

전(前)자본주의 분배체계의 해체*

- 환곡을 중심으로 1910년 강제병탄까지 -

윤 홍 식

(인하대학교)

[요 약]

본 연구는 1876년 개항을 전후한 시기부터 1910년까지의 분배체계를 검토하면서 전자본주의 사회의 분배체계를 정치와 경제의 연관성 하에서 이해하려고 했다. 너무나 당연한 결론이지만 분배체계는 한 사회의 정치적·경제적 특성과 변화를 반영하고 있다는 명제가 전자본주의 사회에서도 여전히 통용될 수 있음을 확인했다. 경제적 변화에 조응하지 못하는 분배체계는 그 시대를 사는 사람들에게 “축복이 아니라 재앙”이라는 사실을 환곡이 세금으로 변화되는 과정을 통해서 확인했다. 이를 통해 이 연구는 몇 가지 중요한 함의와 질문을 도출해 냈다. 하나는 일제강점기 이전 조선사회의 분배체계에 대한 새로운 서술이 필요하다는 것을 확인했다. 다른 하나는 대부분의 사회복지 문헌들에서 근대이전의 조선의 분배체제로 ‘계’와 ‘향약’ 등 민간에서 이루어진 자조적 제도를 언급하지만 이는 조선사회의 분배체계, 특히 조선후기 분배체계의 특성을 적확(的確)하게 설명한 것이라고 보기 어렵다. 제도가 진공상태에서 만들어지지 않는다는 점을 고려하면 조선이 자본주의 세계체계에 편입된 개항을 전후한 조선후기의 분배체계에 대한 이해 현재 한국사회의 분배체계(복지체제)를 이해하는 출발점으로 다시 복원될 필요가 있는 것이다.

주제어: 환곡, 분배체계, 복지국가, 개항, 조선의 복지

1. 문제제기

한국 복지국가에 대한 연구가 개항을 전후 한 시기까지 거슬러 올라간 연구는 찾아보기 어렵다. 해

* 본 연구는 2015년도 인하대학교 전반기 인문사회계열 교내연구비에 의해 지원되었음.

방 전 시기를 다룬 연구도 대부분 일제 강점기에 초점이 맞추어져 있지, 조선후기와 대한제국 시기(개항전후부터 1910년까지)의 분배체계에 대한 연구는 극소수가 있을 뿐이다(박상일, 1971; 최원규, 1989; 안상훈·조성은·길현중, 2005; 길현중, 2005). 현대 영국의 사회보장제도의 기원을 1349년 노동자조례에서 찾는다라는 점을 고려하면(Schweinitz, 2001[1943]:21) 우리가 후기 조선의 분배체계에 대해 궁금증을 갖는 것은 지극히 당연하다. 최익한이 『조선사회정책사』에서 언급한 것처럼 조선의 분배체계는 지배계급과 피지배계급의 계급모순을 완화시켜 조선이라는 전자본주의체제를 500년 이상 지속시킨 핵심 제도이다(최익한, 2013[1947]:14). 사회복지학계에서 출간된 문헌을 보면 조선시대의 복지정책으로 향약(鄕約), 계(契), 두레, 진대(賑貸), 납속보관(納粟補官), 구료(救療), 사궁(四窮)에 대한 보호, 견면 등을 공통적으로 언급하고 있다(최익한, 2013[1947]; 한국복지연구회, 1985; 감정기·최원규·진재문, 2010; 안상훈·조성은·길현중, 2005).¹⁾

하지만 이러한 제도들로는 조선 분배체계의 전체적인 상을 그릴 수는 없다. 조선의 분배체계를 이해하기 위해서는 우리가 현대 복지체제를 자본주의 체제에서 자본주의 생산이 직면하는 위험에 대응하는 체계로 이해하는 것처럼, 조선의 분배체계 또한 당시 생산이 직면하는 위험에 대응하는 체계로 이해할 필요가 있다. 자본주의의 분배체계로서 복지체제가 자본주의의 지속성을 담보하듯이, 조선이라는 전자본주의체제의 분배체계 또한 (복지체제와 같이) 전자본주의체제의 지속성을 담보하는 등가적 기능을 수행했다고 볼 수 있다. 예를 들어, 복지체제는 상품화 할 수 없는 인간 노동력을 상품화한 자본주의 체제의 모순을 사회보험, 수당 등과 같은 탈상품화 제도를 통해 완화해 ‘자본주의 생산양식²⁾’의 지속성을 담보했다. 반면 전자본주의 분배체계의 역할은 전자본주의체제의 기반인 ‘자족적 농업생산’을 위협하는 자연재해 등과 같은 위험에 대응함으로써 ‘전자본주의체제’의 지속성을 담보했다.

- 1) 사궁은 鰥寡孤獨환과고독: 홀아비, 과부, 고아, 자식 없는 자. 견면은 조세와 부역을 경감해 주는 제도.
- 2) 생산양식은 생산력과 생산관계를 포괄하는 개념으로 한 사회의 정치, 경제, 사회체제의 지속성을 담보하는 핵심조건이라고 규정할 수 있다. 상식적으로 생각해 보면 생산은 생산을 위한 도구의 존재로부터 출발하며, 생산을 위한 도구의 수준은 생산의 양과 질을 결정하고, 생산도구의 소유는 생산물의 분배에 영향을 미친다. 이러한 생산도구의 수준과 생산도구의 소유관계에 기반한 생산체제를 우리는 생산관계라고 할 수 있다. 즉 생산양식은 생산의 수준을 반영하는 생산력과 생산관계가 조응된 형태라고 할 수 있으며, 우리가 알고 있는 분배는 바로 이러한 생산양식의 성격에 따라 이루어지게 되는 것이다. 산업 자본주의 사회에서 기계는 생산력의 수준을 반영하고, 누가 기계를 소유했는지는 생산물의 분배를 결정하는 중요한 기준이 되는 것이다. 마찬가지로 전자본주의체제에 토지는 생산을 위한 가장 중요한 도구이고, 토지의 소유여부는 토지로부터 생산된 농업생산물의 분배에 결정적 영향을 주게 된다. 정리하면 생산양식은 생산력의 발전정도와 한 사회의 생산에 참여하는 제(諸) 계급간의 관계라는 생산관계를 포괄하는 개념으로 이해될 수 있고, 분배체계는 바로 각 역사적 시기의 사회적 생산양식을 유지시키는 분배양식이라고 정의할 수 있다. 그러므로 생산양식이 변화한다는 것은 한 사회의 생산물을 분배하는 방식 또한 변화한다는 것을 의미한다. 이에 대해 마르크스는 “사회적 생산양식은 생산관계에 대해서 사회적 타당성을 갖는 객관적 사유형태인 것이다. 그러므로 상품생산의 기초 위에서 노동생산물을 둘러싸고 있는 모든 마법과 요술은 우리가 다른 생산양식으로 옮겨가는 즉시 곧바로 사라져 버린다”라고 했다(Marx, 2008[1867]:139). 생산양식, 생산관계, 생산력에 대한 자세한 논의는 다음 문헌을 참고하라. Bottomore, T. ed. 1983. A dictionary of Marxist thought (2nd ed.). Malden, Massachusetts: Blackwell. Marx, K. 2000[1857]. 『정치경제학 비판오강 I』. 김호균 옮김. 서울: 그린비.

이런 인식에 근거한다면 우리가 설명해야 하는 것은 단지 조선의 개별 분배제도들이 아닌 조선이라는 전자본주의체제의 생산양식의 지속성을 담보하는 총체로서 조선의 분배체계가 무엇인지를 물어야 한다.

역사학계는 이미 전자본주의체제의 유지라는 관점에서 조선의 분배체계를 접근했다(고동환, 1991: 문용식, 2000: 송찬섭, 2002: 원재형, 2014: 정향지, 1993).³⁾ 특히 역사학계는 환곡을 조선사회의 존립을 보장하는 가장 중요한 분배제도로 이해하고 있다.⁴⁾ 환곡은 전자본주의체제의 '분배체제(分配體制)'를 대표하는 제도라고 할 수 있다. 하지만 역사학계의 이러한 연구 성과는 한국 사회복지학계에 거의 영향을 주지 못했다. 역사학계가 영향을 주지 못했기 보다는 사회복지학계가 역사학계의 연구 성과에 무관심했다는 것이 정확한 표현일 듯싶다. 한국 사회복지학계는 조선의 분배체계를 단지 향약, 두레, 계 등 민간의 자발적 상호부조로 파악하거나, 빈민에 대한 진흥정책을 기술하는 것에 그쳤다. 특히 전자본주의체제의 핵심 분배제도인 환곡은 삼정(三政) 중 하나로 전정(田政), 군정(軍政)과 함께 농민을 수탈하는 조세제도로 이해했다(정향지, 1993:16). 환곡을 민(民)을 수탈하는 제도로만 이해하고 있는 것이다(안상훈 외, 2005:46). 하지만 곡식을 대부분 굶주린 사람들을 구제하고(賑恤), 농업 생산을 유지시키기 위해 종자곡식을 빌려주는(賑貸) 환곡은 (비록 그 기능이 급격히 축소되어갔지만) 대한제국의 마지막까지 지속되었다. 사실이 이와 같다면 조선의 분배체제는 계, 두레, 향약 등과 같은 민간의 제도나, 단순히 굶주린 백성(飢民)을 구제하는 구휼정책으로만 이해될 수 없다.

이러한 문제의식에 근거해 본 연구는 환곡이라는 조선의 대표적인 분배제도를 개항을 전후한 시점부터 1910년 강제병탄까지 기간 동안 전개된 경제적·정치적(권력관계) 특성의 변화 속에서 조선의 핵심적 분배제도로 재조명했다. 구체적으로 본 연구는 조선의 대표적 분배체제인 환곡이 조선후기에 나타난 조선의 상품화폐경제의 발달과 개항으로 조선이 자본주의 세계체계에 편입해 들어가면서 아래로부터의 농민의 저항과 결합되면서 어떻게 해체되어 갔는지를 검토했다. 이를 통해 본 연구는 환곡을 수탈제도로만 접근했던 사회복지학계의 기존 연구를 비판하고, 환곡을 조선이라는 전자본주의체제의 자족적 분배체제를 구성하는 핵심 제도로 복원시키려고 시도했다. 먼저 다음 절에서는 본 연구의 분석시기인 개항을 전후한 시기부터 1910년까지의 시기구분을 개략했다. 이어서 이 시기 동안의 조선의 경제적 특성에 대해 검토하고, 정치적으로는 분배와 관련된 기층 민중들의 항쟁을 살펴보았다. 분배체제는 조선의 분배체계의 핵심 구성요소인 환곡을 중심으로 기술했다. 마지막 정리와 함의에서는 본 연구의 주요 논의를 개략하고, 이 시기 '자족적 분배체제'의 해체가 갖는 역사적 의미를 한국 복지체제의 관점에서 기술했다.

3) 물론 역사학계는 분배체제라는 개념을 사용하지는 않았다.

4) 황정(荒政)은 다양한 이유로 빈민이 된 백성을 구제하기 위한 정책인 진흥로 대표되지만, 진흥 보다는 더 넓은 의미로 농업생산의 유지를 위한 제반 정책을 포함하는 개념이다(원재형, 2014).

2. 시기구분: 1876년을 전후한 시점부터 1910년까지

『한국사 11: 근대민족의 형성 1』을 보면 개항을 전후한 시기부터 1910년 강제병탄에 이르는 시기를 “근대국민국가 인식과 내셔널리즘의 성립과정”으로 규정한다. 구체적으로 『한국사 11』은 이 시기를 세 시기로 구분했다(정창렬, 1994:61-2). 제1기는 양절체제의 국가시기로 1876년 개항부터 1894년 갑오농민전쟁시기까지이고, 제2기는 1894년부터 1905년 을사조약까지로 만국공법체제의 시기이다. 마지막 제3기는 1905년부터 1910년 강제병탄까지로 내셔널리즘의 성립기로 보고 있다. 이러한 구분은 단재 신채호의 시기구분을 원용(援用)한 것이다. 하지만 이러한 구분을 분배체계를 중심으로 시기를 구분하려는 본 연구의 목적에 부합하지 않는다.

에릭 밀란츠(Eric Mielants)는 “이행기”를 적어도 처음에는 두 개의 생산양식이 공존하다가 마침내 하나의 생산양식이 다른 생산양식을 지배하는 과정으로 나아가는 시기로 정의했다(Mielants, 2012[2007]:34). 이렇게 보면 개항을 전후한 시기부터 1910년까지를 시간적으로 구분하기 위해서는 분배체계가 질적으로 변화하는 시점을 잡아낼 필요가 있다. 이렇게 보면 시기구분은 1894~1895년 갑오농민전쟁과 갑오개혁이 추진된 시기를 전후로 구분을 할 수 있을 것 같다. 조선정부는 제3차 갑오개혁 기간 중 사환조례를 반포해 사환(社還)을 제도화하고 환곡을 폐지했다. 수백 년 동안 조선사회의 장기안정화에 기여했던 체제유지 수단이자 대표적 분배정책인 환곡이 역사의 뒤안길로 사라진 것이다.⁵⁾ 하지만 환곡을 대신하는 새로운 국가적 분배제도는 등장하지 않았다. 1895년 이후 조선사회는 사실상 공식적인 공적 분배체계가 존재하지 않았다. 조선은 공적 분배정책 없이 체제를 유지해야 했다. 더욱이 1894(5)년은 정치적으로 아래로부터의 변혁의 물결이 외세와 봉건정부의 가혹한 탄압으로 억압되고, 청일전쟁에서 승리한 일본이 조선의 식민지화를 본격화한 시점이다. 경제적으로도 1894(5)년은 조선경제가 일본경제에 본격적으로 예측화되는 시점이다.

