. 19)이다. 이 두 사료는 동일한 내용을 담고 있다.

3) 『각사등록근대편』에 실린 기사(1902. 8. 14)는 군부소관 징상대(徵上隊)가 서울에 머물 때 장소를 이전 진민소로 하라는 내용만을 담고 있어 본 논문에서 분석의 자료로는 사용하지 않았다.

3. 연구 결과

1) 진민소 설립

(1) 설립 주체

진민소를 설립한 주체는 민간이었다. 고종황제는 진민소 혁파를 위한 조령을 내리면서, “외간(外間)에 진민소(賑民所)”라고 하는 것이 있는데”(『승정원일기』, 1898. 9. 11 음력)라고 말을 꺼내고 있다. 외간(外間)이란 ‘당국자 이외의 사람들’(운평어문연구소, 1997: 2444)을 의미하는데 이는 왕의 범위 밖에 있는, 그래서 관청이 아닌 곳을 의미한다고 해석할 수 있다. 이 내용은 『조선왕조실록』, 『대한제국관보』, 『의정부조칙』, 『고종시대사4집』, 『일성록』, 『주연집』, 황성신문에 거의 동일한 형태로 실려 있다.⁴⁾

민간인 누가 진민소를 설립했는지는 정확히 알 수 없다. 전 승지 고운정(高雲政)과 관립학교(官立學校) 교원(教員) 윤태진(尹泰震) 등이 여러 사람들과 함께 설립했을 것이라는 추측을 가능하게 하는 자료가 있을 뿐이다. 진민소 폐쇄 후 고운정이 올린 상소에 진민소를 16명이 만들었다는 구절이 나온다.

전 승지 고운정(高雲)⁵⁾ 등이 상소하기를, (중략) 그리하여 신들 16명이 은혜로운 칙령을 받들어 이미 백성들을 진휼[진민, 賑民]⁶⁾하는 곳을 만들었습니다. (중략) 삼가 바라건데, (중략) 다시 진민소를 설치함으로써[설진민, 設賑民] (『승정원일기』, 1898. 11. 23 음력)⁷⁾

그런가하면 이에 앞선 『승정원일기』 1898년 8월 4일(음력)에는 진민소에 관한 것으로 추정되는 윤

4) 1898년 10월 25일 『조선왕조실록』 “무명 잡세를 없애고 의소청과 진민소를 짓지 말라고 명하다”, 1898년 10월 25일 『대한제국관보』 “宮廷錄事”, 1895-1907(날짜미상) 『議政府(朝鮮)』 “詔勅①”, 1898년 10월 25일 『고종시대사4집』 “詔를 내려 근래 外間에 賑民所라는 것이 있어”, 1898년 9월 11일 『日省錄』 “命賑民所革罷”, 1864-1919(날짜미상) 『珠淵集』 “賑民所革罷詔”, 1898년 10월 27일 황성신문 “宮廷錄事” 참조.

5) 자료마다 이름의 표기가 다르다. 이 『승정원일기』 해석본에서는 고운정(高雲)으로 표기하고 있고, 『고종시대사4집』(1899. 1. 4.)에서는 高雲으로 표기하고 있다. 황성신문(갱설진민, 1899. 1. 11.)에서는 高雲政으로 표기하고 있으며, 그 외 신문들은 한자 표기는 없이 고운정이라고 쓰고 있다. 『승정원일기』 원문은 高雲정인데 이때 ‘정’자가 사람 인(人)변에 정사 정(政)자로 현재 한글에서 지원되지 않고 있는 한자이다. 『조선왕조실록』에서는 이 내용을 기록하지 않고 있다. 이에 본문에서는 고운정으로 표기하기로 한다.

6) [진민, 賑民]은 원본의 내용이다. 『승정원일기』 해석본과 원본에 약간의 차이가 있을 경우 이해를 돕기 위하여 [] 표시를 하여 원본의 내용을 첨가하였다.

7) 『승정원일기』, 1898. “진민소를 다시 설치할 것을 청하는 전 승지 고운정 등의 상소”, 1898년 11월 23일 음력 ; 이 내용은 『조선왕조실록』에서는 찾아볼 수 없었다.

태진의 상소가 실려 있다. 여기서도 16명이 설립한 것으로 되어 있다.

마침내 뜻을 함께 하는 열여섯 사람과 (중략) 우선 선혜청(宣惠廳) 안의 별창(別倉)의 빈창고[公廩, 公廩]에다 진휼청을 설치하여[설진, 設賑]⁸⁾ (『승정원일기』, 1898. 8. 4 음력)

물론 여기서는 진휼청을 설치하였다고(設賑) 하고 있지 진민소를 설립하였다고 적시하고 있지는 않다. 그러나 상소문 본문을 살펴보면 그 정확이 진민소를 설립하여 운영하고 있으면서 올린 상소문임을 알 수 있다.

그렇다면 이 16명은 과연 누구인가. 이미 거론된 고운정과 윤태진을 제외하고 그 외 14명이 누구인지 궁금하지만 이들을 알 수 있는 자료는 없다. 김경환이 설립에 기여하였음을 추론하게 하는 기사가 진민소가 폐쇄되고도 한참 후 독립신문에 실렸을 뿐이다(독립신문, 1899. 6. 27).

(2) 설립 시기

진민소는 1898년 6월 25일(음력 5월 7일)에 설립된 것으로 보인다. 조정에서도 그렇게 하라고 이미 통촉, 즉 허락한 일이었다. 당시에는 개인이 재물을 내어 가난한 자를 돕는 일이 자유롭게 발생하던 것이었으므로 진민소 설립도 그와 같은 차원에서 생각하였던 것으로 보인다.⁹⁾

설립시기를 추측할 수 있는 근거자료가 3개 있다. 그 첫 번째는 독립신문 기사로 “진민소에서 탁지부에 청원하기를 (중략) 음력 오월 초칠일에 (중략) 본소를 베프로 세운것은 조가에서도 임의 통촉하시거니와”(독립신문, 1898. 8. 16)라고 하면서 정확히 날짜까지 밝히고 있다.

두 번째 근거는 『승정원일기』에 기록된 전 승지 고운정이 올린 상소이다. “그러나 5개월도 지나지 못하여 조정의 신하들이 성상의 귀를 막고 터무니없게 무함하고 거짓으로 속여 끝내 이를 철폐하라는 명이 있게 되었습니다”(『승정원일기』, 1898. 11. 23. 음력)라는 구절이 나온다. 고운정이 언급하는 철폐의 명이 있던 이때는 1898년 10월 25일로, 고종은 조령을 내려 민간에서 운영되고 있는 진민소를 속히 혁파하라 명하였다. 따라서 이 시점을 거슬러 올라가면 10월부터 5개월 전인 6월경에 진민소가 설립되어 운영되고 있던 것으로 보인다. 따라서 독립신문에서 말하고 있는 6월 25일을 설립일이라 해도 좋을 것이다.

세 번째 근거는 민간 신문기사들이다. 매일신문 기사에서는 “공청 훈곳을 덩허야 일흠을 진민소(賑民所)라 칭허고”(매일신문, 1898. 6. 15)라고 하면서 공공장소 훈곳을 정해 이름을 진민소(賑民所)라 하고 구휼하고자 한다고 하고 있다. 아직 설립은 채 되지 않았고 준비 중에 있음을 알리고 있다. 또 6

8) 『승정원일기』의 원문과 같은 날 『조선왕조실록』(1898. 9. 19) 원문을 보면 모두 설진(設賑)이라고 쓰여 있다. 그러나 『승정원일기』의 한글판에서는 설진(設賑)을 “진휼청을 설치”한 것으로 해석하고 있다. 그러나 11월23일자에서는 설진민(설진민)을 진민소 설치라고 해석하고 있고, 또한 과거 관청이었던 진휼청을 민간인들이 다시 설치한 것이라고 해석하는 것은 무리가 있다고 사료됨에 따라 본문에서는 설진(設賑)을 진휼청을 설치한 것이 아니라 진민소를 설치한 것으로 해석하고자 한다.

9) 대체로 백성을 구하는 것은 관청에서 혹은 창고를 열어서 구제하며 혹은 사적으로 재산을 내어 구제하는데...(『조선왕조실록』, 1898. 10. 25).

월 28일 기사에서는 “원유상씨가 진민소장이 되어”(매일신문, 1898. 6. 28) 라고 하면서 이미 소장도 임명하여 운영 중임을 밝히고 있다. 그 이전에는 전혀 나타나지 않던 진민소 기사가 6월을 기점으로 계속 보이고 있고 6월 15일에 준비하고 있는 기사를 싣고 6월 28일에는 소장에 관한 기사를 실은 것으로 보아 6월 25일 설립이 상당히 설득력있는 추측이라 하겠다.

(3) 설립 장소

진민소의 설립장소는 1894년(고종31년) 갑오개혁 때 폐쇄되어 비어있던 서소문 전 선혜청 소속 전 진흥청 자리이다. 앞에서도 언급하였지만 윤태진이 올린 상소(『승정원일기』, 1898. 8. 4)에서는 설립, 즉 진민소 설립의 장소를 선혜청 안의 별창의 빈 창고로 하겠다고 황제께 고하고 있다. 이를 수리해서 세운 것인데, 독립신문에서도 “진민소에서 (중략) 전 선혜청 안 별창을 수리 하고 본소를 베프로 세운 것은”(독립신문, 1898. 8. 16) 이라고 기사를 쓰고 있어 진민소가 전 선혜청 안에 있는 별창에 세워진 것을 확인해주고 있다.¹⁰⁾

이곳이 진민소였을 가능성을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 진민소는 관가 건물을 사용하였다. 독립신문에서는 공해, 매일신문에서는 공청 중 한 곳을 정해 진민소를 설립한다고 하고 있다. 즉, 비어있는 관청의 자리를 뜻하는 것이다.

