creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

教育學碩士學位論文

# 대한제국기 賑恤政策의 개편과 황실의 진휼활동

2023년 2월

서울大學校 大學院
社會敎育科 歷史專攻
김 아 름

# 대한제국기 賑恤政策의 개편과 황실의 진휼활동

지도교수 김 태 웅

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함

2022년 10월

서울大學校 大學院

社會敎育科 歷史專攻

김 아 름

김아름의 교육학석사 학위논문을 인준함

2023년 1월

委 員 長 _____ (인)

副 委 員 長 _____ (인)

委 員 _____ (인)

# 국문초록

본 연구는 갑오개혁 이후부터 1904년까지 대한제국이 조선 후기 이래 이어진 진휼정책을 어떻게 계승하며 변화시켰는가를 살펴본 것이다.

조선왕조는 건국 이래 진휼을 중요한 王政으로 생각하였다. 따라서 조선은 還上, 勸分, 內需司의 재원 등을 賑資로 마련하고 義倉, 常平倉, 賑恤廳 등의 진휼기구를 설치하여 운영하였다. 그러나 1894년 甲午改革의 재정 개혁은 진휼청의 폐지, 조세 금납화로 인한 비축곡 소멸을 야기하였다. 또한 19세기 이후 폐단을 일으켰던 환곡제가 폐지되고, 이를 대체할 社還制가 정비되었다. 그러나 사환제는 환곡의 규모와 공공성에 비하여 크게 축소되었으며 운영 과정에서도 어려움이 있었다.

한편 1890년대 이후 미곡 수출이 본격화되면서 식량난이 대두하였고, 더욱이 갑오개혁 이후 국가의 비축곡이 사라져 흉년임에도 진휼을 실시할 수 없었다. 이에 대한제국은 자유무역을 지지한 개화파의 여론대로 수입 미곡의 면세 조치를 통해 국내 미곡 부족 문제를 해결하고자 했다. 그러나 외국과 국내의 상인은 최대한 높은 가격을 유지하기 위해 수입량을 자체적으로 조절하였으므로 진휼 효과는 미미하였다. 이 경험으로 대한제국은 진휼을 시장에 맡겨서 실효를 거둘 수 없음을 파악하였다.

1901년 흉년으로 대기근이 발생하자 진휼을 위한 두 가지 논의가 등장하였다. 첫째, 외국에서 저렴한 가격으로 미곡을 사들여 국내에 공급함으로써 국내의 미가를 조절하고 진휼하는 것이다. 황실 재정 기구인 내장원은 직접 외국 상인과 계약을 맺고 약 30만 석에 달하는 안남미를 지속적으로 수입해 공급하였다. 둘째, 의연금을 낸 부민에게 벼슬을 주는 권분을 실시하는 것이다. 권분은 선조들이 진휼을 위하여 시행하였던 전통적인 진휼책이었으며, 국가 재정이 부족한 당시 상황에서 민간의 재원을 진자로 이용할 수 있는 시의적절한 대책이었다. 대한제국은 진휼청의 전례에 의거하여 설립한 진휼 상설기구인 惠民院을 통하여 빈민 진휼, 사환곡 관리, 권분을 수행하였다.

이처럼 1901년에 대한제국이 실시한 진휼은 조선의 전통적 진휼을 재

현하되 당시의 상황을 반영하여 운영하는 것이었다. 광무개혁의 이념인 구법을 근본으로 삼고 신법을 참작하려는, 이른바 '舊本新參'은 1901년 대한제국의 진휼에서도 찾아볼 수 있다. 대한제국이 근본으로 삼은 전통은 조선시대의 진휼 방식과 이념이었다. 황실 재정 기구인 내장원의 재원을 진휼에 이용한 것은 조선시대에 왕실의 재산을 진휼에 투입하여 왕실재정의 공공성을 강화했던 전통이 재현된 것이었다. 조선의 유교적 이념은 대한제국에서도 이어져 진휼에 대한 가장 중요한 동기로서 작용하였다.