3. 조선후기 경제의 특성: 상품화폐경제의 발달과 세계체제로의 편입

1) 개항 이전 경제체제의 특성

개항 이전 조선경제의 특성을 밝히는 것은 현대 한국사회의 기원을 규명하는 중요한 작업이다. 이 시기와 관련된 많은 중요한 쟁점들이 있지만 핵심은 1876년 개항 당시 조선사회가 어떤 경제적 상태에 있었는지를 규명하는 것이다. 시카타 히로시(四方博)와 이영훈은 조선사회가 발전을 멈추고 정체

5) 조선왕조의 장기지속에 대해서는 다음 논문을 참고하라. 김재호, 2011. “조선왕조 장기지속의 경제적 기원.” 『經濟學研究』, 59(4): 53-117.

해있어 일본에 의한 강제적 개항과 같은 외부의 자극이 없이는 발전할 수 없었다고 했다. 반면 김용섭과 강만길 등은 조선사회가 내적으로 발전의 동인을 갖고 있었고 했다. 이러한 논쟁은 개항을 전후한 시기부터 1910년 강제병탄에 이르는 시기까지 조선의 분배체계의 특성을 이해하는 핵심적인 토대가 된다. 왜냐하면 한 시대의 분배체계란 필연적으로 그 시대의 경제체제의 특성을 벗어날 수 없기 때문이다. 만약 개항을 전후한 시기 조선사회가 여전히 소농중심의 사회였다면(이영훈, 2002:24) 조선 후기 분배체계의 과제는 소농의 재생산을 보장하는 환곡과 같은 자족적 분배체제를 효율적으로 유지하는 것이다. 하지만 만약 상품화폐경제의 확대에 의해 소농을 중심으로 한 전통적 경제체제가 붕괴되어가고 있었다면(최윤오, 2002:53) 환곡으로 대표되는 조선의 분배체계가 효율적으로 작동하기는 어려웠을 것이다.

그렇다면 18세기부터 개항 전까지 조선경제의 특성은 어떠했을까? 크게 두 가지 의견이 대립된다. 연구사적으로 보면 1945년 해방이후 1960년대까지 조선후기사회에 대한 인식은 정체론(停滯論)에 기반 한 식민사학의 관점을 벗어나지 못했다(이영호, 2011:247-8). 시카타 히로시(四方博)는 개항 전 조선사회는 자력으로 자본주의를 발전시킬 수 있는 자본도, 기업가정신도, 계급도, 기계도, 기술도 없었던 것은 물론 오히려 자본주의 발전을 방해하는 수취구조만이 존재했다고 주장했다(이영호, 2011:243). 일본에 의한 개항과 식민화가 진행되지 않았다면 조선사회 스스로 자본주의로 이행하기는 어려웠다는 것이다.

이러한 식민사학에 대한 비판은 1960년대 이후 조선사회 내부의 변화와 발전을 보여주는 실증적 연구가 축적되면서 형성되기 시작했다. 핵심은 조선사회의 발전 동력을 내부에서 찾겠다는 것이다(김정인, 2010:191; 이영호, 2011:248). 이러한 방향에서 모습을 드러낸 것이 ‘내재적 발전론’이고,⁶⁾ ‘자본주의 맹아론’은 내재적 발전론이 조선후기 경제 분야를 설명하는 이론적 틀이다. 자본주의 맹아론(資本主義萌芽論)은 조선후기를 지주전호제(地主佃戶制)에 기반 한 토지소유관계가 해체되고, 농민층의 분화와 상품화폐경제가 확대되었던 시기로 이해하고 있다. 농업분야에서 나타난 지주전호제의 해체와 농민층의 분화는 토지소유권의 변화와 밀접한 관련을 갖는다. 이양법의 확산 등 농업생산력의 발달은 지주전호제를 해체시키고 농민층의 분화로 이어졌다.⁷⁾ 이로 인해 상업농의 성장이 가능했고, ‘경영형 부농’ 또한 출현하게 되었다는 것이다.⁸⁾ 김용섭은 대구, 의성, 전주, 진주 지방의 양인⁹⁾과 상주지방의

6) ‘내재적 발전론’이라는 용어는 1980년대 일본에서 유입되어 사용되어진 개념이다(김정인, 2010: 249; 이영호, 2011:249). 일본학계는 1960년대 이후 김용섭, 송찬식 등의 조선후기사회의 발전을 다룬 연구들을 접하면서 이들 연구들의 경향을 ‘내재적 발전론’으로 명명했던 것이 한국학계에 유입되면서 내재적 발전론이라는 용어를 사용하게 된 것이다. 사실 김용섭, 송찬식 등은 1960년대 연구논문을 발표하면서 ‘내재적 발전론’이라는 용어를 가지적으로 사용하지 않았다.

7) 이양법의 확산이 농민분화와 관련된 이유는 이양법이 가물에 취약해 농사를 망치는 경우가 많고, 이로 인해 빈농과 소농이 토지를 잃게 되는 경우가 많기 때문이다. 조선 초 봉건정부는 물이 안정적으로 공급되지 않는 높고 건조한 곳에서 이양법을 실시하는 것을 금지했다. 그러나 이양법의 노동력 절감과 수확량 증대 효과로 인해 17세기 중엽에 이르면 봉건정부도 이양법을 적극적으로 금지시킬 수 없었고, 18세기 말 19세기 초가 되면 삼남지방의 거의 모든 곳에서 이양법이 보편화된다. 실제로 『農家月令』에 따르면 이양법을 실시하면 4차례 실시해야 했던 논의 제조작업을 2차례만 해도 충분하다고 했다(이영학, 2003:34-6).

8) 김용섭은 조선후기 부농을 두 가지 유형으로 구분하는데 토지를 집적해 부농이 된 경우를 ‘지주형부

양안과 호적을 비교분석해 지역에 따라 부농의 1/5 또는 1/3이 자작과 시작(농지를 빌려서 경작하는 농사)을 겸영(兼營)하는 '경영형부농'이라는 사실을 입증했다(김용섭, 1995:338-9; 최윤오, 2002: 44-5; 이현창, 2008: 104).

상공업분야에서는 상인들이 봉건질서를 약화시키고, 자본주의 생산양식의 전제조건들을 만들어내고 있었다(강만길, 1971: 23, 34, 47). 특히 주목할 현상은 마르크스가 자본주의 이행의 두 번째 길이라고 언급한 상업자본이 생산부분에 투입되어 생산부분을 장악하는 사례가 나타났다는 점이다. 경강 상인은 당시 20만 명이 거주하는 서울의 소비물품을 조달하는 역할을 수행하면서 미곡, 어염류, 목재 등의 교역을 독점했고, 선박제조에도 투자했다. 개성상인은 인삼재배와 홍삼제조에 투자했다(강만길, 1972:623-9). 수공업부분에서도 대동법의 시행과 상품화폐경제의 발달로 부역노동에 근거한 관인수공업이 해체되고 민간수공업이 발달하기 시작했다(임병훈, 1991). 광업 분야에서는 대체로 18세기 말, 19세기 초에 자본주의적 관계가 발생한 것으로 본다(박기수, 2007:201-1).

하지만 자본주의맹아의 출현했다는 주장에 대한 반론도 상당하다. 먼저 북한 학계에서는 대체로 지주들이 소작료로 걷어 들인 미곡이 상품화되는 경우를 제외하면, 부농과 중농과 같은 농민경리에 의해 미곡이 상품화되었을 가능성은 거의 없었을 것으로 보고 있다(전석담·허중호·홍희유, 1989:34-5).¹⁰⁾ 해외학계의 평가도 대체로 내재적 발전론자들이 조선후기 농업부문의 발전을 과도하게 평가했다고 비판했다(정승진, 2009:347). 미야지마 히로시(宮嶋博史)는 조선후기에도 조선의 토지소유형태는 중층적이었기 때문에 조선후기 사회는 기본적으로 소농사회였다는 입장을 견지했다(이영훈·최윤오·이세영·김건태·김재호·왕현중·김진경, 2002:94-7). 제일 사학자인 안병태(1983)도 『한국근대경제와 일본 제국주의』에서 조선후기에 상품화폐경제가 발전했다는 점은 동의했지만, 토지의 중층적 소유, 생산물의 분배방식 등을 고려했을 때 농업에서 자본주의 맹아가 발생했다는 주장에 동의할 수 없다고 했다. 이영훈(2002:118)도 17세기 후반부터 소농이 해체되기 시작했다는 주장을 비판하면서 당시는 오히려 소농사회가 성립되었던 시기였다 주장한다.¹¹⁾

상업부분에서 자본주의맹아가 출현했다는 것도 과도한 해석이라고 이들은 비판한다. 조선후기에 성장한 상인자본의 많은 부분이 생산부분에 투자되지 않고, 토지를 구매하는데 사용되었기 때문이다(정주신, 2007:37). 안병태(1983:118)는 조선후기 상품화폐경제의 발전은 농민, 즉 사적 상품화폐경제의

농'으로, 농지를 빌려 경작하는 경우(時作地라고 함)와 시작지와 자경지를 겸해 부농이 된 경우를 '경영형부농'이라고 구분했다.

- 9) 양안(量案)은 조선시대 세금을 징수하기 위한 목적으로 작성된 토지대장으로 토지소유자가 적시되어 있으나 토지소유권을 확정하기 위한 목적에서 작성된 것은 아니다. 이러한 이유로 토지소유권자인 양반지주들의 경우 양안에 자신의 이름을 기재하기보다는 노비이의 이름을 기재하기도 했다. 이러한 양안의 성격으로 인해 대한제국시기에 이루어진 광무양안의 성격을 놓고, 조선사회가 근대적 토지소유권을 확립해 가는 전기가 되었다는 주장과 전통적인 부세를 위한 토지조사사업에 불과하기 때문에 근대적 토지소유권은 일제에 의해 확립되었다는 논란을 불러온다.
- 10) 더욱이 조선후기에 나타난 자본주의맹아에 관한 북한학계의 대표적 연구자들인 김광진, 정영술, 손전후의 저술에서는 농업부분에서의 자본주의적 관계의 발전에 관해서는 아예 다루고 있지 않다(김광진·정영술·손전후, 1988).
- 11) 소농 개념은 일본학계에서 서구와 다른 발전경로를 갖고 있는 동아시아(한국, 중국, 일본)의 특성을 설명하기 위한 개념으로 제기된 것을 이영훈 등 식민지 근대화론자들이 적극적으로 수용한 것이다.

발달이 아니라 봉건정부의 수요와 대동법(大同法) 실시와 같은 부세(賦稅)제도의 변화에 따른 ‘국가적 상품화폐경제’가 지배적이었다고 평가한다. 이런 조건에서 조선사회는 외부적 도움 없이는 위기에 서 벗어날 수 없었다는 것이다. 그리고 그 외부적 도움이 바로 일제에 의한 개항이었고, 식민지 시대에 이루어진 근대화라는 주장으로 이어진다.

2) 개항 이후 경제체제의 특성

이 시기의 핵심 논점은 개항 전 조선에서 진행되어 오던 내적 변화가 개항 이후 어떤 모습으로 변화해 갔는지를 관찰하는 것이다. 개항 이후 경영형부농이 확대되었는지 여부는 선행연구의 제약으로 판단하기 어렵다. 그러나 분명한 것은 개항 이후 경영형부농이 확대될 수 있는 제반 조건은 악화되었을 것이라고 추정하는 것은 크게 잘못된 것은 아닌 것 같다. 18세기 후반에 들어서면서 신분제에 의한 부세체계인 조용조(租庸調)체계가 붕괴하고, 전정, 군정, 환정(곡)이라는 삼정체계가 정립된다(정진상, 2003:358; 송찬섭, 2003:281). 삼정체계는 세금의 총액을 군현단위로 정해 지방관과 향촌의 지배세력이 걷게 하는 방식(일명 총액제)으로 농민에 대한 지방 관리의 무제한적 수탈을 가능하게 했다(고동환, 2003:275). 1894년 갑오농민전쟁을 주도한 전봉준의 공초(供招) 기록을 보면 전봉준은 “각 읍의 수재(守宰)는 상납을 칭하고 혹 결복(結卜)을 칭하고 혹 결복을 가림(加斂)하여 호역(戶役)을 횡탈한다. 조금 부유한 백성이 있으면 공연히 죄로 엮어 재산을 능탈하고 토지를 횡탈하는 일이 비일비재하다.”라고 했다(정진상, 2003:365).¹²⁾

더욱이 1890년대 들어서면서 본격적으로 확대된 미곡의 대(對)일본 수출로 인해 확대된 미곡 상품화의 이익은 농민이 아닌 외국상인, 봉건지배계급 등에게 돌아갔다(하원호, 1991:269).¹³⁾ 일반 농민의 미곡 상품화는 당시 금납화 된 조세를 납부하기 위해 강제된 상품화였던 것으로 보인다. 실제로 1885년 부산지역에 대기근이 들어 매일 굶어 죽는 사람이 십 수 명에 달하고 있음에도 불구하고 미곡수출은 계속되었다. 또한 1895년 상품화폐경제의 발달로 인해 경영형부농이 될 가능성이 있는 자소작 상층농과 중층농의 가계살림을 보면 개항이후 이들 가구가 경영형부농으로 성장하기가 매우 어려웠다는 것을 짐작하게 한다. <표 1>을 보면 상층농인 이치삼(李致三)가의 경우, 자가소비, 소작료, 세금을 내고 나면 상품화시킬 수 있는 미곡은 연간 1석에 불과했고, 중층농인 김치로(金致老)가는 0.1석에 불과했다.¹⁴⁾ 이러한 상황에서 농민이 자가소비를 제외한 잉여 농업생산물의 상품화를 통해 경영형부농, 나아가 산업자본가로 성장하기는 매우 어려웠을 것이다. 대신 개항 이후의 상품화폐경제의 확대는 경영형부농의 성장 대신 지주제의 강화로 나타났다.