둘째, 진민소는 서소문 근처에 있었다. 매일신문에는 남대문 안에 있던 진민소를 종로에 있던 전 갑옥으로 옮기고 싶다는 기사가 나온다(매일신문, 1898. 10. 13). 이는 진민소 폐쇄 후 신문기사들을 통해서도 다시한번 확인된다. 황성신문에 소의문 내 창, 즉 별창 전 진민소 자리에 대한병원을 설립하려 한다는 내부위생국 소식이 기사화되어 있다(황성신문, 1899. 3. 2). 남대문 안에 있던 전 선혜청 자리에 세웠던 전 진민소에서 불이 나서 10여 칸이나 태웠다는 화재보도기사도 실렸다(황성신문, 1899. 6. 16).

이에 근거해 볼 때도 진민소가 남대문 안 서소문에 있었던 전 선혜청이 폐쇄된 후 비어있는 공간에 설립된 것이 맞다 하겠다. 이미 진민소가 잠시 존재하다 폐쇄되고 없어진 후임에도 불구하고 그 장소가 진민소 자리였음을 밝혀주는 여러 신문 기사를 통해 진민소는 확실히 존재했을 뿐 아니라 의미 있는 시설로서 존재했음을 알 수 있다.

(4) 설립 비용

민간인을 중심으로 이루어진 진민소 설립의 재원은 민간으로부터 조달되었다. 독립신문에 의하면 16명이 각기 2만냥¹¹⁾씩 내어 32만냥을 자본금으로 모았다(독립신문, 1898. 8. 16)고 하고 있다. 이들

10) 진흥이 끝나면 진흥청을 혁파하였는데 이때 곡식을 비롯한 남은 물자는 대체로 선혜청이나 호조에 이속되었다(문용식, 1997: 133). 따라서 이 선혜청 안 별창은 과거 진흥청이 있었을 때 물자를 보관 하던 곳이었을 것이다.

11) 19세기 후반에는 쌀 1석(1.8가마니)이 동전 4냥이었다고 한다(박이택, 2009: 133-165; 차명수, 2009: 7에서 재인용). 일제식민지 직전에는 1석에 10냥 정도까지 올랐다고 한다(이영훈, 2004; 안병직, 2001). 가장 비쌌던 값으로 친다고 해도 2만냥은 쌀 2천석에 해당되는 상당히 많은 돈이다. 현재 쌀 10kg에 25,000원 - 35,000원 정도이니 그 가치를 가늠해볼 수 있다.

은 앞서 제시한 대로 고운정과 윤태진 등이 상소에서 말하고 있는 16명이다. 윤태진의 상소에서든 진흥자본금 출자액을 추측할 수 있는 내용이 나타나고 있다. 뜻을 함께 하는 사람들이 임금의 고통을 분담하자는 취지에서 각각 기본금 몇 만 냥씩을 출자한 것으로 되어 있다(『승정원일기』, 1898. 8. 4 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 9. 19). 이 몇 만냥이 독립신문에서 말하는 2만냥인 것이다.

민간 자금이 재원이 된 근거를 알 수 있는 기사가 매일신문에 실렸다. 이 기사를 근거로 빈민을 구출하기 위한 기금은 민간인들로부터 조달된 것임을 알 수 있다. 흥미로운 것은 시골 소재 부인들의 의연금 10여만냥을 걷어 진민소 설립 자본에 보탬다는 것이다(매일신문, 1898. 6. 28). 앞서 독립신문에 제시된 32만냥과 합하면 총 42만냥이 된다. 엄청난 자금을 모은 것이다.

2) 진민소 설립목적 및 기능

(1) 설립 취지 및 목적

진민소의 설립 취지는 황제의 구휼 부담의 분담이었으며 설립 목적은 빈민구제였다. 진민소의 설립이 명확하게 빈민구제를 목적으로 하고 있음을 밝히고 있는 고종황제의 조령 문구를 보아도 진민소는 왕이 인정한 빈민구제시설이었다. 황제의 생각을 본받아 곤궁한 사람을 불쌍히 여기시는 황제의 고통을 분담하자는 취지라고 분명히 밝히고 있는 윤태진의 상소문을 보아도 역시 진민소는 확실한 빈민구제시설이었다.

외간(外間)에 이른바‘진민소(賑民所)’라고 하는 것이 있는데 굶주리고 있는 백성들을 구제하는 것이 임무로 삼고 있다고 한다(『승정원일기』, 1898. 9. 11 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 10. 25).

성상의 신하가 되어 살면서 감히 나라를 위해 고통을 분담하지 않을 수 있겠습니까. 삼가 생각건대 최근 몇 년간 창고의 곡식을 풀어 구황(救荒)하는 은택이 적지 않았는데 현재는 국가의 재정이 넉넉하지 못해 계속해서 진흥하기 어려운 형편이라는 것은 신들이 모두 알고는 있지만, 나라를 근심하는 도리에 있어 백성들이 유망(流亡)하는 것을 좌시한 채 진흥할 방도를 생각하지 않을 수 없습니다 (중략) 우리러 성상의 생각을 본받아서 감히 곤궁한 사람을 불쌍히 여기시는 고통을 분담하자는 취지에서(『승정원일기』, 1898. 8. 4 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 9. 19)

전 승지 고운정 역시 상소를 올리면서 우리 대한처럼 민정이 곤궁한 데가 없는데 굶주린 이들을 동포의 의리로 사랑하고 보호하기 위해 설립했던 진민소를 강조하고 있다.

전 승지 고운정(高雲) 등이 상소하기를, (중략) 신들이 삼가 들으니, 세계 각 나라의 형편 가운데 우리 대한처럼 국세가 위태롭고 민정이 곤궁한 곳은 없다고 합니다. 그 가운데 참혹하여 견딜 수 없는 것은 바로 홀아비와 과부, 자식 없는 노인과 부모 없는 고아들이 추위에 떨고 굶주리며 구걸하다가 쓰러지는 것입니다. 동포(同胞)의 의리로 볼 때, 빈부가 비록 다르더라도 사랑하고 보호하는 데에는 정해진 경계가 없습니다. 그리하여 신들 16명이 은혜로운 칙령을 받들어 이미 백성들을 진흥하는 곳을 만들었습니다(『승정원일기』, 1898. 11. 23음력).

이는 독립신문에 게재된 진민소 원문에서 밝힌 바와도 일맥상통한다. 근래 사람들이 나태에 젖어 걸인과 굶주린 이들이 길거리에 많은데 이는 음식이 모자라서 라기 보다 문명개화의 정신과 글자를 스스로 알지 못하기 때문이라고 명시하고 있다. 황제가 천심을 다하여 백성을 보호하기를 친 자식처럼 하였지만 그 역시 잠시 구하는데 지나지 않기 때문에 이 같은 민간의 참여가 필요하다는 것이다. 따라서 이는 개인적인 영화가 아니라 국가적으로 다행한 일이라고 쓰고 있다. 한때의 효험이 아니라 장기간 보호하기 위한 방편이라고 밝히고 있다(독립신문, 1898. 8. 16).

진민소 설립의 취지는 독립신문에 게재된 진민소 장정을 통해서도 알 수 있다. “제1조. 활인서¹²⁾의 취지를 외방하여 개걸하는 궁민을 구휼함”이라고 밝히고 있다. 진민소의 설립 취지 및 목적이 활인서의 취지를 모델로 삼으면서 걸인들을 구휼하는 데 있다는 것이다. 이는 진민소를 설립한 직후 원유상 소장이 진민소 처소를 활인서로 허락해달라는 요청(매일신문, 1898. 6. 28)에서도 확인된다. 활인서가 환자들을 모이게 해서 치료하고 필요하면 숙식을 제공하면서 치료를 해주었던 것에 착안하여 진민소를 숙식이 가능하고 언제든지 문제가 있으면 찾아올 수 있는 상시기관의 형태로 만들고자 했던 것이다.

조선시대 대표적인 진휼기관이 진휼청(賑恤廳)이었음에도 불구하고 진민소는 활인서를 모델로 삼고 있다. 그 이유가 무엇인가. 아마도 진휼청은 흉년이나 재해가 있어 기민을 구제할 필요가 있을 때에만 설치되었다가 흉년이 끝나면 폐지되던(문용식, 1997: 126) 기관이었기 때문에 상시적으로 진휼을 하기 위한 기관의 모델로는 적합하지 않다고 판단했기 때문일 것이다.

진민소 설립 목적인 빈민구제는 빈민, 환자, 고아, 과부, 독거노인, 그리고 장애인을 지속적으로 보호하는 것이었다(매일신문, 1898. 6. 15; 독립신문, 1898. 8. 15; 1898. 8. 16). 매일신문에서는 생업이 없는 사람들에게 자본을 주어 독립적 삶을 살 수 있도록 자활사업까지 하겠다고 밝히고 있다(매일신문, 1898. 6. 16). 물론 실시 여부에 대해서는 사료를 더 찾아서 분석해야 하지만 의도는 일시적인 진휼이 아니라 장기적인 구휼에 있었던 것이다.