12) 수재(守宰)-지방관리, 결복(結卜)-전세(田稅), 가림(加斂)-정해진 세금 이외의 세금을 더 걷어 들이는 행위, 호역(戶役)-호(가구)마다 부역을 담당하는 것.

13) 개항 직후인 1877년 2천원에 불과하던 일본으로의 미곡수출은 1890년에 들어서면 2,038천원으로 무려 2천배 이상 증가한다.

14) 다만 이는 충청도 지방의 두 농가의 1895년의 사례로 조선사회 전체로 일반화하기에는 분명한 한계가 있다.

〈표 1〉 1895년 충청도 지방 자소작 상층농가와 중층농 가의 수입, 지출, 잔액:15)

단위: 1석=현미 0.5석, 1석=2엔.

구분	자소작상층농	자소작중층농
사례	이치삼 가(家)	김치로 가(家)
가족 수	6=5+1(고용인)	6=5+1(고용인)
생업	농업(주), 음식점 경영(부)	농업(주), 숙박업, 전선순졸
특이사항	소가 있음	촌장
경작면적	논: 3정보(정액제인 도지법에 의한 소작), 밭(자가): 4단5묘보(畝步) ¹⁶⁾	촌유답 3단보, 양반의 묘위답과 밭 1단 8정보(정액제인 도지법에 의한 소작)
수확량	논: 82석 8두, 밭: 맥, 소맥, 대두, 소두(자가 소비용), 음식점: 20엔, 총 84엔	논: 8석 2두, 밭: 자가소비, 전선순졸(巡卒)급료 9엔, 숙박업 50엔
지출	종자 8두, 소작료 40석, 자가소비 10석, 세금, 농사비용, 임금, 의복비 등, 총 82엔	종자 1두, 촌유답의 소작료 4석, 묘위답 소작료 1석, 자가소비 1석5두, 조세지출 59엔
연간잔액	1석(2엔)	0.1석(0.2엔)
비율	30~40호 중 1호	20호 중 1호

개항 이후 이러한 농업부문의 변화에 대해 봉건정부의 대응은 기본적으로 개항 이전의 대응방식을 지속했다. 봉건정부의 대응은 전통적 지배세력인 지주들의 이해를 보장하는 방식을 통해 농민들의 안정적 재생산을 도모하는 것이었다. 갑신정변, 갑오개혁, 광무개혁은 모두 지주제에 기반 한 개혁정책이었다(이세영, 1994:62-3; 최원규, 2003:250-1). 특히 광무개혁은 지주의 이해를 제도적으로 보장한 대표적 개혁으로 평가되고 있다. 더 나아가 개항의 가장 중요한 영향 중 하나는 조선의 상품화폐경제를 일국적 차원에서 국제적 차원으로 확대시켰다는 점이다. 물론 개항이전에도 중국(청), 일본과의 공식·비공식교역은 있었다. 하지만 1876년 개항은 전통적인 사대교린정책에 기반 한 교역질서를 국제무역관계로 바꾸었다. <그림 1>에서 보는 것과 같이 1876년 개항 이후 조선의 대외무역 규모는 급증했다. 개항 당시 중국과 일본은 아직 산업화를 거치지 않은 농업 국가였기 때문에 이들의 상품이 직접적으로 조선 경제를 위협하지는 않았다. 이러한 이유로 중·일의 조선경제 침탈은 정치군사적 힘의 우위를 경제에서 경쟁력의 우위로 전환시킴으로써 가능했다. 일본과 중국에 일방적으로 유리한 1876년 ‘朝日修好條規(조일수호조규)’와 1882년 ‘朝淸商民水陸貿易章程(조청상민수륙무역장정)’이 대표적인 사례라고 할 수 있다.¹⁷⁾

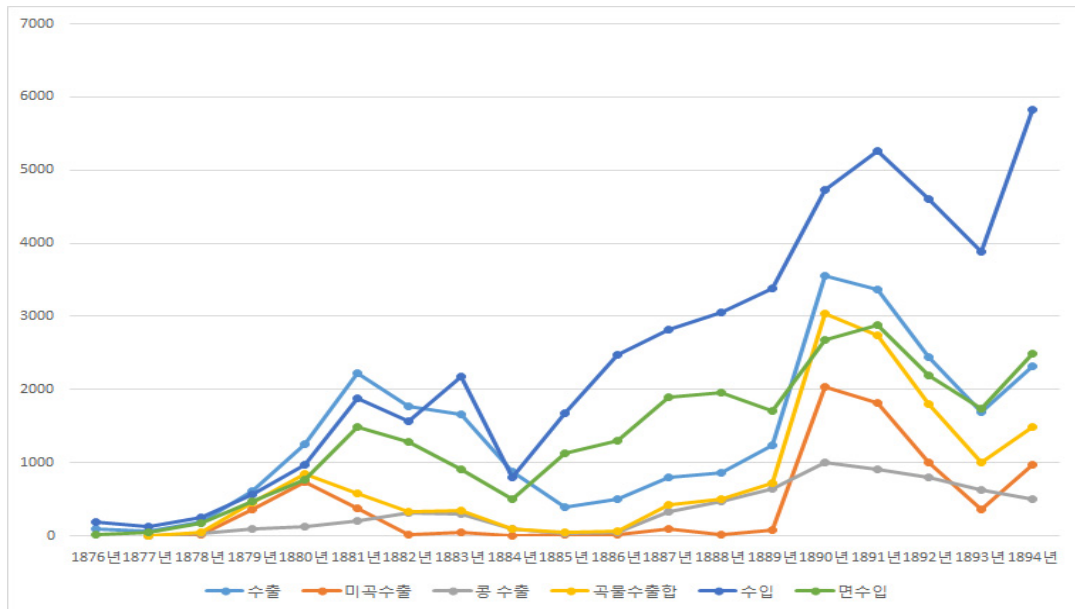
먼저 개항 직후인 1876년부터 1882년까지 조선의 대외무역은 일본이 독점했다(도면희, 2003:149). 이 시기 총 수출입규모의 절대적 수준은 크지 않았지만 크게 증가하고 있었다. 1876년 281천원에 불

15) 하원호(1991:270)가 인용한 내용을 필자가 다시 정리하고, 계산한 것이다.

16) 현재 단위로 1묘는 대략 100m²

17) 일본과의 조약은 ‘조규(條規)’로 표기된 반면 청국과의 조약은 ‘장정(章程)’으로 표기된 것은 당시 청이 조선은 중국의 속방이기 때문에 국가 간 조약문에 사용되는 ‘조약,’ ‘조규’를 사용할 수 없다고 주장하면서 조선과 청국의 조약을 ‘장정’이라는 용어를 사용한 것이다. 청의 재정고문 진수당은 이후 남대문에 “조선은 중국의 속국이다”라는 말을 써 붙였다고 한다(신용하, 2003:31).

과했던 총 수출입규모는 1882년이 되면 3,331천원으로 불과 6년 만에 11배 가까이 증가했다. 특히 주목해야 할 점은 개항 이후 조선의 국제교역 양상이 자본주의 세계체계의 전형적인 주변부 국가의 교역양태를 띠었다는 점이다. 주변부가 핵심부 또는 반주변부 지역에 식량과 원료를 제공하고, 이들 지역으로부터 자본제 상품을 수입해 소비하는 구조가 형성되었던 것이다. 조선의 쌀은 일본 산업화의 중심지였던 오사카와 고베 지방의 저임금 노동자들의 저렴한 식량으로 공급되었다. 실제로 1900년경 일본으로 수출되는 쌀의 3분의 2 이상이 한신공업지대에 공급되었다(이운상, 1994:273). 1879년과 1880년 전체 수출에서 미곡이 차지하는 비중은 무려 58.7%와 58.1%에 이르렀다. 조선으로부터 값싼 식량이 유입됨으로써 일본의 자본가들은 낮은 임금으로 노동자들을 동원할 수 있었고, 이는 일본 자본주의의 원시적 축적을 위해 반드시 필요했다.



〈그림 1〉 중요수출입 품목(쌀, 콩과 면제품)의 변화, 1876~1894¹⁸⁾(단위 천원(圓))

수입은 면직물이 대부분을 차지했다. 1876년 개항 당시 면직물이 전체 수입에서 차지하는 비중은 6.4%에 불과했지만, 1882년이 되면 무려 82.1%로 수입물의 대부분이 면직물이었다(이세영, 1994:71). 개항이후 조선의 대외무역은 소위 쌀과 콩을 팔고, 당시 산업자본주의 최첨단 제품이라고 할 수 있는 면직물을 수입하는 소위 곡면교환체계(穀綿交換體系)였다.¹⁹⁾ 다만 산업화를 달성하지 못한 당시 일본

18) 1876년부터 1882년까지의 자료는 도면희(2003:148-149), 1883년부터 1886년까지 수출과 관련된 자료는 하원호(1997: 125), 1883년부터 1886년 면제품 수입물량과 관련된 자료는 (梶村秀樹, 1983:108), 1887년부터 1910년까지의 자료는 이현창(2008:153-154), 1883년과 1884년 면제품의 수입액은 이세영(1994:71)의 자료에 근거했다.

19) 무라카미(村上勝彦)는 개항 이후 이러한 조선의 무역체계를 미면교환체계라고 규정했지만 실제로는 쌀과 콩 모두 중요한 수출 품목이었기 때문에 곡면교환체제라는 최태희의 개념화가 더 타당해

이 조선에 수출한 면제품은 대부분 영국산 제품이었다. 1876년부터 1882년까지 수입된 면제품의 88.3%는 영국제 직물이었고, 1885년에 들어서면서 일본과 영국제가 1:1 비중이 되었으며, 1892년에 이르러서야 수입 면제품의 대다수(87%)가 일본산으로 전환된다(차남희, 1991:87; 도면희, 2003:152).²⁰⁾ 조선에게 강제된 자본주의로의 이행의 유일한 길은 자본주의 세계체계의 주변부 국가로서 핵심부국가, 당시는 반주변부에서 중심부로 이행하고 있던 일본의 이해에 복무하는 것이었다. 더욱이 조선이라는 국가는 이를 되돌릴 수 있는 물리력을 갖추고 있지 못했다. 유일한 반전(反轉)의 길은 아래로부터의 혁명 이외에는 없었을 것이다.

정리하면 개항이 조선경제에 미친 부정적인 영향은 개항 그 자체에 기인하기보다는 조선에서 이루어진 개항의 특수한 성격에 기인한다. 조선의 자주적인 힘에 의한 개항이 아닌 외부세력에 의한 강제적 개항은 조선을 자본주의 세계체계의 주변부로 편입시킴으로써 조선을 전형적인 주변부로 고착화시켰다. 개항은 농업부문에서는 지주제를 강화시키고, 상공업분야에서는 소상공생산자들을 괴멸시켰다. 개항은 상업자본의 축적을 저해함으로써 조선의 자주적인 산업자본주의로의 이행을 저지했다. 이는 단지 조선경제의 파국만이 아닌 조선에서 조선사회를 변화시킬 근대적 주체역량을 약화·축소시킴으로써 이후 조선의 사회경제발전에 치명적 영향을 미쳤다. 이제 우리는 개항을 전후한 시기부터 강제병탄까지의 주체역량의 변화를 중심으로 당시의 권력관계를 검토해 보자.

4. 정치적 특성: 권력관계, 반봉건·반제투쟁과 새로운 권력관계의 출현

주체의 관점에서 개항을 전후한 시기 조선의 분배체계를 설명하려는 시도는 필연적으로 전(前)자본주의에서 자본주의로의 이행과정에서 나타나는 새로운 권력관계의 등장에 주목하지 않을 수 없다. 전자본주의적 생산양식에서 자본주의적 생산양식으로의 이전은 새로운 특성을 가진 계급들을 형성시키는 것은 물론 기존의 계급들의 성격 또한 (전자본주의적 생산관계에 기반한 이해에서 자본주의적 생산관계에 기반한 이해로) 새롭게 변화시키기 때문이다. 이 기간 동안 조선에서 새로운 권력관계의 출현은 조선이라는 일국적 차원의 특성과 함께 자본주의 세계체계의 주변부로서 조선의 특성이 반영된 것이다.

이 시기는 민란의 시대로 알려져 있다. 실제로 1811년 평안도 농민항쟁²¹⁾으로부터 시작해 1894년

보인다(차남희·윤현수, 2004:29).

20) 이는 개항 당시 일본이 산업혁명과정을 완수하지 못하고, 단순히 중개무역을 통해 이윤을 확보하는 수준이었다는 것을 확인해주는 것이다. 안병태(1983)의 주장처럼 조선과 일본 자본주의의 질적 차이가 있었다고 말하기 어렵다.

21) 1811년의 봉기를 '평안도 농민전쟁'으로 부를 것인지 아니면 '홍경래의 난'으로 부를 것인지에 대한 역사학계의 합의는 없는 것 같다. '농민전쟁'이라는 개념을 사용하는 것은 기본적으로 1811년의 봉기가 지주-전호라는 계급관계의 모순에 근거한 민중봉기라는 점을 강조한 개념인 반면 '홍경래의 난'이라는 용어를 사용하는 것은 1811년 봉기가 계급투쟁에 기반한 봉기가 아니라는 관점을 반영한 것이다. 여기서는 계급은 기본적으로 주어진 것이 아니라 역사적 과정을 통해 구성된다는 관점을 견지하지만 1811년 봉기의 성격을 둘러싼 논란이 정리되지 않았기 때문에 '농민항쟁'이라는 용어를 사

갑오농민전쟁에 이르기까지 조선사회는 아래로부터 심각한 도전에 직면한다. 그 최초의 대규모 도전은 평안도 지방에서 발생한 농민항쟁이었다. 평안도 농민항쟁의 주도세력은 부민, 몰락 양반계층과 함께 신흥 상공업계층이었다(권태연, 2009:410). 물론 농민도 평안도 농민항쟁의 주요 참여자였다. 하지만 초기 농민군의 성격은 당시 평안도 지역에 산재해 있던 광산노동자들로 구성된 '용병'의 성격이 강했다. 실제로 농민이 항쟁의 주력군이 되었던 시점은 마지막 항쟁지였던 정주성에서였다(고동환, 1994:84-93). 항쟁 주도세력의 목표는 상업 이윤과 부민에 대한 봉건정부의 수탈구조를 끊는 것과 지역차별을 해소하는 것이었다. 항쟁 주도층은 봉건정부의 직접적 수탈기관인 지방권력을 장악함으로써 문제를 해결할 수 있다고 판단했던 것 같다. 하지만 평안도 농민항쟁은 농민이 기본 동력이었음에도 불구하고 농민적 요구를 담아내지 못함으로써 농민들의 적극적이고, 광범위한 참여를 유발하지 못했다. 더구나 평안도 농민항쟁은 평안도 지역에 대한 차별과 상품화폐경제의 발달과 같은 지역의 특수성으로 인해 전국적으로 확대되지 못했다. 결국 항쟁은 실패했지만 평안도 농민항쟁은 19세기 전반을 걸쳐 지속된 대규모 반봉건 농민항쟁의 시발점이 되었다.

1811년 농민항쟁이 주로 평안도 지역을 중심으로 발생했다면 1862년 임술농민항쟁은 경상도지역을 중심으로 발생해 전라도와 충청도 등 삼남지방으로 확대된 대규모 농민항쟁이었다. 임술농민항쟁도 기본적으로 상품화폐경제의 발달과 농민층분해가 심화되고 있음에도 불구하고 봉건정부의 수취구조와 분배체계가 구래의 수탈구조를 벗어나지 못했던 모순적인 현실로 인해 발생했다(송찬섭, 2003:282-5). 봉건정부는 농민층의 분화로 신분제가 붕괴해가자 수취규모의 적정량을 유지하기 위해 수취방식을 비례제에서 총액제로 전환했다. 총액제는 군현단위로 세액을 할당해 상품화폐경제의 발달과 농민층분해로 야기되는 세금수취규모의 축소를 보존하고, 세금을 안정적으로 수취하기 위한 방안이었다. 그러나 총액제는 지방관의 농민에 대한 전일적 수탈을 가능하게 했고, 농민의 재생산을 담보했던 환곡의 부세화를 강화했다. 이러한 모순이 1862년 경상도를 중심으로 한 농민의 반봉건항쟁으로 폭발하게 된 것이다.

임술농민항쟁도 평안도 농민항쟁이 노정한 한계를 극복하지는 못했다. 임술농민항쟁의 한계를 구체적으로 보면 평안도 농민항쟁과 같이 아직까지 하층농민이 농민항쟁의 주도세력으로 성장하지는 못했다. 임술농민항쟁의 주도층은 주로 몰락한 양반계층이었다(오영교, 1994:123). 임술농민항쟁의 주도세력의 성격은 농민항쟁이 봉건질서를 전면적으로 부정하기보다는 봉건질서 내에서의 개혁에 머무를 수밖에 없었던 이유를 설명해준다. 실제로 임술농민항쟁의 요구는 토지소유에 대한 전면적 개혁으로까지 나아가지는 못했던 것이다. 유교적 봉건질서에 침잠해있던 몰락 양반계층에게 유교적 신분질서에 기반한 봉건적 생산관계를 부정하고, 농민적 토지소유에 입각한 요구를 기대할 수는 없었을 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 임술농민항쟁은 조선사회의 권력관계에서 농민이 단일한 계급으로 '구성'될 수 있는 가능성을 보여주었다. 임술농민항쟁에서 농민들의 주도적인 참여는 농민들의 상품생산과 생존을 위협하는 부세제도의 개선을 농민항쟁의 핵심 목표로 설정하게 했다. 농민의 관점에서 부세제도에 대한 개혁요구는 상품화폐경제의 발달로 열려진 소상공생산을 통한 이윤확대의 기회를 가로막는

용했다. 1862년 진주민란도 이와 같은 의도에서 '농민항쟁'이라는 용어를 사용했다. 국사편찬위원회에서 편찬한 한국사에서는 이를 '서북지방의 민중항쟁'이라고 부르고 있다(고석규, 2003).

장애를 제거하기 위한 것이었다(차남희, 1991:87).

1894년 갑오농민전쟁은 19세기 민중봉기의 결정체이다. 평안도 농민항쟁으로부터 시작된 민중봉기의 성과는 갑오농민전쟁으로 집약된다. 갑오농민전쟁은 이전의 민중봉기와 달리 동학이라는 사회변혁 사상과 결합되어 나타났다. 동학은 인간중심의 새로운 이념을 제시함으로써 성리학에 기반 한 봉건적 지배질서를 대신하고자 했다(우윤, 1994:160). 농민이 봉기의 주도세력으로 성장한 것도 중요한 성과라고 할 수 있다. 갑오농민전쟁이 군현(郡縣)과 도(道)의 경계를 넘어 중앙의 봉건권력에 대항해 봉기함으로써 농민 대 봉건지배세력이라는 권력관계를 만들어낸 것도 한국의 민중봉기 역사상 전례를 찾기 어려운 일이다. 뿐만 아니라 1차 농민전쟁이 전주화약으로 일단락되면서 항쟁지역에 설치되었던 집강소(執綱所)는 이전의 민중항쟁에서는 찾아보기 어려운 성과이다. 읍정을 장악한 농민군은 단순히 평안도 농민항쟁과 같이 단순히 향권을 교체하는 수준을 넘어 집강소를 설치하고 봉건정부의 폐정을 시정하려고 했다. 이러한 집강소의 설치의 농민이 단지 통치의 대상이 아닌 통치의 주체가 될 수 있다는 가능성을 보여준 일대 사건이었다. 마치 1871년 3월부터 5월까지 유지되었던 파리코뮌을 연상하게 한다. 실제로 전주화약이후 설치된 집강소는 기존의 봉건적 행정기구가 아닌 “농민군의 지방통치조직”으로 평가되고 있다(우윤, 1994:179).²²⁾ 또한 비록 일시적이고, 지방수준에 머물렀다고 해도 갑오농민군은 집강소라는 농민정권의 수립을 통해 “농민적 권력집행과 분배”를 실현했다(우윤, 1994:190).

더 나아가 갑오농민전쟁의 중요성은 조선이 자본주의 세계체계의 주변부 국가로 편입되면서 나타난 모순으로 인해 발생한 최초의 반자본주의 농민전쟁이라는 점이다. 개항은 17세기 이래 점진적으로 확대·발전하던 조선의 상품화폐경제를 위협했다. 앞서 언급한 것처럼 쌀과 콩을 수출하고, 면직물을 수입하는 곡면교환체계의 성립은 지주제를 확대·강화함으로써 농민의 양극분해를 심화시켰다. 특히 대(對)일본 수출작물로서 쌀과 콩의 상업적 가치가 증가하면서 조선의 농업은 급격하게 쌀과 콩으로 단작화되었다. 소상품생산자로서 농민의 생계가 위협받았던 것이다. 결국 이러한 상품작물생산을 둘러싼 모순이 1894년 전라도를 중심으로 한 1차 갑오농민전쟁이 일어나는 결정적 계기가 되었던 것이다. 차남희와 윤현수의 연구는 1894년 갑오농민전쟁이 참여지역이 소규모 면작지역과 일치한다는 것을 실증함으로써 이러한 주장에 힘을 실어주었다(차남희·윤현수, 2004:35, 46).

이러한 역사적 의의에도 불구하고 갑오농민전쟁은 제2차 농민전쟁에서 보듯 근왕적 성격을 완전히 탈각하지 못했고, 전자본주의체제를 대체할 근대적 사회상을 제시하지도 못했다(정창렬, 2003:509). 결국 갑오농민전쟁은 임오군란 이래 조선의 권력관계에 개입한 외세에 의해 패배한 전쟁으로 기록된다. 친일 봉건정부, 일본, 보수유생을 중심으로 한 반(反)농민적 보수연합세력에 의해 농민전쟁은 좌절되었다. 하지만 갑오농민전쟁은 조선사회에서 통치의 대상이었던 농민이 역사의 주체로 전면으로 등장하는 계기가 되었다. 전자본주의체제의 권력관계를 농민 대 봉건세력과 제국주의 세력으로 양분하는 계기가 되었던 것이다. 역사에서 가정은 없지만 “만약” 갑오농민군이 승리했다면 집강소를 통해 보여준 갑오농민의 역량은 조선을 어떤 사회로 만들었을까? 중국과 같이 농민에 의해 사회주의 체제

22) 실제로 경상도 예천의 사례를 보면 백성들이 송사가 있는 경우 관아를 찾지 않고, 동학 접소를 찾았다는 기록이 있다(신영우, 2003:436-7).

로 나아갔을까? 단언할 수 없지만 적어도 조선사회의 분배체계가 소상품생자로서 농민의 이해에 복무하는 분배체제로 전환되었을 것이라는 상상을 해볼 수는 있을 것이다.

5. 분배체계: 해체되는 전자본주의의 분배체계

1) 전자본주의체제의 정치경제와 분배체계

전자본주의체제의 존속은 농업생산의 지속을 통해 담보 받는다. 실제로 조선은 토지에서 나오는 농업생산물을 신분제 원리에 따라 세금으로 수취하는 방식을 통해 유지되었다. 즉 세금을 부과하고 걷는 부세(賦稅)제도는 토지와 신분에 기반했다. 그러므로 전자본주의체제의 유지는 농업생산의 지속성을 어떻게 담보할 것인가에 달려 있었고, 이를 위해서 조선정부는 농업생산의 지속을 위협하는 위험에 대한 대응을 제도화했다.²³⁾ 전자본주의사회에서 농업생산의 안정성을 위협하는 가장 큰 위험은 자연재해이다. 당시 농업생산을 위협하는 자연재해는 변수(變數)가 아니라 농업생산을 일상적으로 위협하는 상수(常數)였다. 실제로 일제 총독부가 정리한 『朝鮮の災害(조선의 재해)』에 따르면 조선에서 발생한 재해의 횟수는 가뭄과 황충 303회, 홍수 170회, 폭풍 186회, 지진 345회, 상해 89회, 박해(우박) 38회 등이다(최익한, 2014[1947]:42-3). 조선시대로 국한해 보면 1407년부터 1859년까지 453년 동안 홍수만 172건이 발생했고, 가뭄(旱災한재)은 홍수 다음으로 자주 빈발했다. 재해에 대한 대응은 예외적인 것이 아니라 조선정부의 일상적 업무였다.

환곡이 진흥을 위한 중요한 제도로 자리 잡게 된 것도 경신대기근 이후이다. 반복되는 재해에 대한 대응은 조선정부의 중요한 업무 중 하나가 되었고, 18세기 초에 이르러 환곡에 대한 제도적 정비가 이루어진다. 『혜정연표(惠政年表)』 외²⁴⁾ 『증보문헌비고(增補文獻備考)』를²⁵⁾ 참고해서 정리한 자료에 따르면 재해가 발생해 중앙정부차원의 진흥이 공식화된 연수(年數)는 숙종 재임 46년(1674~1720)의 76.1%에 해당하는 35년에 이른다(원재영, 2014:11). 숙종시기만 한정해 놓고 보면 거

23) 조선이 실시했던 진정의 사상적 배경으로는 왕도정치사상과 정책의 전례(前例)로는 『주례』의 황정(荒政) 12조를 따랐던 것으로 보인다(원재영, 2014:26-50). 김상균(1989:33)은 “민생의 책임이 국왕에게 있다”는 의미로 이를 책기(責己)라고 부르는데, 책기가 조선시대의 복지제도를 설명하는 가장 적절한 개념이라고 평가하는 것은 지나치게 과도한 해석이다. 더욱이 책기론은 한 사회의 분배체계가 정치·경제·사회의 구조적 특성과 조응해야 한다는 분배체계의 기본원리를 간과하는 시각이다. 물론 최익한(2013[1947]:94)의 『조선사회정책사』에 따르면 혜민원을 설치하기 전 고종이 궁민들을 생각하며 밤잠을 설쳤다는 기록이 나오고, 여러 국왕들이 흉년을 염려했다는 기록은 있지만 책기가 김상균의 주장처럼 조선의 분배체계를 그 이전의 분배체계와 구별하는 가장 중요한 특성이라고 이야기하기는 어렵다. 이후에 살펴보겠지만 조선사회의 분배체계는 신분제적인 자족적인 농업사회에 기반한 자족적 분배체제였고, 왕도정치사상, 즉 책기는 이를 정당화하는 지배이념이었기 때문이다.