12) 활인서(活人署)는 환자를 돌보던 기관이었다. 1466년(세조12년) 동서대비원(동서활인원)을 합하여 만들어진 것으로 1882년(고종19년)에 폐지되었다. 당시 빈민을 구제하는 기관으로는 진휼청(賑恤廳)이 있었다. 1511년(중종6년)에 처음 세워진 것으로 보이는 진휼청(문용식, 1997: 115)은 1524년 호조판서를 진휼사(賑恤使)로 삼아 진휼업무를 전담하게 하고 그 이듬해인 1525년에 광흥창(廣興倉)과 풍저창(豐儲倉) 등의 곡식을 모아 진휼청이라는 관청을 설치하였다(원재영, 2008: 325-375). 이후 인구 증가에 따라 업무가 많아지고 복잡해지자, 분리되거나 소속이 바뀌는 등 변화를 계속하다가 1686년(숙종 12) 선혜청 소속으로 정착되었었다. 그러다 1894년 갑오개혁으로 선혜청이 폐지되면서 함께 폐지되었다. 그 이후 그 역할을 하던 기관은 다시 세워지지 않았던 것으로 보인다. 1901년이 되어서야 개화기 대표적인 구휼기관으로 알려진 혜민원(惠民院)이 설치되었는데 이마저도 1903년에 폐지되었다(세종대왕기념사업회·한국고전용어사전편찬위원회, 2001: 772). 진휼청은 평상시에는 물가조절 업무를 담당하다가 흉년이 들면 진대(賑貸)와 기민구제(饑民救濟)를 처리하던 기구이다. 따라서 위급한 상황은 해결될지 몰라도 그 이후 잔존 문제를 해결하거나 평상시 빈곤을 해결할 수 있는 역할은 하지 못했다. 특히 살 집이 없거나 의지할 가족이 없는 경우, 심각한 상황이 대충 해결되면 그 이상의 대책 마련없이 업무도 끝나는 형태였다(원재영, 2008: 325-375).

(2) 승인

진민소는 1898년 8월 어느날 정부로부터 승인을 받은 것으로 보인다. 고운정의 상소에 의하면 진민소는 칙령을 받들어 설립된 정식 시설이었다(『승정원일기』, 1898. 11. 23 음력). 조선시대 칙령(勅令)이라 함은 “임금의 명령의 일종으로, 조선에서는 고종이 황제로 즉위한 이후에 쓰여진 것으로 법”의 역할을 하였다(세종대왕기념사업회·한국고전용어사전편찬위원회, 2001: 331). 따라서 민간에서 세운 진민소를 정부에서 법으로 인가해준 것이라고 볼 수 있다.

정부는 1894년 갑오개혁으로 진흥청을 폐쇄하였으나 진흥기능을 대신할 기관을 찾지는 못하고 있었다. 1895년 대홍수를 비롯한 흉년과 재해는 농민들을 피폐하게 하였으나 기민구휼을 해내지 못했었다. 이때 설진(設賑)¹³⁾의 기능을 하겠다고 나선 진민소를 고종황제는 허락하지 않을 수 없었을 것이다. 이는 황제 권위를 내세우던 제국시대에 발생한 것으로 매우 큰 의미를 갖는다.

진민소가 승인되었다는 것은 진민소에 발급된 완문¹⁴⁾이 그 증거이다. 독립신문에 전문을 게재하고 있는데, 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. ‘근래 태평에 편안하고 나태에 익어 길가에 걸인과 굶주리는 사람이 너무 많다. 그러나 이는 물질이 부족해서가 아니라 인민이 문명개화의 정신과 글자를 스스로 알지 못한 까닭이다. 그래서 우리 황제폐하께서 진흥하시지만 그 역시 잠시 구급하는데 지나지 않는다. 이에 우국애민하는 서너명이 진궁할 방안을 강구하여 보조할 금액을 규합하고 진민소를 세우고 사무를 보기 시작하였으나(설진성무)¹⁵⁾ 극대극중한 사업을 사사로이 행하는 것이 마땅하지 않으므로 그 실상을 드러내어 언저지 아뢰며 왕이 몸소 이르시는 말씀을 받들어 모신다. 국민이 성덕을 숭상하고 경사스런 일을 기리어 축하하면서 성주 만만세를 부르니 개원 후 처음으로 있는 대거이다. 한 사람의 영화가 아니라 일국의 다행한 일이요 한때의 효험이 아니라 만세의 공이다. 그러니 막중한 사무와 막대한 공훈과 사적을 어찌 소홀이 하겠는가. 시중 힘써야 할 것이다’(독립신문, 1898. 8. 16).

진민소 완문에 쓰여진 개원 후 처음으로 있었다는 성주에 대한 만만세는 “제작일에 진민소에 있는 걸인 70-80명이 일제히 남대문 길가에 나와 큰 깃발을 들고 지나가며 대황제폐하의 하해와 같은 은덕을 찬양하며 만세를 불렀다”는 기사(제국신문, 1898. 8. 18)에서 잘 나타나 있다. 이 기사는 제작일 즉 그저께의 일을 뒤늦게 기사로 보도하고 있는데, 그날은 진민소 완문이 실리던 날인 8월 16일이다. 이날 진민소 걸인들로 하여금 거리로 나와 만세를 부르게 하고 완문을 신문에 실으면서 진민소의 존재를 공고히 했던 것이다.

13) 설진이란 흉년이 들었을 때 진급을 실시하는 것을 의미한다. 일반적으로 설진의 시행여부는 정부가 현지의 재해 상황과 피해정도 및 주변의 여건들을 세밀히 살펴본 후 결정했다. 설진에 필요한 곡물은 해당 군현, 도에서 마련하거나 중앙에서 조달해주었는데, 중앙의 처리만 기다리다가는 기민을 제대로 구제하지 못해 아사자가 속출하였기 때문에 각 지방에서 비축하고 있던 곡물을 융통해서 사용(환곡)하였다(정형지, 1993: 121).

14) 완문(完文)이라 함은 조선시대 증명, 허가, 인가, 명령 등의 처분사안에 대해 당해 관청이 발급한 승인문서로 개인이나 단체에게도 발급되었다(두산동아 사서편집국, 2004: 1727).

15) 여기서도 윤택진의 상소와 같이 ‘설진’이라는 단어를 사용하고 있다. 독립신문이 한글전용이어서 한자표기는 없으나 전체적인 흐름으로 볼 때 이 설진은 윤택진이 말하는 設賑, 즉 진민소의 설립이라 하겠다.

앞서 살펴본 것처럼 진민소는 민간에 설립되어 운영되고 있었다. 그러나 매일신문을 보면 정부로부터 설립허가를 받아 내기는 쉽지 않았던 것으로 보인다(매일신문, 1898. 6. 28). 인민위생은 내부 소관 이므로 내부의 허가를 받아야한다고 되어 있다. 이런 중대한 것을 창설하려면 해당 업무에 따라 관할 하는 각 부의 주무대신과 국장에게 신청해야 하는데, 진민소의 경우 마땅히 내부대신에게 청구하고 정부 의회를 거친 후 품처해야 할 일임을 지적하고 있다. 또한 진민소에서 빈민을 데려다 먹이게 되면 직업 없는 자들이 다 모일텐데 그 많은 사람들을 무슨 재력으로 다 먹일 것인지를 지적하고 있다. 뿐만 아니라 황제가 이미 혁파한 잡세를 진민소에서는 받겠다고 하고 있으니 안된다는 것이다. 곡물 매 매시 세금은 농상공부나 탁지부 소관이므로 사사로이 할 수 없다고 지적하고 있다. 진민소가 무엇이기에 무슨 권한으로 이렇게 하려 하겠다는 것인가라고 의문을 제기하고 있다. 온당하지 않다는 것이다.

이는 진민소를 설립하고 소장으로 취임한 원유상이 진민소 장정을 만들어 탁지부 대신에게 청했고, 탁지부에서는 장정을 열람하면서 부당함을 지적한 내용이다. 원유상 소장은 장정을 제출하면서 두 가지를 요청하였었다. 하나는 진민소 처소를 구 확인서로 허락하여 달라는 것이었고, 다른 하나는 진민소 장정 제정한 것을 승인하여 달라는 것이었다. 이 요청에 대해 탁지부에서는 둘을 달리 처리하고 있다. 첫 번째 요청사항에 대해서는 확인서가 탁지부 소관이라 별 문제 없지만, 두 번째 요청인 진민소 장정 승인은 인민위생이 내부 소관이므로 내부에서 조회를 하고 허락할 사항이지 탁지부 관할 사항이 아니라고 하고 있다.

결국 6월 30일 매일신문을 보면 정부에서 이 사안으로 의논을 했으며 빈민을 구휼한다 칭하고 무슨 세를 받으려 하니 이미 혁파한 잡세를 받는 것이므로 안된다고 하고 있다(매일신문, 1898. 6. 30). 이는 세태에도 어긋나고 또한 전국에 큰 폐단이 될 것이므로 폐쇄하는게 옳다고 결론짓고 있다. “위로는 잡세 혁파하신 성덕을 칭송하고 아래로는 세를 받는 것으로 하니 이는 안 될 말이다”(매일신문, 1898. 6. 28)라고 한 탁지부의 지적과 같은 이유에서 나온 결정이다.

그럼에도 불구하고 진민소는 계속 운영되고 있었던 것으로 보인다. 문제는 상인들로부터 세금을 걷는 것이었으므로 진민소가 존재하는 것 자체에 대해서는 크게 문제 삼지 않았던 것으로 보인다. 다만 상인들로부터 계속해서 돈을 걷고 있었고 이것이 문제시되고 있었으므로 이를 적법하게 만들려는 노력을 계속하였던 것으로 보인다.

(3) 기능 및 역할

진민소의 기능은 진민소 규정인 진민소 장정을 통해 알 수 있다(양옥경, 2012: 34-40). 백성구제와 개결하는 궁민의 구휼의 임무를 어떻게 수행할 것인지에 관한 내용을 담고 있는 진민소 장정이 독립신문에 실렸다. 총 11개 조항에 달하는 장정 전문을 이틀에 걸쳐 게재하는 것으로 진민소의 기능과 역할을 널리 알렸다(독립신문, 1898. 8. 17-18).

진민소의 기능은 스스로 진흥할 수 없는 빈곤한 자와 환과고독 및 장애가 있는 자를 구휼하는 것이었다. 장정 제2조에서는 질병이 없어도 가난하면 상황을 참작하여 진흥 대상이 되고, 70이 넘는 노인은 장애가 없어도 가능하다고 밝히고 있다. 다만 부모형제 중 구제할 사람이 있는 자는 진민소에서

받지 않는 것으로 하고 있다. 1차 책임을 가족에게 두었던 것이다. 구휼대상을 결정하는 것은 이름, 나이, 본거지, 형태 등을 기준으로 하였으며, 황제에게 올리고 황제의 지시인 칙명을 높이 받은 후에 결정하는 것으로 하고 있다.

생업이 어려운 사람도 진휼의 대상으로 수용하고 있었다. 생활이 어려운 경우에는 진민소에 호소하도록 하고 있고 그 호소가 받아들여지면 입소하여 진휼대상이 될 수 있도록 하고 있다. 이는 걸인들이 돈과 곡식을 억지로 달라고 하는 폐단을 줄이고자 하는 방편이었다. 이는 제9조에서, 진민소가 걸인들의 생활 장소로 마련되었으므로 전국에 고하여 가난한 사람들이 시장이나 사람들이 사는 여염집에 가서 돈과 곡식을 억지로 달라고 하는 병폐를 금하도록 하겠다고 밝히고 있는데서 알 수 있다.

이런 기능을 가진 진민소의 역할은 걸인들에게 의식주를 제공하면서 병이 있으면 치료해주고 사망하면 장례를 치러주는 것이었다(제3조, 제10조). 매일 아침저녁으로 식사를 제공하고, 계절에 맞는 옷을 제공하였으며 거처를 제공하였다. 또한 병에 걸리게 되면 별도로 약과 치료비를 주고, 병으로 죽게 되면 장례경비를 보조하여 주는 역할도 하였다.

3) 진민소 운영

(1) 실행내용

진민소 장정에서 말하는 기능이 실제 실행된 것으로 보이는 기록들이 있다. 윤택진의 상소에서는 300여명에게 옷과 음식을 주고 병을 치료해주었으며 장사를 지내주었다고 하고 있다. 고운정의 상소에서도 수백명에게 옷과 음식을 주었다고 보고하고 있다.

몇 달 동안에 300여 명의 곤궁한 백성들을 불러 모은 다음 우선 선혜청(宣惠廳) 안의 별창(別倉)의 빈 창고에다가 진휼청을 설치하여 매일 두 끼의 밥과 옷 한 벌씩을 지급하였으며, 병든 자는 치료해 주고 죽은 자는 장사 지내주어 (『승정원일기』, 1898. 8. 4 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 9. 19).

수백 명의 꺼져 가는 생명이 끼니를 거르지 않게 되었고 새로 지은 옷을 입게 되어 기쁜 얼굴로 춤을 추니 (『승정원일기』, 1898. 11. 23 음력).

신문에도 비슷한 내용이 실려 있다. 독립신문에는 진민소를 설립한 지 한 달 만에 수백명의 궁한 백성들이 모였으며 그로부터 또 보름 후에는 환과고독, 사궁된 남녀노소, 그리고 걸인의 총합이 244명이었고 매일 드나드는 사람들은 셀 수도 없었다고 기록하고 있다(독립신문, 1898. 8. 15). 개월 1개월 만인 7월 26일 매일신문에서는 걸인 수백명이 새 옷을 입고 만세를 부르며 종로를 다니더라고 보도하고 있다(매일신문, 1898. 7. 26).

(2) 형태

진민소는 장기 생활시설의 형태로 운영되었던 것으로 판단된다. 이는 진민소 혁파 조령에서 확인되는데, 고종황제는 이들이 진민소에 장기간 머물러 있는 것에 대해 우려를 표하였다.

봄이 가고 여름이 지나도 그만두는 때가 없다. (중략) 장정(壯丁)으로서 식량을 자급자족할 수 있는 사람들은 각각 돌아가 생업에 종사하도록 하여 놀고먹는 일이 없도록 하라. 그리고 늙고 병들어서 의지할 데 없는 사람들은 며칠 분의 식량을 적당히 주어서 본적지로 보내며(『승정원일기』 1898. 9. 11 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 10. 25)

진민소의 운영은 잘 되고 있었던 것으로 보인다. 매일신문에는 진민소 결인들이 배가 고파한다는 말을 듣고 그 실상을 살피려고 직접 진민소에 가서 살펴보았더니 이는 소문일 뿐 수백명의 결인들이 새 옷을 입고 만세를 부르면서 종로를 다니는 것은 직접 관찰하였다고 쓰고 있다. 더불어 이런 일을 하는 진민소를 칭찬한다고 덧붙이고 있다(매일신문, 1898. 7. 26). 뿐만 아니라 진민소 폐쇄 직후 매일신문에서는 진민소에 있던 결인들이 거리로 나와 항의를 한 내용을 기사화 하고 있다. 한성부 관윤의 집에 가서 대성통곡하며 살려달라고 하였다는 것이다(매일신문, 1898. 10. 28).

(3) 조직

진민소 소장은 전 철산군수였던 원유상이었는데, 매일신문(1898. 6. 16)에서는 소장, 독립신문(1898. 8. 16)에서는 도회장이라고 하고 있다. 진민소의 도사장은 당시 군부대신이었던 민영기였다(매일신문, 1898. 6. 28). 그 외 임원들도 소개되어 있다. 고종계 상소를 올렸던 설립자 윤태진의 이름도 있다. 상장원이다. 독립신문(1899. 6. 27)에서 설립자로 거론되었던 김경환의 이름도 있다. 부총무이다. 도총무, 부총무, 상장원, 장무원, 공무원, 의무원, 진무원, 장매원 등 임원들은 밝혀져 있다(독립신문, 1898. 8. 16). 그러나 이 직책들이 어떤 역할을 했는지에 관해서는 추후 연구에서 확인될 필요가 있다. 특히 민영기의 이력을 볼 때 이 조직을 운영하는 참 의도가 무엇이었는지 역시 연구가 필요하다.

앞서 제시한 진민소 장정 제7조에 의하면 진민소는 전국 조직을 갖추려 했던 것으로 보인다. 한성에 본소를 두고 전국 13도에 지소를 1개씩 설치하려 했었다. 넓은 장소를 확보하여 유리결식하는 결인들의 생활 장소로 삼게 하고자 했던 것이다. 그러나 지소가 어느 지역에 설립되어 운영되었는지에 관한 기록은 아직 찾지 못했다. 10월 25일 진민소 폐쇄의 명을 받기 전까지 지소가 채 만들어지지지는 못했을 가능성이 크다.

진민소 장정에는 돈의 출납을 맡아보는 장재를 두도록 하고 있는데, 이 직원을 고용함에 있어 몇 가지 주의사항을 나열하고 있는 것이 의미심장하다. 장재는 문필과 풍력있으며 사리분별이 있는 사람으로 하도록 하고 있다. 또한 이 사람을 위해 3명이 문서로 보증하도록 하고 있으며 한 푼이라도 돈을 낭비하지 않도록 단단히 단속하도록 하고 있다. 규칙을 어기거나 잘못된 일에 어울려 한통속이 되는 행동을 할 때는 진민소에서 나가게 하거나 낱낱이 물어내게 하고 있다.

(4) 재정

진민소 운영 경비를 마련하기 위해 진민소 설립자들은 상인들로부터 진흥금의 명목으로 일정액을 세금 형태로 걷고자 했다. 곡식 1말에 엽전 8푼 누룩 1동에 엽전 5푼씩 받겠다고 하였다(장정 제5조). 반면 매일신문에서는 곡식 1말에 엽전 1푼, 누룩 1동에 엽전 5푼을 세금처럼 받아 사용할 것이라 하

고 있고 독립신문 기사에서도 동일한 액수를 매매할 때 견어서 진흙하는데 보태겠다고 하고 있다¹⁶⁾. 신문기사는 곡식 1말에 1푼인데 장정에서는 8푼이라고 하고 있다. 이 같은 차이를 보이는 이유는 더 분석해봐야 알 수 있을 것이다.