24) 1794년 정조 18년에 간행된 세금과 관련된 내용을 기록한 것으로 특히 진흥정책과 관련된 자세한 내용을 담고 있는 문헌이다(한국민족문화대백과사전, 2015).

25) 고종황제의 칙명에 의해 편찬된 유교와 관련된 일종의 백과사전이다(한국민족문화대백과사전, 2015).

의 매해 재해가 발생해 기근이 들었던 것으로 보인다(정향지, 1997:51-2; 문용식, 2000:51). 영조재위 53년 동안에도 설진(設賑)한 횟수가 무려 41회에 이른다(문용식, 1990:108-110). 19세기에 들어서도 상황은 유사했다. 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』과 『비변사등록(備邊司謄錄)』의 기록에 따르면 1806년(순조6)에서 1861년(철종12)까지 55년 간 중앙정부가 진휼을 실시한 해가 무려 24년에 이른다(문용식, 1990:108-110). 중앙정부의 진휼시행은 재해규모가 평년의 두 배 이상 되었을 때 시행되었다는 점을 고려하면 자연재해로 인한 농업생산이 위협 받는 일이 일상적으로 발생했고(원재영, 2014:4-5), 이에 대한 봉건정부의 대응 또한 일상적이었다고 할 수 있다.

이렇게 보면 환곡으로 대표되는 조선후기의 자족적 분배체제는 자연재해에 대한 대응을 통해 농업 생산과 생산력의 핵심 주체인 농민을 보존하는 분배체제로 이해될 필요가 있다. 현대 복지국가의 가장 중요한 역할이 자본주의 체제에서 주기적으로 발생하는 경기변동에 대응해 산업생산력을 유지시킴으로써 자본주의 체제의 생산력을 보존하는 것이었다면 전자본주의 체제에서 분배체제의 가장 중요한 역할 또한 일상적으로 반복되는 자연재해에 대응해 농업생산력을 유지시켜 전자본주의체제의 생산력을 보존하는 것이었다고 할 수 있다. 환곡은 단순히 굶주린 백성(飢民)을 구제해주는 구빈정책(賑恤)만이 아닌 곡물대여와 급여, 견감(鑷減)이라는 세금감면을 통해 농업생산성과 농업생산 주체의 재생산을 담보했다.²⁶⁾

환곡은 크게 두 가지 방향에서 집행되었다. 하나는 재해에 대비해 곡물을 비축하는 비황책(備荒策)이고, 다른 하나는 재해발생 이후의 상황에 대해 대응하는 진휼정책이다. 진휼정책에는 세금감면(견감), 곡물의 유상지급 및 무상지급, 시식(施食),²⁷⁾ 구료(救療)²⁸⁾ 등이 있다(정향지, 1993:29). 권분(勸分), 납속보관(納粟補官) 등도 진휼정책으로 분류하기도 하지만 엄밀한 의미에서 권분과 납속보관은 환곡과 같은 진휼을 위한 공공곡물(官穀)이 부족할 경우 민간으로부터 곡물을 염출하기 위해 만들어진 제도로 시식, 곡물의 유무상분배 등과는 성격이 다른 제도이다.

권분은 지방수령이 흉년 시 지역의 부호들로부터 진휼에 필요한 곡물을 부담하도록 하고 이후 포상하는 제도이다(문용식, 2000:300). 납속보관은 진휼에 사용될 곡식을 기부한 자들에게 관직을 받는 사람의 이름이 기재되어 있지 않은 공명첩(空名帖)을 하사하는 제도이다. 권분과 납속은 부호에게 명목상의 관직을 수여하고 곡물을 받아 진휼정책에 사용할 수 있어 국가재정을 소비하지 않고 진휼을 시행할 수 있다는 점에서 봉건정부가 선호하는 재원마련 방안이었다.²⁹⁾ 하지만 권분과 납속보관이 강

26) 사실 우리에게 '삼정(三政)의 물란'으로 익숙한 삼정(三政)이란 조선의 대표적인 세금부과제도(부세제도)를 일컫기 때문에 삼정의 하나로 언급되는 환곡은 전자본주의체제의 농업생산력을 보존하는 기능하는 환곡을 의미하는 것이 아니라 부세(賦稅)제도로써 환정(還政)을 의미하는 것이다.

27) 시식은 긴급한 구휼정책으로 빈민들에게 직접 음식을 제공하는 서비스이다. 숙종은 빈민들에게 줄 죽을 직접 시식하고 음식의 질을 검사했다고 한다(최익한, 2014[1947]:19-20).

28) 의료서비스를 제공하는 것으로 숙종때 혜민서를 설치해 의료서비스를 제공했고, 고종19년에 폐지되었다가 대한제국기인 광무3년에 광제원으로 다시 설치되었다. 또한 숙종은 월령의(月令醫)라는 구료기관을 설치하고, 민간의원에게 매달 급여를 제공하면서 구료에 종사하게 했다(최익한, 2014[1997]:29-30).

29) 공명첩을 발행해주고 모은 곡물을 공명첩을 주고 얻은 곡물이라고 해서 첩가미(帖價米)라고 했다(송찬섭, 2002:54).

제적으로 이루어진 경우가 많았다는 점에서 부민수탈을 위한 수단이었다는 비판을 받는다(원재영, 2014:152). 즉, 권분과 납속보관은 상업적 영농으로 부를 축적한 부농들의 자본축적을 제약했을 가능성이 높다. 마르크스가 봉건제에서 자본주의로 이행하는 “참된 혁명적 길”이라고 이야기 첫 번째 길이 생산자인 부농이 농업자본을 축적하는 것으로부터 시작된다는 점을 고려한다면(Marx, 2010[1894]:438) 부민을 수탈해 진흥용 곡물을 마련하는 것은 조선후기 상품화폐경제의 발전에 부정적 영향을 주었을 것이다. 실제로 철종시기 가중되는 조세수탈로 인해 지역의 부농들이 몰락하고 있었다(고동환, 1991:121).

구체적으로 보면 진흥은 앞서 언급했듯이 재해로 인해 흉작이 발생했을 경우 민에게 곡물을 유·무상으로 분배해 농업생산성을 유지시키는 것이 핵심 정책내용이다. 분배할 수 있는 곡물이 넉넉한 것이 아니었기 때문에 봉건정부는 엄격한 기준에 따라 분배를 실시했다. 18세기 초 출간된 『신보수교집록(新補受教輯錄)』³⁰⁾을 보면 진흥정책의 책임주체, 대상 선정 기준과 방법 등 구체적인 사항들이 기록되어 있다(정향지, 1993:29). 일반적으로 무상으로 진곡(賑穀)을 받는 민(民)을 진민(賑民), 유상으로 환곡(換穀)을 받는 민을 환민(還民)이라고 했다. 특히 무상으로 지급되는 경우 그 기준이 엄격했다. 유·무상곡물을 받을 대상을 선발하고, 이를 집행하는 일은 전적으로 지방관의 책임 하에 이루어졌다. 특히 18세기 이후 수령권의 강화와 함께 이러한 현상이 두드러졌다.

정향지가 정리한 바에 따르면 먼저 환곡의 분급대상은 해당 지역에 거주하고 호적에 등재된 실제 호구이면서 생산수단인 농지(田土)를 갖고 있는 자를 대상으로 했다(정향지, 1993:94-100). 대부분의 환곡은 무상이 아니라 추수이후에 다시 돌려받는 대부의 성격을 갖고 있었기 때문에 상환능력이 있는 민(民)에게 지급하고자 했다. 자산조사를 하되 자산이 없는 경우가 아닌 자산이 일정 정도 있어야 환곡의 대상이 되었던 것이다. 하지만 조선후기 상품화폐경제의 발달로 인해 농민층 분화가 심화되면서 농지를 갖고 있는 민의 수가 줄어들자 나중에는 농지를 소유하지 않는 소작인, 공상인, 고용된 사람 등에게까지 환곡급여를 확대했다. 또한 자격을 갖추지 못한 경우는 보증인이 있으면 환곡을 나누어주었다. 흥년시에는 대부분의 사람들이 진민이 되기를 원했으나 진민의 조건은 까다로웠다. 대부분은 환민이 되어 분급 받았다. 흥년 시 진민과 환민의 비율은 대략 1:10 정도였던 것으로 보인다. 더욱이 18세기 후반이후에는 환곡이 부세화되면서 민(民)에게 강제 배분되었다. 하지만 법률적으로 명확하게 부세로 제도화되지 않았기 때문에 신분과 지위를 이용해 부를 축적한 부민들과 지역의 유력민들은 환민에서 빠져나가고(송찬섭, 2002:23), 빈민만이 환곡의 대상이 되어감에 따라 환곡의 부실은 더욱 커져갔다.

환곡을 무상으로 지급받는 진민을 선별하는 방법을 초기(抄飢)라고 했다. 초기는 민을 3등급으로 분류하고 이중 “굶주림에 시달려 부황이 들고 아침에 저녁 일을 알 수 없을 정도여서 진급이 없으면 연명해 갈 길이 없는 자를 ‘下’라고 분류 했는데 이들이 바로 진민이 되었다(정향지, 1993:182-6).” 진민이 되기 위한 조건은 매우 엄격했다. 첫째, 구제곡이 없으면 살아갈 수 없는 경우로 농지가 없는 경우, 질병이 있어 스스로 생계를 유지할 수 없는 경우, 환과고독(鰥寡孤獨)이나 부황(浮黃)이 들어 죽어가는 자 등이 여기에 해당되었다. 하지만 일을 할 수 있는 성인은 제외되었다. 친인척의 도움을 받

30) 영조 15년 1739년에 편찬된 책으로 당시 시행중인 법령을 기록한 책이다(한국민족문화대백과사전, 2015).

을 수 있는 경우와 노비로 상전이 있는 경우도 진민이 될 수 없었다. 현대적 기준으로 이야기하면 노동능력이 있는 경우, 부양가족이 있는 경우, 고용주가 있는 경우는 진민이 될 수 없었다.

둘째, 화전민이나 영세소빈농의 경우는 흉년인 경우에 역(役)을 부담했던 전력이 있는 경우에 한해 진민이 될 수 있었다. 국역의 의무를 수행한 경우에 한해 곡식을 무상으로 나누어주었다. 셋째, 전염병이든 경우에도 기민이 있으면 구제했다. 넷째, 양반이나 과부는 직접 찾아가 진민이 될 수 있도록 했다. 당시 양반가의 경우 아무리 굶주려도 들에서 나물을 캐거나 관가에서 구휼곡식을 받는 것을 꺼렸기 때문이다. 당시에도 진민에 대한 낙인이 있었기 때문이다.³¹⁾ 다섯째, 해당 군현에 적을 가지고 있는 경우, 가을에 마을을 떠났다가 돌아온 경우도 구제의 대상에 포함시켰다. 마지막으로 진민이 되기 위해서는 환민과 같이 해당 지역에 호적에 등재되어 있어야 한다. 타 지역 민의 경우 본래거주지를 밝히는 근각조사(根脚調査)를 먼저하고, 양곡을 지급해 원거주지로 돌려보내 원적지의 관에서 구휼하도록 했다. 다만 거리가 멀어 가지 못하는 경우, 움막을 지어 구제해 길에서 사망하지 않도록 했다(양진석, 1999:132; 원재영, 2014:163).

『진휼등록(賑恤謄錄)』과 『임실현진휼등록(任實縣賑恤謄錄)』의 기준도 정향지가 정리한 내용과 거의 유사하다(원재영, 2014:186-8). 조선후기의 진휼원칙은 영국의 빈민법과 비교하면 (문헌상 기록으로는) 빈민에 대해 상대적으로 인격적인 처우를 했던 것으로 보인다. 적어도 구걸을 한다는 이유로 신체에 낙인을 찍고, 채찍을 가하는 벌칙은 없었으며, 구제곡을 받는다는 이유로 집단시설에 수용해 강제노동을 강요하지도 않았다. 정리하면 진민의 경우 농사지을 토지가 없고, 일할 능력이 없으며, 의지할 친인척과 상전이 없는 군현의 호적에 등록된 자에 한해 곡물을 무상으로 분배했다. 현대의 공공부조와 매우 유사한 할당의 원칙이 적용되었다고 할 수 있다. 이처럼 근로능력자와 무능력자를 구분하는 것은 단지 영국의 빈민법의 전통에서 유래한 것이 아닌 조선시대에도 진민 여부를 결정하는 중요한 기준 중 하나였다.

다음으로 비황책이라는 관점에서 환곡을 살펴보자. 진휼정책의 재원은 기본적으로 환곡을 통해 충당되었다. 일부에서는 환곡을 단지 부세정책의 일환으로 민을 수탈하는 도구로 이해하고 있지만 환곡은 갑오개혁까지 재난에 대비하는 비황(備荒)책으로서 역할을 수행했다. 먼저 쌀로 환산한 환곡의 총 규모(還總환총)는 1760년 영조 36년 5백58만 석에서 1776년 영조 52년 7백28만 석으로 최고치에 달했다(미각곡 기준으로는 천만석이 넘는다). 실로 엄청난 규모의 곡물이 축적되어 있었다. 이영훈이 인용한 자료에 따르면 당시 조선의 환곡과 유사한 기능을 했던 청의 상평곡(常平穀)의 규모가 미각곡 기준으로 4,800만석이였다. 청의 인구가 조선의 25배였다는 점을 고려하면 인구수 대비 조선의 환곡의 규모는 당시 세계 최강국인 청의 5배에 이르는 엄청난 규모였다(이영훈, 2002:24). 세계사적 차원에서 보아도 이 정도의 국가적 분배체계를 구축한 역사적 전례는 없었다. 환곡의 운영이 당시 봉건정부의 국가운영의 가장 중요한 부분 중 하나였음을 반증해 주는 것이다.