진민하는 자본금은 곡식 혼말에 혼품식 이오 누룩 미동에 오피식 세를 밧아 (매일신문, 1898. 6. 16)

자본전의 부족조는 미곡 미 물에 엽전 혼품식과 누룩 미동에 엽전 오피식으로 락미 흘 세에 견어서 써 진흙 혼는티 보티여(독립신문, 1898. 8. 16)

이는 정부가 아닌 민간이 세금의 형태로 돈을 받는 모양새를 하고 있는 명백한 잡세이다. 매일신문에는 진민소 보조를 일반 시민들로부터 견으려 하니 허락하여 달라고 내부에 요청하였다는 기사가 실려 있다(매일신문, 1898. 10. 13). 그러나 이미 갑오개혁 때 잡세 혁파가 이루어진 마당에 다시 받겠다는 진민소의 계획은 현 세태에 맞지 않으므로 폐쇄하는 게 옳다고 하였었다(매일신문, 6. 30). 그럼에도 불구하고 시민들로부터 진민소 보조금을 걷겠다고 허가해달라는 요청을 했다고 기사화하고 있다.

반면 진민소를 설립했던 주체들은 이것을 세금으로 생각하지 않았다. 십시일반이라 여겼으며(승정원일기, 1898. 8. 4 음력), 자기가 낸 것이 결국은 다시 자기에게로 돌아간다는 이치로 보았다. 이같은 내용을 진민소 장정 제5조에서 밝히고 있다.

시작할 때는 몇몇이 추렴한 자본금으로 경비를 조달하였으나 이런 형태로 오래 유지하기 어렵고 또한 자본금 수집 때문에 민폐를 끼치게 되면 이 또한 도리가 아니라고 여겼다. 따라서 전국에서 곡식과 누룩의 매매가 이루어질 때 상인들로부터 일정액을 추렴하여 진민소 운영비로 사용하고자 하였다.

이와 같이 하는 것에 관해 설립 주체들은 결국 민폐를 줄이는 결과가 될 것이라고 생각하였다. 그러나 운영비 조달을 하는 과정에서 잡세의 형태로 강제징수를 하고자 했던 것은 문제였다. 고종황제가 이미 여러 차례 혁파를 명령했던 무명잡세의 형태였기에 더욱 문제시 되었던 것이다. 아래 『승정원일기』의 인용문을 보더라도 이것이 고종황제를 노하게 만들고 진민소를 폐쇄에까지 이르게 했던 주원인을 제공한 것으로 보인다. 십시일반이든 어떤 것이든 강제로 걷는 것은 백성의 재물을 추렴하는 것이니 당연히 백성들에게는 피해가 있다는 논지인 것이다. 이에 대해서도 추후 깊이 있는 연구가 필요하다.

16) 1880년 전후의 약 10여 년간 경주와 영암에서의 쌀 가격은 꾸준히 상승하여, 식민지가 되기 직전에 1석 당 10-11냥 수준이었다고 한다(이영훈, 2004: 178-185). 1석은 10말이므로 1말에는 1냥 정도 했다고 할 수 있다. 따라서 쌀 1말을 1냥에 팔았을 때 상인은 1푼을 진흙할 비용으로 진민소에 내라는 것이다. 1냥은 10전, 1전은 10푼이므로 수입의 1%를 받겠다는 것이라 할 수 있다. 이 당시 매일신문 1부가 4푼이었다고 하니 그 가치를 가늠할 수 있다. 참고로 『심원권일기』에서는 1884년 3월 9일자에서 백미 1되가 6전을 넘었다고 기록하고 있다. 단순계산에 의하면 백미 1말에 600전, 즉, 6냥이라는 말인데, 6배나 높은 값이다(국사편찬위원회, 2004: 532). 이 같은 차이는 매매가 일어나는 지역의 특성에 기인하거나, 쌀이 순수백미인지 잡곡이 섞인 쌀인지 등에 따라 다르기 때문이라 하겠다.

“이에 여러 가지 공론을 수렴하여 백성들에게 폐단을 끼치지 않는 범위 내에서 십시일반(十匙一飯)씩 추렴하여 죽어 가는 사람을 살리고자 한다는 뜻으로 장정(章程)을 만들어 감히 어리석은 생각을 아뢰는 것입니다. 삼가 바라건대, 폐하께서는 불쌍히 여기시고 분명하게 살피시어 속히 내부(內府)에 명하여 기한을 정해 장정을 만들어 부유한 사람에게 조금씩 추렴하도록 함으로써 (중략) 도둑질하는 근심과 토색질하는 폐단이 민간에서 사라지도록 하소서. 이렇게 한다면 명분상으로는 비록 백성들의 재물을 추렴하는 것이지만 실제적으로는 도리어 민폐를 줄이는 결과가 될 것입니다” 하였는데, 반든 칙지에, “상소를 보고 잘 알았다. 명분상으로 백성들의 재물을 추렴하는 것이니, 어찌 민폐가 없으리 있겠는가. 사사roi이 장정을 만들고 이런 상소까지 올리다니, 매우 무엄하다”하였다(『승정원일기』, 1898. 8. 4 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 9. 19).

재정이 부족한 것은 큰 문제였던 것으로 보인다. 그래서인지 남대문 사는 일반 시민이 진민소 결인들을 위하여 참외 일천개와 자반준치 100마리를 제공한 사실을 자세히 보도하고 있다. 이 사람의 이 선행은 같은 날 제국신문에서도 동일한 내용으로 보도하고 있다. 동포를 사랑하는 마음이 참으로 좋다고 하고 있으며, 또 이같은 자비한 마음을 칭송한다고 하고 있다. 신문을 통해 이같은 기부행위를 널리 알려 다른 사람들도 진민소 결인들을 위한 기부를 독려하기 위함이 아니었을까 한다.

남대문안 칠간 안 사는 김춘근 이라 하는 사람 이 일전에 촌외 일천 기와 좌반 준치 일백마리 를 갖다가 진민소 결인 들을 먹인다 하니 그런 사람 은 촌 동포 스랑 하는 마음 이 도더 하더라(매일신문, 1898. 8. 17).

남대문안에서 반찬 가가하는 김춘근씨가 일전에 진과 일천개를 가져다가 진민소에 있는 결인들의 게 난호어 주고 그쥬기 염진어 일백 마리를 갖다가 결인의 찬슈를 만들게 하였다니 듯한 사람들이 다 김춘근씨의 즈비흔 마음을 칭송하더라(제국신문, 1898. 8. 17).

4) 진민소 폐쇄

진민소는 1898년 10월 25일 고종황제로부터 폐쇄의 명을 받았다. 민간에서 민간의 자본으로 설립되어 황제의 인가를 받고 운영되고 있었던 진민소는 재정을 조달하는 측면에서 운영의 폐단이 보임에 따라 ‘혁파(革罷)’를 명받게 된다. 진민소의 백성구제 임무가 그 의도는 아름답지만 선하지 않다고 지적하고 있다(『승정원일기』, 1898. 9. 11 음력). 이는 일반 백성들이 나서서 곤궁한 백성을 진휼하려는 뜻은 좋지만 그 뜻을 실행함에 있어 자금 마련을 비롯한 여러 가지 운영 방식에 문제가 있음을 지적하는 것이다.

조령을 내리기를, 일을 할 적에 처음에 잘 생각하여 잘 끝내려고 도모하지 않으면 낭패를 보지 않는 경우가 드물다. 지금 듣건대, 외간(外間)에 이른바 ‘진민소(賑民所)’라고 하는 것이 있는데 굶주리고 있는 백성들을 구제하는 것을 임무로 삼고 있다고 한다. 그러나 그 의도는 아름답지만 그 일은 다 선한 것은 아니다. (중략) 올해는 다행히 풍년이 들어 모든 곡식이 풍성하니, 진민소를 속히 혁파해야 할 것이다(『승정원일기』, 1898. 9. 11 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 10. 25).

진민소 폐쇄를 알리는 기록은 여기저기서 찾아볼 수 있다. 『경상감영각군훈제칙책』에는 당시 궁내부의 관할 둔토(屯土)운영의 내용 중 공통된 내용을 열거하고 있는 부분에 잡세 금지, 그리고 당시 함께 혁파의 명을 내렸던 건의소청과 진민소 혁파를 담고 있다. 독립신문(1898. 10. 27)에서는 진민소와 함께 다른 처소들, 즉 건의소청, 도약소, 사례소 등을 나라에 이롭지 못하고 인민에게 폐가 되어 조칙으로 혁파했다고 쓰고 있다. 매일신문에서는 “그쫓인즉 아름다오나 그 일인즉 다 착하지 못흔지라” 위로 원망이 올라오니 진민소를 급하게 혁파하라는 황제의 명에 관해 싣고 있다(매일신문, 1898. 10. 27).

폐쇄를 상당히 반기는 내용의 글을 논설의 형태로 실은 경우도 있다. 이렇게 조칙이 내려졌으니 “대한의 사람으로 역적이 아닌 다음에야 누가 감히 이 같은 무명잡세로 백성을 토색하지 말라함을 거역하겠는가”(매일신문, 1898. 10. 28)라고 지적하고 있다. 덧붙여 만약 또 다시 돈을 걷으며 토색할 때는 이 조칙을 내보이면서 당하지 말라고 하고 있다. 이렇게 하는 것이 해당 관리의 죄지음을 덜어주는 격이 되지 않겠느냐며 스스로를 위안삼아 다짐하게 하고 있다. 이곳저곳에서 각각의 명목으로 관리들이나 전직 관리들이 백성을 못살게 하는 것이 문제시되었던 것은 사실인 듯하다.¹⁷⁾

진민소는 혁파의 명 이후 즉시 폐쇄된 것으로 보인다. 폐쇄 즉시 경무청에서 진민소 규칙과 인장을 내부로 송납한 것으로 되어 있다(황성신문, 1898. 11. 2). 전 승지 고운정은 상소에서 조정의 신하들이 임금의 귀를 막고 터무니없게 무함하고 거짓으로 속여 끝내 진민소 폐쇄를 명받게 되었다고 쓰고 있다. 조정의 신하들이 모함하고 속인 내용이 무엇인지는 알 수 없다. 다만 여러 정황에 의해 진민소가 혁파된 이유를 다음 3가지로 정리할 수 있다.

첫째, 자금조달의 문제이다. 민간에서 수용시설 구빈원을 설립하여 빈민을 구제하려고 하니 자금이 많이 필요하였을 것이다. 따라서 자금조달을 위해 부자들로부터 추렴하도록 하였고 그 방법은 상인들의 거래에서 일정액을 수납하는 형태를 취하도록 하였다. 그러다보니 상인들로부터의 불만이 문제가 되었다. 이는 실록에서 문제제기하고 있는 잡세의 형태를 띤 것으로 그 기능과 역할, 그리고 숨은 의도가 무엇인지와 상관없이 재정마련을 위해 백성들로부터 재물을 추렴하는 행위는 그 자체만으로도 백성들에게 민폐가 된다고 여겨 고종황제는 강력하게 금지하고 있었다. 따라서 여러차례 무명잡세를 금지하는 명령을 내렸었는데, 근절되지 않고 계속되자 혁파를 명하게 된 것이다. 진민소 폐쇄 후 독립신문에서는 진민소를 곧 다시 설치한다 하더라도 잡세는 다시 걷을 수 없을 것이라고 쓰고 있다(독립신문, 1899. 1. 19). 그만큼 백성들로부터 세금을 걷는 것을 크게 문제시 하였던 것이다.

둘째, 기간의 문제이다. 무기한으로 구제하고 있던 진민소의 구제 기간에 문제를 제기하고 있다. 관

17) 이 내용을 담고 있는 조칙은 다음과 같다. “들건대 관리와 선비들이 한 해가 지나도록 충훈부(忠勳府)의 빈 관청에 머무르면서 그곳을 ‘건의소청(建議疏廳)’이라고 부르기도 하고 ‘도약소(都約所)’라고 부르기도 하여 명칭이 한결같지 않고 변한다고 한다. 그런데 그들이 각 도에 통문(通文)을 돌려 학교의 재산을 징수하기도 하고 이름을 붙여 돈을 강제로 빼앗기도 함으로써 가난한 백성들의 불만을 사고 있는데, 이것도 부족하여 각부(各府)와 각부(部)에 통문을 돌려 재물을 내어 도와줄 것을 요청한다고 한다. (중략) 내부로 하여금 먼저 효유하도록 해서 그만두고 떠나게 하라. (중략) 하는 일 없이 한가하게 놀며 세월을 보내는 자들을 경무청(警務廳)에 신칙하여 일체 쫓아 보내도록 하라”(『승정원일기』, 1898. 9. 11 음력; 『조선왕조실록』, 1898. 10. 25).

청에서 하는 구제이든 사적으로 재산을 내어 하는 구제이든 다 정한 기일이 있어 일정 기간 동안 제공했다가 그 시급함이 없으면 그만 두게 되는데, 진민소에서는 사시사철 빈민들을 구제하고 있다고 하니 그렇게 오랜 기간 동안 수용되는데 소요되는 비용을 어떻게 조달할 것인지, 그것이 문제라는 것이다.

셋째, 대상의 문제이다. 자급자족할 수 있는 장정들까지도 진민소에서 생활하면서 놀고먹는 것은 잘못된 일임을 지적하고 있다. 이는 탁지부에서도 문제 삼고 있던 내용이다(매일신문, 1898. 6. 28).

5) 진민소 재설치와 관영화

(1) 재설치 허가

전 승지 고운정은 고종황제에게 상소를 올려 진민소의 재설치를 요청하였다. 상소는 황제에게 받아들여졌고, 황제는 재설치를 약속하는 조령을 내렸다. 다만 재설치는 민간에 의한 것이 아닌 내부에서 관할하는 정부기관의 형태로 이루어지도록 지시하고 있다. 동일한 내용이 요약되어 『고종시대사4집』에도 실려 있다.

전 승지 고운정(高雲) 등이 상소하기를 (중략) 삼가 바라건대, 밝으신 성상께서는 백성들을 자식과 같이 여기는 은택을 베풀어 다시 진민소(賑民所)를 설치함으로써 하소연할 데 없는 곤궁한 백성들이 편안히 지낼 수 있도록 해 주소서 하였는데, 받든 칙지에, 상소를 보고 잘 알았다. 내부(內部)로 하여금 품처(稟處)하도록 하겠다 하였다(『승정원일기』, 1898. 11. 23 음력).

前承旨 高雲 等이 上疏하여 賑民所의 復設을 請하다. 批旨를 내려 內部로 하여금 稟處케 하다(『고종시대사4집』, 1899. 1. 4).

이 날 이후로는 『승정원일기』나 『조선왕조실록』에 진민소에 관한 기록이 나타나지 않고 있다. 다른 관찬사료들을 조금 더 집중적으로 탐색할 필요가 있다. 다만 민간 신문사료를 통해 유추해보자면 진민소는 재설치 허가를 명령받은 후 곧 재설치된 것으로 보인다. 황성신문에서는 전 승지 고운정이 진민소를 다시 세우려한다는 기사를 실고 있다.

前承旨 高雲政氏가 流乞의 飢餓함을 矜惻히 녀키어 賑民所를 復設호는디 其大槩則 各郡驛番舍廬을 本所에 付호고 其利益零餘를 納호야 賑民호면 國庫金에 損益이 無호고 生命을 保護호를 만호다고 호다더라(황성신문, 1899. 1. 11).

독립신문에서도 오래지않아 진민소를 다시 설치하려한다는 소식을 전하고 있다. 13도 중 경기도를 제외하고 위원을 파송하려 하고 있다는 것이다(독립신문, 1899. 1. 19). 경비는 각 군 역토에서 분배하여 쓰기로 할 것이라 했다(독립신문, 1899. 3. 11).

(2) 정부시설 진민소로 재설치

정부기관으로서의 진민소는 1899년 3월 20일에 재설치 되었을 것으로 추정된다. 몇 개 신문 기사들에 의하면 진민소는 3월 18일과 3월 30일 사이에 재설치 되었을 것으로 추정된다. 독립신문에서는 장소는 전(前) 전옥서(典獄署)로 하고 당상은 아모대신으로 정해졌다고 전하고 있고(독립신문, 1899. 3. 18) 황성신문에도 비슷한 기사(1899. 3. 20)가 실렸다.

그런가하면 매일신문의 자살한 사람 기사내용을 통해 진민소의 존재를 알 수 있다. 병들고 가난한 신세를 한탄하여 우물에 빠져 죽은 사람을 인용하면서 진민소에 가서 도움을 청하면 될 것인데 왜 스스로 목숨을 버렸는지에 대해 안타까워하는 기사를 쓰고 있다. 3월 30일자 기사이므로 이미 이날 이전에 설치되어 있었음을 말해준다.

청퍽 칠목동 사는 리어흥이가 지금 오십세 로웁으로 환거흔지 여러 히요 또 병이 드러 여간 걸식히는 음식으로 능히 구복을 취오지 못햐 저의 신세를 싱각히고 일전에 우물에 빠져 죽었다니 이런 사람은 엇지햐 의학교와 진민소가 잇는 줄을 아지 못햐고 지중햐 인명을 스스로버렸스니 춤 가련햐 일이다(매일신문, 1899. 3. 30).

관립의 형태로 다시 설치된 진민소는 꽤 오래 동안 운영된 것으로 보인다. 1900년을 거쳐 1902년까지의 신문기사에서 진민소가 운영되고 있음을 알려주는 내용을 찾을 수 있다. 황성신문에서는 내부에서 종두소를 관할할 종두사를 임명함에 따라 도지부에서 종두사를 전 전옥으로 옮겨 배치하려 함에 대해 이미 많은 비용을 들여 전 전옥을 중수하여 걸인 수백명이 살고 있는데 갑자기 나가라고 쫓아내려하니 이들이 남아있을 수 있도록 바로잡아달라는 진민소 소장 김경환의 호소 내용을 실고 있다(황성신문, 1900. 7. 9).

진민소 관련 마지막 기사인 황성신문(1902. 3. 12)에는 한성 진민소에 3백여명의 떠돌이 걸인이 지방으로부터 매일같이 모여들었다는 소식을 전하고 있다. 부경, 남양, 양천, 충주 등지에서 온 사람들이 제일 많았다고 하고 있다(황성신문, 1902. 3. 12). 이 기사는 정부기관으로서의 진민소의 존재를 확인해주는 매우 중요한 기사이다. 이때는 이 시대 정부의 대표적 빈민구휼기관으로 알려진 혜민원이 이미 1901년에 설치되어 운영되던 때이다(『대한제국관보』, 1901. 12. 5). 그럼에도 불구하고 그 이후인 1902년까지 진민소가 존재하고 있는 것으로 보이는 기사가 실렸다는 것은 진민소가 그만큼 중용한 기능을 하고 있었음을 의미한다. 빈민구휼을 위한 정부기관으로서의 진민소와 혜민원이 동시에 존재했다는 것인데, 이것이 무엇을 의미하는 것인지에 관해서는 더 연구할 필요가 있다. 비슷한 시설 2개가 동시에 존재한 이유와 시대적 배경, 그리고 진민소와 혜민원의 각각의 기능과 역할 등 더 많은 사료의 발굴을 통한 비교연구가 필요하다.