나카무라(中村哲, 2007:33)는 쌀로 추산한 조선의 국내 총생산은 18세기 초 4,030만석, 18세기 중엽(1760년대)에는 4,237만석, 19세기 중엽에는 4,282만석 규모로 추정했다. 중앙정부의 재정규모를 고종4

31) 양반들은 체면을 생각해 본인이 직접 받지 못할 경우 사전에 문장을 제출하면 다른 사람이 곡식을 대신 받을 수 있게 했다(정향지, 1993:197).

년 1867년 간행된 『六典條例』에 근거해 쌀로 환산해 보면 대략 1,000,696석 정도가 된다(김재호, 2010:49).³²⁾ <표 2>를 보면 비록 추계연도에는 차이가 있지만 18세기 중후기와 19세기 중엽의 국내총생산과 중앙정부의 재정과 비교해 보면 18세기 중엽의 환총은 GDP의 17.0%에 이르고, 진흙곡을 관리하던 상진청의 환곡규모도 GDP 대비 4.8%에 이른다. 이를 현재 한국의 GDP와 단순 비교하면 2014년 GDP 1,485조원의(한국은행, 2015) 17.0%인 252.5조원이 비추되어 있다고 할 수 있다. 현재 GDP 대비 사회지출규모가 외환위기 직후를 제외하고 안정적으로 5%를 넘기 시작한 해가 2001년이 었다는 점을 고려하면 당시로는 실로 엄청난 규모의 곡물이 축적되었다고 볼 수 있다(OECD, 2016).

<표 2> 18,19세기 환곡의 국내총생산, 중앙재정, 총 국가재정 대비 비율

		18세기 중·후기	19세기 중엽
국내총생산(米漸)		42,370,000a	42,820,000
중앙재정(米漸)		na	1,500,000d
총국가재정(米漸)		na	4,000,000e
환곡(還穀)	총량(米漸)	7,189,679b (10,125,131)	5,074,244f
	진흙용 환곡c	5,929,712 (8,351,707)	na
	(상진청常賑廳)	2,057,533 (2,897,934)	(약)200,000g
	GDP 대비 총 환곡 비율	17.0%	11.9%
	GDP 대비 진흙용 환곡비율	14.0%	na
	GDP 대비 상진곡 비율	4.8%	0.5%
	중앙재정 대비 환총	na	338.2%
	중앙재정 대비 사환곡	na	13.3%
	총 국가재정 대비 환총	na	126.9%
총 국가재정 대비 사환곡	na	5.0%	

참고: a:1760년대. b: 1769년(영조45). c: 상진청, 호조, 비변사 환곡. d, e: 1860년대. f: 1862년(철종13). g: 사환곡(임술민란이후 환곡개혁이후 진흙만을 위한 환곡). 출처: 국내총생산 규모와 재정규모는 이현창(2010), 中村哲(2007), 김재호(2011)의 연구 참고. 18세기 중·후기 환곡의 규모는 정향지(1993)와 박이택(2010)의 논문을 참조. 19세기 중엽 환총과 사환곡은 송찬섭(2002) 연구 참고. 박이택(2010)이 정리한 자료에 따르면 1769년 영조 45년의 미각곡의 단순합계를 쌀로 환산한 합계의 비율은 1:0.71임. 이를 근거로 정향지(1993)가 정리한 자료 중 진흙용 환곡, 상진청 환곡을 쌀로 환산했음. 18세기 중후기 자료 중 괄호안의 수치는 쌀로 환산하기 전의 미각곡의 합임.

그러면 왜 영조시대에 이렇게 많은 환곡이 축적되었을까? 영조시대에 이렇게 엄청난 규모의 환곡

32) 쌀의 양을 나타내는 단위인 석은 일본 석과 조선 석이 차이가 있는데, 이현창은 조선석 1석이 일본 석 0.6석과 대략 같다고 주장한 반면, 나카무라 사토루(中村哲)는 조선 석 1석이 일본 석 0.5석과 같다고 계산했다(이현창, 2010:442). 본 글에서는 나카무라 사토루가 추계한 규모를 이현창이 제시한 비율로 환산해서 조선 석으로 표시했다.

이 쌓인 것은 영조집권기의 특수성이 반영된 것으로 보인다. 첫째, 18세기가 되면 17세기부터 지속되었던 노비를 이용한 대규모 토지경영은 쇠퇴하고, 자립적 소농이 성장한다(박이택, 2010:179). 봉건정부는 이들의 재생산을 보장함으로써 체제를 유지하려고 했기 때문에, 자연재해로 인해 이들의 재생산 능력이 위협받지 않기 위해서는 대규모 환곡의 축적이 불가피했다. 둘째, 영조 집권 초기에는 연이은 흉년으로 인해 대기근이 발생했지만 기민들을 구휼할 비축곡이 충분하지 않아 많은 기민이 사망했다. 실제로 영조가 집권한 첫해 서울의 진휼청에 비축된 곡물은 3만여 석에 불과했다(원재영, 2014:93). 셋째, 이양법의 광범위한 실시로 인해 농업생산이 가뭄(旱災)에 더욱 취약해져 이양법 실시 이전보다 흉년이 더 빈번해졌다(문용식, 2006:500). 이양법은 직파법보다 노동력 절감과 생산량을 증가시키는 탁월한 농법이었지만 물이 없으면 농사를 지을 수 없었기 때문에 가뭄에 더 취약했다. 이러한 집권 초의 경험이 영조시기 환곡이 증가했던 중요한 이유였다고 추정된다(정향지, 1993:56, 122, 152).

영조시기 정점을 찍었던 환곡의 규모는 18세기 후기를 거치면서 감소한다. 환곡은 1862년 철종 13년에 이르면 5백만 석 규모로 감소한다(박이택, 2010:183). 또한 환곡이 재정보충용 곡물로의 기능이 강화되면서 진휼기능이 약화되었다(고동환, 1994:114). 이때 진휼을 목적으로 조성된 상진곡의 규모는 대략 20만 석에 불과했다. 이에 따라 상진곡의 GDP 대비 비율도 18세기 중후반 4.8%에서 19세기 중엽에 이르면 0.5%로 급감하게 된다. 다만 19세기 중반에 들어 진휼을 위한 곡물비축량이 급격히 감소했음에도 불구하고 상진곡의 규모는 여전히 중앙재정 대비 13.3%에 이르렀다. 다만 여기서 주의해야 할 점은 환곡에 대한 기록이 실재(實在) 곡물의 양을 의미하는 것이 아니라 서류상에 기재된 곡물의 양이라는 점이다. 19세기 들어 환곡이 서류에만 존재하고 실재로는 존재하지 않는 허위화가 심화되었기 때문이다. 1862년 기준으로 환곡의 총량은 5,178,614석이지만 실재 창고에 있는 양은 기재된 양의 45.6%에 불과한 2,361,916석이었다(송찬섭, 2002:181).

그렇다고 진휼곡으로서 환곡의 기능이 사라진 것은 아니다. 문용식은 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』에서 삼정(三政)의 일환으로 환곡의 수탈기능만을 강조했던 기존 연구를 비판하면서 환곡의 부세화가 가속화된 18세기 후반 이후에도 환곡의 진휼기능은 여전히 존재했다고 평가한다(문용식, 2000:96). 실제로 1809년 충청감사 김시근의 장계에 따르면 환곡의 세금화(賦稅化)가 심화되었던 19세기에도 흉년이 들면 대부분이 농민이 환곡을 받아 생활했다고 한다(원재영, 2014:216; 정향지, 1993:114). 환곡의 부세화가 진행된 것은 사실이지만 진휼을 위한 환곡은 조선이 일제에 의해 강제 병탄되기 전까지 존재했다. 기록에 의하면 임오군란 직전에도 진휼을 실시했다(조성윤, 1994:139). 송찬섭(1999:805-23)이 수집한 자료에 따르면 19세기 말(1890년대 자료)까지 진휼을 위한 사환곡의 규모는 전국적으로 대략 20만석 정도였을 것으로 추정되지만, 환곡(사환곡으로 명칭이 변경됨)이 1900~1910년까지 어느 정도 규모로 존재했는지에 대한 자료는 찾기 어렵다. 1894년 혁파된 진휼기관이 1901년 헤민원으로 다시 설치되었다는 점을 고려하면 헤민원이 폐지된 1904년 1월까지 진휼을 위한 곡물이 공식적으로 운영되었을 것으로 추정된다. 헤민원이 폐지되었던 당시의 기록을 보면 사환과 관련된 모든 장부를 재정을 담당하던 탁지부로 이관한 것으로 나타나 적어도 1904년 헤민원이 폐지되기 직전까지 사환곡이 운영되고 있었다(송찬섭, 2002:358; 길현중, 2005:55). 1910년 강제병탄 시 전라도 관찰사가 사환곡을 모두 돈으로 바꾸었다는 기록도 있어 환곡이 1910년까지는 사환곡 형태로 유

지되었다고 추론할 수 있다(송찬섭, 2002:358).

2) 상품화폐경제의 발달과 자족적 분배체제로서 환곡체제의 위기

우리가 알고 있는 환곡에 대한 일반적인 상식은 앞서 언급했듯이 민을 수탈하는 삼정 중 하나라는 것이다. 실제로 환곡은 대부분 유상으로 나누어주었고 무상진급(無償賑給)은 전체 분급의 10%에 불과했다. 『속대전』 호전에 따르면 환곡의 유상 분배는 “봄에 빌려주고 절반은 창고에 두었으며 가을에 거두었는데 모(이자)를 10분의 1을 취했다(春貸于民춘대우민 折半留庫절반유고 秋成而斂추성이림 取耗什一취모십일)”라고 기록되어 있다(최익한, 2014[1947]:161). 관이 농민을 대상으로 이자 높이를 하는 것과 같은 인상을 받기 십상이다. 하지만 당시 이자율을 고려해 보면 원곡의 10%를 이자로 받는 환곡은 그야말로 최상의 곡물대여 조건이었다. 실제 당시 사창(社倉)의 경우 20%의 이자를 받았고, 부호에게 곡식을 빌렸을 경우 50%의 이자를 지급해야 했다(최익한, 2014[1947]:165; 박이택, 2010:180). 더욱이 부호들은 가을에 봄의 곡식 가를 기준으로 갚는다는 조건으로 가난한 농민들에게 봄에 돈을 빌려주었는데 이율이 무려 300%에 달했다고 한다(정향지, 1993:13). 봄에 10두를 빌리면 가을에 30두를 갚아야 했다. 조선정부는 18세기에 들어서 연 20%의 이자를 받을 경우를 고려대로 규정하고, 이를 규제하기 위해 방안으로 10%의 이자를 받는 환곡을 확대했던 것이다(박이택, 2010:180). 문제는 환곡이 모조를 받았다는 것 자체가 아니라 환곡의 기본적인 운영 원칙이 지켜지지 못했다는 점에 있다.

사실 환곡을 통해 모조를 받을 수 있다는 것은 모조를 낼 수 있을 만큼 농업생산력이 발달했다는 것을 의미한다(송찬섭, 2002:28). 18세기 중엽이후 환곡의 재정 보충용 기능이 강화되자 환곡은 곡물의 작황과 필요여부와 관계없이 모든 민호(民戶)에게 분급되는 부세적인 성격이 강화되었다. 전자본주의체제의 안정성을 보장했던 ‘자족적 분배체제’로서 환곡의 기능이 약화되고, 대민 수탈적 성격이 강화됨으로써 환곡이 도리어 전자본주의체제의 위기를 확대하는 가장 중요한 원인 중 하나가 되는 모순적인 상황이 전개되었던 것이다. 19세기 봉건정부의 수탈은 이미 신분적 질서에 의한 수탈이 아니라 상품화폐경제의 발전을 이용한 수탈이었고, 상업적 농업을 통해 부를 축적한 부농의 성장을 가로막는 수탈이었다(고동환, 1991:124).

앞서 언급한 평안도 농민항쟁이후 발생한 대부분의 민란과 1894년 농민전쟁 또한 환곡의 부세화와 매우 밀접한 관련을 갖고 있다(고동환, 1994:110). 다만 김용섭의 지적처럼 삼정의 문란으로 대표되는 부세문제가 19세기만의 특별한 현상이 아니었기 때문에 환곡을 농민항쟁의 직접적 원인으로 단언하는 것은 신중할 필요가 있다(고동환, 1991:72). 핵심은 신분제의 동요와 상품화폐경제의 확대와 같은 전자본주의체제의 전통적 질서가 와해되는 과정에서 환곡의 부세화가 농민봉기를 촉진했다고 보는 것이 타당하다. 다시 말해 근본적 문제는 전자본주의 질서의 해체이지 환곡 자체가 아니며, 환곡은 봉건질서의 해체에 기름을 부은 것이라고 이해할 수 있다. 더불어 도결(都結)을 통해 세금의 수취를 관이 주도함으로써 이전까지 개별 지주들과 갈등 관계에 있었던 농민들이 해당 지역의 관과 대립하게 되었

고(고동환, 1991:109), 이것이 앞서 검토한 19세기 중후반 농민들이 관에 대해 항쟁을 일으키게 된 원인이었다.