(3) 정부시설 진민소의 운영

정부 조직으로 개편되어 재설립된 진민소는 내부대신의 지휘감독을 받으면서 기성조를 활용해 진

금을 보유하도록 되어 있었다. 장소는 전에 감옥이었던 전옥서였다.

정부시설 진민소가 설립된 장소가 종로에 있는 이전 전옥서임을 알려주는 자료들은 많다. 진민소는 그 이전부터 전 전옥서로 옮기고자 했었다. 그러나 채 옮기지 못하고 폐쇄되었었다. 이때 와서 다시 설립함에 있어서는 그때 옮기고자 했었던 종로 전 전옥서로 진민소의 위치를 잡은 것이다(황성신문, 1899. 3. 20; 1899. 4. 19; 매일신문, 1898. 10. 13). 이는 전 전옥서 자리에 순검학습을 위한 교습소를 하고 싶었으나 진민소가 세워지는 바람에 갈 곳 없어한다는 독립신문 기사에서 확인된다(독립신문, 1899. 4. 18). 이때는 이미 진민소가 이전하여 재설치 된 이후이다. 앞에서 본 황성신문 기사에서도 전 선혜청 자리였던 '전 진민소'에서 불이 나서 10여간을 태웠다는 기사를 실고 있다(황성신문, 1899. 6. 16). 이미 전 선혜청 자리에서 이사했음을 확인해주는 자료이다.

진민소 운영자금은 13도 관하 각 도 군 역토와 둔토에서 차액이 나는 잉여조로 진금을 보유하는 것으로 하였다(황성신문, 1899. 3. 20). 고운정이 지방의 역토를 진민소에 부속시키고 잉조를 진민소 경비에 사용하게 할 수 있도록 진민소 장정을 수정해서 제출하였고(황성신문, 1899. 4. 19) 이를 그 당시 내부대신이었던 이견하가 허락하였다(황성신문, 1899. 9. 7). 잡세가 문제였던 것을 정부의 잉여금으로 사용하기로 해결한 것이다.

정부시설로 다시 태어난 진민소의 기능이 무엇인지를 알 수 있는 자료는 찾지 못했다. 독립신문에 게재했던 민간시설 진민소 장정은 정부에서 견어갔고 새로운 규정을 마련하기로 했다고만 하고 있다(독립신문, 1899. 6. 16). 따라서 어떤 내용을 담고 있는지를 알 수 는 없는데, 민간시설 진민소를 설립했던 전 승지 고운정에게 정부시설 진민소의 장정이었던 규정들을 수정하게 하였다는 기사로 추정해 보아 기능은 민간 진민소와 비슷했을 것으로 사료된다. 정부시설로서의 진민소의 운영이므로 관보를 비롯한 각종 정부의 자료들을 더 찾아볼 필요가 있다.

진민소는 이제 완전히 내부의 소관이 되었다. 따라서 제1당상도 과거 군부대신 민영기였던 것에서 내부대신으로 바꾸었다. 내부에서 정부에 진민소를 설치하는 관계를 정의하였다는 기사가 있다. 내부에 설치되어 정부기관이 된 진민소는 제1당상과 제2당상을 두었다. 소장은 1명으로 주임이었으며, 그 밑에 주사 5명을 두었다. 총무위원으로 1인을 두고 그 밑에 5명의 위원을 두었다. 경비는 각 군 역토와 둔토에서 탁지부에 세금 내는 것 외의 잉여금을 징수하여 사용하는 것으로 하고 있다(독립신문, 1899. 6. 17). 이는 앞서 살펴본 황성신문(1899. 9. 7)에서도 확인된다. 이에 앞서 황성신문에서는 제1당상은 민영기요 제2당상은 원유상이고 주사 9명을 임명한다고 되어 있었는데(황성신문, 1899. 3. 20), 관할대신도 바꾸고 주사의 숫자도 줄였다. 주임직급의 소장을 별도로 두도록 하고 있는데 앞서 살펴 보았던 황성신문(1900. 7. 9)에 의하면 이때 소장은 김경환일 것으로 추측된다.

4. 결론

구한말에 있었던 진민소는 다양한 자료의 분석을 통해 분석한 결과 1898년 6월 25일 민간에서 민간의 자본으로 설립된 빈민구제를 위한 시설이었다. 설립자는 명확하지 않지만 고종황제에게 상소를 올

렸던 윤태진과 고운정이 앞장섰던 것으로 보인다. 설립을 위한 자금은 뜻을 함께 한 16명이 2만냥씩 낸 32만냥으로 시작하였으며, 지역 유지들로부터 모금도 하였다. 장소는 사대문안 도심 중앙으로 서소문 전 선혜청 소속 전 진흥청 자리에 있었다. 진흥청이 기민구제를 담당하던 관청이었던 것을 감안한다면 비슷하게 구빈하는 시설을 세운 장소로는 적합했었다고 할 수 있다. 또한 공적인 관가 건물을 사용함으로써 민간이 세운 것임에도 정부의 협조 하에 이루어졌던 일임을 짐작하게 해준다.

구한말 황제의 진흥의 뜻을 높이 받들 뿐 아니라 그 고통을 함께 나누고자하는 취지를 갖고 굶주린 백성을 동포의 의리로 사랑하고 보호하기 위한 목적으로 설립된 진민소는 스스로 진흥할 수 없는 빈곤한 자와 환과고독 및 장애가 있는 자를 구휼하는 것을 기능으로 하였다. 구휼의 내용은 거처할 장소와 먹을 음식과 입을 옷, 즉 의식주를 해결해주는 것이었다. 구제할 가족이 있는 사람은 받지 않았으나, 생활이 어려우면 진민소에서 평가한 결과에 따라 입소대상이 될 수 있었다.

이렇게 선진적인 제도와 기능을 갖고 있던 진민소는 1898년 10월 25일 고종황제로부터 폐쇄의 명을 받게 되었다. 그 이유는 진민소가 운영비 조달을 위해 곡물 매매시 세금을 걷는 방식을 취했기 때문이다. 이는 갑오개혁 때 이미 혁파했던 잡세를 걷는 형식이었으므로 허락되지 못했던 것이다. 그러나 진민소는 그 다음해인 1899년 3월 20일 다시 고운정의 상소로 인해 정부의 시설로 재설치 되었다. 재설치 된 정부시설 진민소가 어떻게 운영되었는지에 관해서는 본 연구의 범위에서 벗어나는 것으로 후속연구에서 밝혀질 필요가 있다.

진민소는 첫째, 시설을 설치하여 갈 곳 없는 빈민들을 수용하는 형태를 취했으며, 둘째, 민간이 민간의 자본으로 설립했고, 셋째, 장정이라는 규정을 마련함으로써 빈민구제에 대한 체계를 갖추려 시도하였다. 본문에서도 언급하였지만 진민소 장정은 그 당시 부랑인에 해당되는 유리결식하는 빈민을 바라보는 시각을 비롯하여 시설의 설립, 전국에 걸친 분소 마련, 재정 확충방안과 직제 및 조직 등 현대 복지체계에 근접한 복지제도의 틀을 제시하고 있음을 알 수 있다. 이같은 체계정립은 진민소가 비록 민간의 활동이었음에도 불구하고 정부에게 빈민구제는 시설의 설립과 함께 상시적인 기구 설치를 통해 이루어져야함을 일깨워준 것이라 할 수 있겠다.

진민소 장정에 정리된 빈민구제정책 및 제도의 우수성은 그 당시에 인정되었었다. 1901년 정부가 혜민원을 설립했을 때는 전 진민소 소장 등이 운영에 참여하고 방책을 동의하기도 하였다(황성신문, 1901. 11. 4). 정부기관 진민소나 혜민원은 중단되어 있던 정부의 구휼정책을 민간이 주도한 복지활동을 통해 다시 부활되었다는 의미를 갖는다. 그러나 이 역시 더 깊이 있는 분석이 필요하며 이는 본 연구의 범위에서 벗어나는 주제이므로 후속연구의 과제로 하고자 한다.

민간 빈민구제시설인 진민소를 발견한 것은 한국인들이 한국인들의 손으로 만든 근대적 개념의 시설을 찾았다는 것만으로도 매우 의미있는 일이다. 진민소는 당시 조선시대의 빈민구휼의 방법과는 판이하게 다른 방식을 취했다는 점에서 그 중요성을 갖는다. 첫째, 진민소는 진흥을 관리하는 관청이 아니라 직접 서비스를 제공하는 생활시설이었다. 구휼이 필요한 빈민들을 한 곳에 모아놓고 숙식을 제공하면서 직접서비스를 제공한 것이다. 조선시대에는 기민구제를 위해 곡식을 나누어 주거나 세금을 감면해주는 등의 사업을 주로 제공하였으며 관청의 관리 하에 이 업무들은 거의 모두 백성이 있는 곳에서 이루어졌다. 즉, 곡식이 필요한 백성에게 곡식을 나누어 주었다. 그러나 진민소는 시설중심의

서비스 제공이라는 새로운 방식을 취한 것이다. 둘째, 빈민의 문제를 한 지역이 아니라 국가 전체의 사회문제로 인식했으며 이를 자신의 지역 내에서가 아니라 사회 전반에 걸쳐 함께 해결해야 하는 문제로 인식하였다. 조선시대에는 지역의 유지들이 자신의 지역을 대상으로 선행을 베푸는 수준에서 구휼을 하는 것이 보편화된 민간 차원의 빈민구제였다. 그러나 진민소는 유지들이 뜻을 모아 “우리 대한 처럼 국세가 위태롭고 민정이 곤궁한 곳은 없다”(『승정원일기』, 1898. 11. 23 음력)는 처참함을 해결하려는 의도로 설립한 것이다. 조직화되고 체계화된 빈민구제를 하고자했던 것이다. 셋째, 이를 위해 장정을 만들고 직접 서비스 차원에서의 구제의 체계를 갖추고자 했던 점이다.