구체적으로 전자본주의체제의 버팀목이었던 환곡이 어떻게 전자본주의체제를 위협하게 되었는지를 개략해보자. 환곡의 부세화는 농민층의 분화 및 상품화폐경제의 발달과 밀접한 관련을 갖는다. 이러한 변화 과정에서 환곡이 전자본주의체제의 유지를 위한 분배체제로 작동하지 못했다는 것은 어쩌면 너무나 당연한 일인지도 모른다. 왜냐하면 농민층 분화와 상품화폐경제의 발달은 전자본주의적 신분질서에 의한 자족적 농업사회가 해체되어 간다는 것을 의미하기 때문에 전자본주의적 농업생산체제에 조응하는 구조로 만들어진 자족적 분배체제를 대표했던 환곡이 변화하는 사회경제적 조건에 조응할 수 없었던 것은 너무나 당연하다.

하지만 지배층은 농업이 여전히 가장 중요한 생산기반이었기 때문에 19세기 중반까지도 환곡을 운영하려고 했다. 1853년 철종 4년 이루어진 “各道糶弊矯揉別單各道적폐교구별단”은 1862년 임술농민항쟁이 일어나기 전에 이루어진 환곡의 마지막 개혁조치였다(송찬섭, 2002:46-60, 70). 핵심내용은 회수하지 못한 환곡에 대해 몇 년 간 시한을 두어 환수하는 조치로, 환수기간 동안 이자를 동결해주는 조치였다(限年排捧한년배봉). 이를 통해 봉건정부는 환곡의 원곡을 충원하려고 시도했다. 그러나 환곡의 환수는 쉽지 않았고, 회수되지 않는 환곡의 양은 더욱 늘어났다. 더욱이 환곡은 흉년이 들어도 제 역할을 하지 못함으로써 농민들을 동요시켰다. 결국 1862년 임술농민항쟁이 발생한 후에 비로소 환곡에 대한 근본적인 개혁조치가 “검토”되었다. 1862년 임술농민항쟁이 발생했던 하삼도(경상도, 전라도, 충청도)에서 항쟁이 발생한 지역의 수와 항쟁의 원인으로 환곡이 직접적으로 언급된 지역은 밀접한 관련을 갖고 있다(송찬섭, 2002:89-91).

1862년 농민항쟁이후 봉건정부에는 파환귀결(罷還歸結)을 대안으로 제시했다(송찬섭, 2002:173-86). 환곡을 통한 세금 징수를 철폐하고, 세금을 토지에 부과하겠다는 것이다. 환곡에서 걷던 세금을 토지와 어물, 소금, 선박 등에 부과하는 대안도 제시되었다. 환곡의 남은 곡식은 항류곡(恒留穀)으로 유치하기로 했고 이에 따라 ‘삼정이정절목(三政釐整節目)’이 만들어졌다. 봉건정부가 삼정이정절목을 발표한 것은 농민봉기의 원인이 환곡을 포함한 삼정의 문란에 있다는 것을 공식적으로 인정한 점이라는 점에서 의의가 있다(오영교, 1994:144). 물론 파환귀결로 인해 환곡의 종자대여와 진흥기능이 사라진 것은 아니다. 농업이 근간인 사회에서 농업생산성 유지를 위한 종자대여와 진흥기능은 필요했기 때문이다. 환곡을 대신해 1862년 150만 석의 항류곡이 읍단위가 아닌 교통이 편리한 곳에 설치됐다. 하지만 항류곡은 진흥적 성격보다는 예비곡의 성격이 강한 곡식이었기 때문에 구휼의 역할을 제대로 수행하지 못했다. 환곡의 곡물대여 기능이 사라지자 소농들은 큰 타격을 입게 되었다.

‘파환귀결’은 환곡의 적폐를 근본적으로 해결하지 못했다. 개항전인 1862년 임술농민항쟁까지만 해도 농민들의 요구는 환곡의 본래의 기능은 유지시키되, 환곡이 부세화되어 농민을 수탈하는 문제를 개선하라는 것이었다. 환곡을 폐지하라는 것은 아니었다. 결국 파환귀결은 실행되지 못했다. 삼정이정절목은 폐지되고 함경도 함흥 등지에서 농민항쟁이 다시 일어났다(오영교, 1994:146; 송찬섭, 2002:189). 봉건정부가 환곡을 대신할 토지 이외의 세원을 찾지 못하는 한 파환귀결은 대안이 될 수 없었다. 이후 봉건정부 내에서도 환곡을 폐지해야한다는 주장과 유지해야한다는 상반된 주장이 상존

하게 되었다(송찬섭, 2002:208). 놀라운 사실은 임술농민항쟁 이후 환곡의 폐지가 적극적으로 검토되었음에도 불구하고 환곡을 통한 재정수입은 19세기 중후반까지 오히려 증가했다. 환곡으로부터 얻는 호조의 재정수입을 보면 19세기 중엽 대략 8만량 정도였지만 임술농민항쟁 이후인 1868~1875년 사이의 무려 274,972냥으로 급증했다.³³⁾

과환귀결 대신 취해진 조치는 환곡의 미수곡을 탕감해주고 환곡을 균등하게 하는 탕포균환(蕩漕均環)의 조치였다(송찬섭, 2012:123; 2002:209-28). 하지만 문제는 여전히 환곡을 대신할 재원을 찾지 못했다는 것이다. 봉건정부는 결국 이러한 문제를 해결하지 못했다. 대원군 집권기에는 재정적 필요에 따라 이자를 수입을 얻을 목적으로 별비곡이라는 환곡을 다시 설치하였다(오일주, 1992:114-5). 1866년 고종 3년 내탕금(內帑金) 30만 냥으로 10만석의 병인별비곡(丙寅別備穀)을 조성하고, 1867년 고종 4년에는 신주전(新鑄錢) 150만 냥으로 50만석의 호조별비곡(戶曹別備穀)을 조성했다. 이중 병인별비곡은 모두 분급해서 재정보충용으로 사용하고, 호조별비곡은 재해에 대비하여 반분하여 운영하다가 병인별비곡과 호조별비곡을 통합해 사창(社倉)제를 운영했다. 이름만 사창이지 관이 주도하고 이자를 수취해 재정을 보완하는 용도로 쓰인 것은 환곡과 다를 바 없었다. 하지만 이 또한 지속되지 못한다.

1874년 고종의 청전(淸錢)혁파는 봉건정부의 재정문제를 심화시켰다. 이에 봉건정부는 별비곡을 재정보충용으로 사용함으로써 별비곡 형태로 유지되던 환곡체제의 기반이 흔들렸다. 또한 사창곡을 진흥을 위한 재원으로 사용했다. 하지만 재원이 충원되지 않는 상황에서 진흥과 재정보충의 역할을 했던 별비곡은 모두 소진되어 갔다(송찬섭, 2002:173-186). 갑오농민전쟁과 청일전쟁의 와중에서 1895년(고종 32년) 김홍집 내각은 민란과 농민전쟁의 원인 중 하나였던 환곡을 다시 혁파하고 사환조례(社還條例)를 반포한다. 관이 운영하던 환곡을 각 면에 분배해 이를 기금으로 사용해 민간이 사환제를 운영하게 함으로써 환곡의 폐해는 줄이고 환곡의 분배기능은 지속시키겠다는 것이었다(최익한, 2014[1947]:122). 사환의 기본 성격은 빈민을 구제하는 진대를 목적으로 했다는 점에서 사창제와는 달랐다(송찬섭, 2002:318-24). 또한 사환의 운영은 각 지역의 민들에 의해 운용되었다는 점 또한 특징적이다. 곡식대부에 대한 이자율도 30분의 1에 불과해 재정보충이 아닌 진대의 기능을 명확히 했다. 고종은 재정보충의 기능은 토지세로 전환하고, 진대의 기능은 사환제로 전환함으로써 전근대적인 조세체계에서 근대적 조세체계로 전환하려고 시도했다.

1901년 대기근 이후 헤민원에서 사환곡의 관리를 포함해 진대에 대한 업무를 담당하게 되었다. 그러나 1904년 헤민원마저 폐지된다. 1907년 5월에는 ‘지방금융조합’과 ‘지방금융조합 설립에 관한 건’이 공포되면서 미곡이 해당 면과 리의 재산이 되어 사환 또한 사라지게 된다(최익한, 2014[1947]:126). 1910년 강제 병탄으로 조선의 자족적 분배체제에서 핵심적 역할을 수행했던 (조선후기의 사회변화에 따라 다양한 모습으로 변화되었던) 환곡은 역사 속으로 사라지게 된다.

박이택(2010:205)은 조선후기 환곡제도를 평가하면서 그 붕괴의 원인을 “재량적 규제”가 제대로 작동하지 않았기 때문이라는 운영상의 문제를 제기한다. 그러나 가장 중요한 문제는 운영의 문제라고 보기 어렵다. 구조적으로 상품화폐경제의 발달이 농민층의 분화와 함께 신분질서에 의해 유지되는 소

33) 다만 19세기 말로 가면 다른 관청으로부터의 환곡의 이전, 환곡의 모곡의 이전, 임시수입 등 가입(加入)의 격감으로 인해 환곡으로부터의 재정수입은 감소한다(오일주, 2002:71).

농 중심의 자족적 농업생산체제의 유지를 어렵게 만들었던 것이 분배제도로써 환곡의 근본적 문제라고 할 수 있다. 봉건정부가 세금을 토지에 집중시키는 정책을 시행한 것은 조선이라는 봉건사회의 토대가 되는 신분제를 봉건정부 스스로 해체하려는 것이었다(고동환, 1991:83). 조선정부는 폐망 직전까지 환곡체제를 유지하기 위한 다양한 개혁을 시도했지만 변화하는 사회경제적 조건에 조응하는 구조적 대안을 마련하지 못했다. 아래로부터의 모든 항쟁과 개혁이 환곡의 폐해를 지적하고, 개혁하려고 했지만 결국 백가지 개혁이 모두 아무런 소용이 없었다. 결국 전자본주의 체제는 19세기에 들어 1811년 평안도 농민항쟁, 1862년 임술농민항쟁 등과 같은 대규모 민중봉기, 개항으로 인한 외세의 침탈, 갑오농민전쟁으로 이어지면서 심각한 위기에 직면하게 된 것이다. 그리고 환곡으로 대표되는 조선의 분배체제는 일제의 강제병탄에 의해 강제적으로 종식되게 되었다.

6. 정리와 함의

본 연구는 1876년 개항을 전후한 시기부터 1910년까지의 분배체계를 검토하면서 전자본주의 사회의 분배체계를 정치와 경제의 연관성 하에서 이해하려고 했다. 너무나 당연한 결론이지만 분배체계는 한 사회의 정치적·경제적 특성과 변화를 반영하고 있다는 명제가 전자본주의 사회에서도 여전히 통용될 수 있음을 확인했다. 경제적 변화에 조응하지 못하는 분배체계는 그 시대를 사는 사람들에게 “축복이 아니라 재앙”이라는 사실을 환곡의 부세화 과정을 통해서 확인했다. 하지만 개항을 전후한 시기부터 1910년까지 정치·경제·분배체계의 상호관련성은 물론 정치·경제·분배체계 각각에 대해서도 제대로 검토되지 못했고, 일부 중요한 역사적 실체는 다루지도 못했다. 예를 들어, 주체와 권력관계를 검토하면서도 독립협회와 1905년 이후 의병항쟁 등 중요한 역사적 사실들을 검토하지 못했다. 이러한 한계에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 중요한 함의와 질문을 도출해냈다.

하나는 일제강점기 이전 조선사회의 분배체계에 대한 새로운 서술이 필요하다는 것을 확인했다. 조선사회의 분배체계는 환곡을 중심으로 한 자족적 분배체계(환곡체제)라고 규정할 수 있다. 개항을 전후한 시기부터 1910년 강제병탄에 이르는 시기는 환곡을 중심으로 한 조선의 자족적 분배체제가 해체·붕괴되어가지만 상품화폐경제의 발달을 반영하는 새로운 분배체계는 아직 출현하지 않는 시기로 볼 수 있다. 민의 부담을 줄이기 위한 몇 차례의 개혁조치들이 논의되었지만, 전자본주의체제의 운영이 자족적 농업생산에 기반 하는 한 환곡의 부세화 기능을 막고 본래의 분배기능을 유지할 수 있는 묘책은 존재하지 않았다. 결국 환곡은 1811년 평안도 농민항쟁으로부터 시작된 농민항쟁(전쟁)의 중요한 원인이 되었다.

문제는 상품화폐경제의 발달과 함께 농민층의 분화가 심화되고, 신분제가 해체되어 가는 상황에서 토지에 의존한 전통적인 재정운영은 환곡의 부세화를 더욱 촉진시켰다. 토지이외의 세원이 없는 상황에서 모든 개혁조치는 그야말로 백약이 무효했다. 결국 문제는 변화하는 상품화폐경제의 확대라는 사회경제에 조응하지 못하는 조선 전자본주의체제의 분배체계와 재정체계의 구조적 문제였던 것이다.