이같은 구한말 민간 빈민구제시설 진민소는 한국 사회복지에 역사적 의미를 갖는 시설이라 할 수 있다. 진민소 설치 및 운영의 참 뜻은 부족한 정보와 자료로 인하여 단정지을 수는 없지만, 백성들의 빈곤문제에 대해 지속적이고 체계적인 접근이 필요하다는 인식이 이루어지고 있었다는 것을 알 수 있게 한다. 설립의도가 순수 진흥기관이었던 시대적으로 전직 관리들의 이익을 추구하기 위한 기관이었던 순수 민간기관이었던 아니면 반관반민의 기관이었던 그 존재 자체는 사회복지 역사를 연구함에 있어 큰 의미가 있다 하겠다. 특히 개화사상과 같은 새로운 시대적 흐름에 따라 보다 발전적인 형태의 근대적 복지실천의 행위가 시도되었던 것에 의의를 둘 수 있다. 이에 대한 더 많은 자료들의 확보와 함께 더욱 깊이 있는 연구가 필요하다.

참고문헌

- 『慶尙監營各郡訓題飭冊』, 1863-1907(날짜미상).
 『고종시대사4집』, 1898.
 _____, 1899.
 『대한제국관보』, 1898.
 _____, 1901.
 『승정원일기』, 1898.
 『議政府(朝鮮)』, 1895-1907(날짜미상), “詔勅①”.
 『日省錄』, 1898.
 『조선왕조실록』, 1898.
 『각사등록근대편』, 1902.
 『珠淵集』, 1864-1919(날짜미상), “賑民所革罷詔”.
 국사편찬위원회, 2004, 『한국사료총서 48 심원권일기 상』, 경기: 국사편찬위원회.
 김안식, 2009, “오방 최홍중 목사의 토착적 사회복지선교에 관한 연구”, 『신학과 실천』, 19(2): 164-165.
 독립신문, 1898, “세빛논권리”, 1898년 8월 15일.
 _____, 1898, “진민소청원”, 1898년 8월 16일.
 _____, 1898, “진민소완문”, 1898년 8월 16일.
 _____, 1898, “진민소장당”, 1898년 8월 17-18일.
 _____, 1898, “큰폐막혁과”, 1898년 10월 27일.

- _____, 1899, “진민쇼김설”, 1899년 1월 19일.
- _____, 1899, “진민쇼”, 1899년 3월 11일.
- _____, 1899, “진민쇼복설”, 1899년 3월 18일.
- _____, 1899, “일진일퇴”, 1899년 4월 18일.
- _____, 1899, “진민쇼”, 1899년 6월 16일.
- _____, 1899, “진민쇼관데”, 1899년 6월 17일.
- _____, 1899, “진민쇼스건”, 1899년 6월 27일.
- 두산동아 사서편집국, 2004, 『동아 새국어사전』, 서울: 두산동아.
- 매일신문, 1898, “전관찰스 원우상씨가 진민소장(賑民所長)이 되고 별노히 공청”, 1898년 6월 15일.
- _____, 1898, “진민쇼 된단말은 임의 전보에 기지 헛엇거니와”, 1898년 6월 16일.
- _____, 1898, “일전에 본보에 기지헛바 원우상씨가 진민쇼장이 되어 스궁에”, 1898년 6월 28일.
- _____, 1898, “근일에 드른즉 정부에 의론이 되기를 진민소에서 궁민을 구홀한다”, 1898년 6월 30일.
- _____, 1898, “진민쇼 결들인이 비가급하 호원들 한다는 말은”, 1898년 7월 26일.
- _____, 1898, “남대문안 칠간 안 사는 김춘근 이라 흐는 사람 이”, 1898년 8월 17일.
- _____, 1898, “남대문 안에 잇던 진미소를 종노 그전 전옥으로 옮기고 진민소”, 1898년 10월 13일.
- _____, “췌셔햐야 골으사디 일을지음이 비릇함을 싱각호고”, 1898년 10월 27일.
- _____, 1898, “일전에 나리신 삼편”, 1898년 10월 28일.
- _____, 1898, “진민소가 혁파되미 거지들이 한성부 판윤 리치연씨 집에 와서”, 1898년 10월 28일.
- _____, 1899, “청궐 칠목동 사는 리어흥이가”, 1899년 3월 30일.
- 문용식, 2006, “「輿地圖畧」를 통해 본 18세기 조선의 환곡 운영 실태”, 『한국사학보』, 25: 495-529.
- 문용식, 1997, “조선후기 상진곡의 설치”, 『사충』, 46: 113-145.
- 박이택, 2009, “17, 18세기 환곡에 대한 제도론적 접근”, 『정신문화연구』, 32(3): 133-165.
- 세종대왕기념사업회 · 한국고전용어사전 편찬위원회, 2001, 『한국고전용어사전』, 서울: 세종대왕기념사업회.
- 심홍보, 2001, 『한국 천주교 사회 복지사』, 서울 : 한국천주교중앙협의회.
- 안병직, 2001, 『한국경제성장사』, 서울대학교 출판부.
- 양옥경, 2012, “구한말 민간 빈민구제시설 ‘진민소(賑民所)’가 있었다”, 『복지저널』, 5: 34-40.
- 양옥경·이방원·이방현, 2012, “자료분석을 통해 본 개화기(1876년~1910년) 사회복지 현상 연구”, 『사회과학연구논총』, 27: 107-147.
- 운평어문연구소, 1997, 『(금성판)국어대사전』, 서울: 두산동아.
- 원재영, 2008, “朝鮮 後期 賑恤政策의 구조와 운영”, 『한국사연구』, 143: 325-375.
- 허경진 역, 2004, 『서유견문』, 유길준, 1895, 파주: 서해문집.
- 이영훈, 2004, 『수량경제사로 다시 본 조선후기』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 정형지, 1993, “조선후기 진자조달책”, 『이화사학연구』, 20·21: 119-146.
- 제국신문, 1898, “남대문안에서 반찬가가하는 김춘근씨가...”, 1898년 8월 17일.
- _____, 1898, “재작일에 진민소 있는..”, 1898년 8월 18일.
- 차명수, 2009, “의례에 나타난 조선 중·후기의 비숙련 실질임금 추세, 1600 -1909”, 『경제사학』, 46: 3-28.
- 최창무, 1992, “조선왕조후기의 구빈제도에 관한 연구”, 『복지행정논총』, 2: 15-29.
- 황성신문, 1898, “宮廷錄事”, 1898년 10월 27일.
- _____, 1898, “事業虛歸”, 1898년 11월 2일.

- _____, 1899, “更設賑民”, 1899년 1월 11일.
- _____, 1899, “病院更設”, 1899년 3월 2일.
- _____, 1899, “賑所將設”, 1899년 3월 20일.
- _____, 1899, “屯剩歸賑”, 1899년 4월 19일.
- _____, 1899, “賑所失火”, 1899년 6월 16일.
- _____, 1899, “賑所廢止”, 1899년 9월 7일.
- _____, 1900, “賑所呼訴”, 1900년 7월 9일.
- _____, 1901, “敍任請願”, 1901년 11월 4일.
- _____, 1902, “流乞日增”, 1902년 3월 12일.

Study on Jinminso as an Indoor Relief Institution

Yang, Okkyung

(Ewha Womans University)

This is a study of Jinminso. The purpose of the study is to search and analyze the documents about Jinminso. The data is composed with the first hand historical documents both government documents and civil newspapers which are searched by internet. Based on the documents found, it is safe to say that Jinminso has existed and functioned as an indoor almshouse for the poor. It was established in June 25, 1898 by civil people with donated money in order to reduce the burden of Emperor and to share the love and care for their people with a brotherhood mind. The Jinminso resident were the poor, the sick, the orphans, widows, elderly living alone, and the disabled. They received food, clothes, and shelter. However, Emperor Gojong ordered to shut down Jinminso, and it was closed in Sept. 25, in 1898. The main reason was inappropriate collection of money for the agency operation from the merchants. When Jinminso was closed, all the inmates became homeless. The founders asked to reopen it, and it was accepted but this time was opened as a government agency in 1899.

Jinminso imposes great meanings. One, Jinminso was not just an office but a direct service agency housing hundreds of poor people; two, poverty was understood as social problem not just a local district problem; three, rules and regulations were prepared to set up a system of modern age social welfare. The findings provide a clue how the government and society perceived poverty and the poor during the time of late 1800s to early 1900s. The existence of Jinminso will pose many new question.

Key words: Jinminso, relief, relief institute for the poor, period of 1876-1910, private sector, newspaper analysis

[논문 접수일 : 14. 09. 30, 심사일 : 14. 10. 28, 게재 확정일 : 14. 11. 07]