다른 하나는 대부분의 사회복지 문헌들에서 근대이전의 조선의 분배제도로 ‘계’와 ‘향약’ 등 민간에

서 이루어진 자조적 제도를 언급하지만(감정기 외, 2010: 369; 안상훈 외, 2005: 22-3; 홍경준, 1998:22-3) 이는 조선사회의 분배체계, 특히 조선후기 분배체계의 특성을 적확(的確)하게 설명한 것이라고 보기 어렵다. 왜냐하면 조선의 분배체계의 핵심은 국가적 분배체계인 환곡을 중심으로 한 자족적 분배체계이고, '계'와 '향약'은 상호부조의 성격보다 유생들의 향촌사회 지배를 정당화하는 이념적, 실재적 도구의 성격이 강했기 때문이다. 제도가 진공상태에서 만들어지지 않는다는 점을 고려하면 조선이 자본주의 세계체계에 편입된 개항을 전후한 조선후기의 분배체계에 대한 이해는 현재 한국사회의 분배체계(복지체제)를 이해하는 출발점으로 다시 복원될 필요가 있는 것이다.

참고문헌

- 감정기·최원규·진재문, 2010. 『사회복지의 역사개정판』. 서울: 나남.
- 강만길, 1971. “京江商人研究: 조선후기 상업자본의 성립” 『아세아연구』, 142: 23-47.
- 강만길, 1972. “開城商人研究” 『韓國史研究』, 8: 613-636.
- 고동환, 1991. “19세기 부세운영의 변화와 성격.” 한국역사연구회 편, 『1894년 농민전쟁연구 1: 농민전쟁의 사회경제적 배경』, pp. 71-125. 서울: 역사비평사.
- 고동환, 1994. “1811~12년 평안도 농민전쟁.” 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 10: 중세사회의 해체 2』, pp. 61-148. 서울: 한길사.
- 고동환, 2003. “동학농민전쟁의 사회경제적 배경.” 국사편찬위원회 편, 『한국사39: 제국주의의 침투와 동학농민전쟁』, pp. 269-282. 서울: 탐구당.
- 고석규, 2003. “서북지방의 민중항쟁.” 국사편찬위원회, 『한국사 36: 조선후기 민중사회의 성장』, pp. 213-277. 서울: 탐구당.
- 권태연, 2009. “‘홍경래 난’ 연구의 쟁점.” 『한국인물사연구』, 11: 401-425.
- 길현중, 2005. 『대한제국기 공공복지의 내용과 성격에 관한 연구: 공공복지 전담기관인 혜민원을 중심으로』. 서울대학교 석사학위 논문.
- 김광진·정영술·손전후, 1988. 『조선에서 자본주의적 관계의 발전』, 서울: 열사람.
- 김상균, 1989. “사회복지사 연구와 사회복지학의 이론.” 하상락 편, 『韓國社會福祉史論』, pp. 19-37. 서울: 박영사, p. 33.
- 김용섭, 1995. 『증보판 朝鮮後期農業史研究[I]: 農村經濟·社會變動』. 서울: 지식문화사.
- 김재호, 2010. “조선후기 중앙재정의 운영: 六典條例의 분석을 중심으로.” 이현창 편, 『조선후기재정과 시장: 경제체제론의 접근』, pp. 41-74. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김재호, 2011. “조선왕조 장기지속의 경제적 기원.” 『經濟學研究』, 594: 53-117.
- 김정인, 2010. “내재적 발전론과 민족주의.” 『역사와 현실』, 77: 179-214.
- 도면희, 2003. “개항 후의 국제무역.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 39: 제국주의의 침투와 동학농민전쟁』, pp. 137-182. 서울: 탐구당, p. 149.
- 문용식, 1990. “19세기 前半 還穀 賑恤機能의 變化過程.” 『釜山史學』, 19: 79-118
- 문용식, 2000. 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』. 서울: 경인문화사.
- 문용식, 2006. “『輿地圖書』를 통해 본 18세기 조선의 환곡 운영 실태.” 『한국사학보』, 25: 495-529, p.

500.

- 梶村秀樹. 1983. “李朝末期 綿業의 流通 및 生産構造.” 사계절 편집부편, 『韓國近代經濟史研究』, pp. 101-212. 서울: 사계절
- 박기수. 2007. “한국과 중국의 자본주의쟁아론.” 『사립』, 28: 203-248.
- 박상일. 1971. 『한말 및 일정시대의 사회사업에 관한 연구』. 중앙대학교 석사학위논문.
- 박이택. 2010. “17,18세기 환국에 대한 제도론적 접근: 재량적 규제체계의 역할을 중심으로.” 이현창 편, 『조선후기재정과 시장: 경제체제론의 접근』, pp. 175-207. 서울: 서울대학교출판문화원, p. 183.
- 송찬섭. 1999. “韓末 社還制의 成立과 運營” 『한국사론』, 41·42: 789-842.
- 송찬섭. 2002. 『朝鮮後期 還穀制改革研究』. 서울: 서울대학교출판부.
- 송찬섭. 2003. “삼남지방의 민중항쟁.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 36: 조선 후기 민중사회』, pp. 277-335. 서울: 탐구당.
- 신영우. 2003. “동학농민군의 재기.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 39: 제국주의의 침투와 동학농민전쟁』, pp. 421-447. 서울: 탐구당.
- 신용하. 2003. “개화과의 형성과 활동.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 38: 개화와 수구의 갈등』, pp. 15-51. 서울: 탐구당.
- 안병태. 1982. 『한국근대경제와 일본 제국주의』. 서울: 백산서당.
- 안상훈·조성은·길현중. 2005. 『한국 근대의 사회복지』. 서울: 서울대학교출판부.
- 양진석. 1999. “17세기 후반 환곡분급방식의 형성.” 규장각, 22: 119-134.
- 오영교. 1994. “1862년 전국농민항쟁.” 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 10: 중세사회의 해체 2』, pp. 105-148. 서울: 한길사.
- 오일주. 1992. “조선후기 재정구조의 변동과 환국의 부세화.” 실학사상연구, 3: 59-118
- 우윤. 1994. “갑오농민전쟁.” 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 12: 근대민족의 형성 2』, pp. 131-154. 서울: 한길사
- 원재영. 2014. 『朝鮮後期 荒政 연구』. 연세대학교 사학과 박사학위 논문.
- 이세영. 1994. “개항기 지주제의 변동.”
- 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 12: 근대민족의 형성 2』, pp. 61-93. 서울: 한길사.
- 이영학. 2003. “농업생산력의 발달과 상품작물의 지배.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 33: 조선 후기의 경제』, pp. 32-68. 서울: 탐구당.
- 이영호. 2011. “내재적 발전론 역사인식의 궤적과 전망.” 『한국사연구』, 152: 239-274.
- 이영훈. 2002. “조선후기 이래 소농사회의 전개와 의의.” 『역사와 현실』, 45: 3-38.
- 이영훈·최윤오·이세영·김건태·김재호·왕현중·김선경. 2002. “토론: 조선후기 사회를 어떻게 볼 것인가?” 『역사와 현실』, 45: 73-126.
- 이운상. 1994. “열강의 이권침탈과 경제의 예속화 과정.” 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 11: 근대민족의 형성 1』, pp. 265-302. 서울
- 이현창. 2003. “무역구조의 변동과 시장권의 재편성.” 국사편찬위원회 편, 『한국사 44: 갑오개혁 이후의 사회·경제적 변동』, pp. 153-178. 서울: 탐구당, pp. 153-154.
- 이현창. 2008. “조선 후기 資本主義萌芽論과 그 代案.” 『韓國史學史學報』, 17: 77-128.
- 이현창. 2010. “조선왕조의 경제통합체제와 그 변화에 관한 연구.” 이현창 편, 『조선후기 재정과 시장: 경제체제론의 접근』, pp. 439-472. 서울: 서울대학교출판문화원.

- 임병훈. 1991. "18·9세기 광업·수공업생산의 발전과 '자본주의망아지'." 『동양학학술회의강연』, 20: 77-92.
- 전석담·허중호·홍희유, 1989, 『조선에서 자본주의적 관계의 발생』, 서울: 이성과 실천.
- 정승진. 2009. "金容變의 原蓄論과 社會經濟史學의 전개: 朝鮮後期農業史研究 I·II." 『韓國史研究』, 147: 335-356.
- 정주신. 2007. "조선후기 개성상인의 성장과 그 쇠퇴요인 일고찰." 『아태연구』, 142: 21-47.
- 정진상. 2003. "동학농민군의 폐정개혁 요구." 국사편찬위원회 편, 『한국사 39: 제국주의의 침투와 동학농민전쟁』, pp. 353-375. 서울: 탐구당.
- 정창렬. 1994. "근대국민국가 인식과 내셔널리즘의 성립과정." 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 11: 근대민족의 형성 1』, p. 61-77. 서울: 한길사.
- 정창렬. 2003. "동학농민전쟁의 역사적 의의." 국사편찬위원회 편, 『한국사 39: 제국주의의 침투와 동학농민전쟁』, pp. 487-510. 서울: 탐구당.
- 정향지. 1993. 『朝鮮後期 賑恤政策 研究: 18世紀를 중심으로』. 이화여자대학교대학원 사학과 박사학위논문.
- 정향지. 1997. "숙종대 賑恤政策의 성격" 『역사와 현실』, 25: 48-86, pp. 51-2.
- 조성윤. 1994. "임오군란." 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현채·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 엮음, 『한국사 12: 근대민족의 형성 2』, pp. 131-154. 서울: 한길사.
- 中村哲. 2007. "동북아시아 경제의 근세와 근대, 1600~1900." 나카무라 사토루·박섭 엮음, 『근대 동아시아 경제의 역사적 구조』, pp. 19-57. 서울: 일조각.
- 차남희. 1991. "후기 조선사회에 있어서의 자본주의 농촌침투와 농민운동." 『한국정치학보』, 251: 75-101.
- 차남희·윤현수. 2004. "자본주의의 2008 농촌침투와 농민운동: 1984년 갑오농민전쟁을 중심으로." 『사회과학 연구논총』, 12: 21-46, p. 29. 한길사, p. 273
- 최원규. 2003. "개항기 지주제와 농업경영." 국사편찬위원회 편, 『한국사 39: 제국주의의 침투와 동학농민전쟁』, pp. 243-266. 서울: 탐구당.
- 최원규. 1989. "조선후기의 아동복지." 하상락 편, 『韓國社會福祉史論』, pp. 245-278. 서울: 박영사.
- 최윤오. 2002. "조선후기 사회경제사 연구와 근대: 지주제와 소농경제를 중심으로." 『역사와 현실』, 45: 39-71.
- 최익한. 2013[1947]. 『조선사회정책사』. 송찬섭 엮음. 서울: 서해문집.
- 하원호. 1997. 『한국근대 경제사연구』. 서울: 신서원.
- 하원호. 1991. "곡물의 대일수출과 농민층의 저항." 한국역사연구회 편, 『1894년 농민전쟁연구 1: 농민전쟁의 사회경제적 배경』, pp. 243-303. 서울: 역사비평사.
- 한국민족문화대백과사전. 출처: <http://encykorea.aks.ac.kr/> 접근일 2015년 7월 30일 오전 10:20.
- 한국복지연구회 편. 1985. 『사회복지의 역사』. 서울: 이론과 실천.
- 한국은행 경제통계시스템. 2015. 100대 통계: GDP명목, 계절조정. 접근일 2015년 7월 31일 오후 12:23. http://ecos.bok.or.kr/flex/Key100Stat_k.jsp
- 홍경준. 1998. "한국과 서구의 국가복지 발전에 대한 비교사적 검토: 전통과 탈현대의 사이에서." 『한국사회복지학』, 35: 427-451.
- Bottomore, T. ed. 1983. A dictionary of Marxist thought (2nd ed.). Malden, Massachusetts: Blackwell.

- Marx, K. 2000[1857]. 『정치경제학 비판요강 I』. 김호균 옮김. 서울: 그린비.
- Marx, K. 2008[1867]. 『자본 I: 경제학 비판』. 강신중 옮김. (Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie I, 4th ed, 1890). 서울: 도서출판 길.
- Marx, K. 2010[1894]. 『자본 III: 경제학 비판』. 강신중 옮김. (Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie). 서울: 도서출판 길.
- Mielants, E. 2012[2007]. 『자본주의의 기원과 서양의 발흥』. 김병순 옮김. (The origins of capitalism and the rise of the west). 서울: 글항아리.
- OECD. 2016. Social Expenditure: Aggregated ata.
- 출처: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX__AGG. 접근일. 2016년 3월 17일.
- Schweinitz, K. 2001[1943]. 『영국 사회복지 발달사: 1349년 노동자 조례에서 1942년 베브리지 보고서까지』. 남찬섭 옮김 (England's road to social security: From the Statute of Laborers in 1349 to the Beveridge Report of 1942, 1961 Republication Ed.). 서울: 인간과 복지.

The Dissolution of Pre-capitalistic Distributional System - From 1876 to 1910 -

Yoon, Hong Sik
(Inha University)

This study aimed to understand the pre-capitalistic distributional system in association with politics and economics by examining the distributional system between 1876 (the opening of a port era) and 1910. The study revealed that the distributional system reflected the political and economic characteristics and changes of the pre-capitalistic society. The examination indicated the following implications and questions. First, we need a new narrative of Chosun's distributional system before the period of Japanese occupation. Chosun's distributional system can be identified as a self sufficient system (Hwan-gok). Second, most social welfare literature discuss private self sufficient system such as Gye or Hwang-Yak as the distributional system in the pre-modern Chosun; however, this does not accurately explain the system of Chosun society. Implication of such findings are discussed.

Key words: Hwangok, distributional system, welfare state, the opening of a port, welfare of Chosun

[논문 접수일 : 16. 04. 10, 심사일 : 16. 05. 03, 게재 확정일 : 16. 05. 19]