대한제국은 조선시대와 다른 상황이었으므로 진휼 방식은 이전과 같지 않았으며, 오히려 양적·질적으로 발전하였다. 대한제국은 국내 미곡의 절반 가격으로 안남미를 수입하여 시장에 분급함으로써 미가 조절을 시도하였다. 대한제국은 조선시대에 저렴한 미곡의 부족으로 실시되지 못하였던 常平의 원리를 근대 자본주의 무역을 활용함으로써 확대 실시하였다. 또한 혜민원의 구성과 운영 방식은 조선의 진휼청보다 체계적으로 진전되었으며, 과거제 폐지 이후 관직에 대한 열망이 강했던 상황에서 많은 이들이 권분에 참여함으로써 진자 확보에 실효를 거두었다.

대한제국은 진휼을 실시하여 황제 중심의 집권력과 공공성을 바탕으로 민생을 안정시키고 주체적인 근대국가를 수립하고자 하였다. 대한제국이 국가에 필수적인 진휼 사업을 지속적으로 실시하였다는 점을 반영하여 대한제국에 대한 재평가가 이뤄질 필요가 있다.

**주요어 : 진휼, 사환, 방곡령, 안남미, 내장원, 혜민원, 권분**

**학 번 : 2020-27794**

# 차 례

1. 서언 ····· 1

2. 전통적 진휼정책의 재정비와 외국미 수입 구상 ····· 4
1) 조선의 진휼정책과 갑오개혁 이후의 변화 ····· 4
2) 社還制 정비 노력과 운영 ····· 6
3) 국가 防穀令의 시행과 미곡 수입 구상 ····· 9

3. 1901년 大飢饉과 대한제국 황실의 진휼활동 ····· 14
1) 辛丑年 대기근과 진휼 논의 ····· 14
2) 內藏院의 安南米 수입과 공급 ····· 19

4. 惠民院의 설립과 勸分의 재등장 ····· 32
1) 민간 진휼 기구의 한계와 국가 진휼 기구의 復設 ····· 32
2) 혜민원 운영과 권분 실시 ····· 36

5. 결어 ····· 41

參考文獻 ····· 44

Abstract ····· 50

# 1. 서언

조선왕조는 건국 초부터 진휼을 王政의 우선적인 과제로 생각하였으므로,[1] 시기나 상황에 따라 그 모습을 달리하면서 賑恤을 지속하였다.[2] 조선의 기본적인 진휼 형태는 굶주리는 백성에게 미곡을 분급하는 것이었다.[3] 그런데 조선은 개항 이후 세계 자본주의 체제에 편입되며 본격적인 대규모의 미곡 수출이 시작되었고,[4] 또한 갑오개혁 과정에서 진휼청과 환곡이 폐지되고 조세 금납화가 이루어졌다. 즉, 대한제국은 미곡의 수출 증대로 인한 국내 미곡 부족과 함께, 갑오개혁으로 국가의 비축곡이 사라지는 이중고에 처하며 기존의 진휼 방식이 불가능하게 되었다. 따라서 대한제국은 조선 건국 이래 실시되어 오던 진휼정책을 당시 시대적 변화를 반영하여 재정비할 필요가 있었다.

진휼은 민인의 재생산을 보장함으로써 한 국가의 존립과 직결되는 중요한 분야이다. 또한 한 국가의 진휼정책은 그 국가가 처한 정치·경제·사회의 특수한 시대적 상황을 반영한다. 조선시대의 진휼에 대한 연구 성과가 축적되어 그 구체적인 내용이 널리 알려진 것과 달리,[5] 대한제국의

---

1) 『太祖實錄』卷1, 太祖 1년 7월 28일 丁未, 1冊, p.22. '一, 鰥寡孤獨, 王政所先, 宜加存恤. 所在官司, 賑其飢乏, 復其賦役'.

2) 조선시대에 기민을 구제하는 방식은 賑濟, 賑貸, 蠲減, 保養, 救療 등으로 다양하다. 본고에서는 흉년이나 재난에 사람들을 구제하기 위해 국가 주도하에 식량과 현물 등을 유·무상으로 지급하는 정책과 활동들을 '賑恤'이라는 용어로 통칭함을 미리 밝혀둔다. 조선시대에 지방의 진휼을 감독하기 위하여 파견한 관원이 '賑恤使'였던 것(『世宗實錄』卷76, 世宗 19년 2월 9일 己巳, 4冊, p.53), 백성 구제를 위해 설치한 관청의 명칭이 '賑恤廳'이었던 것(『中宗實錄』卷26, 中宗 11년 10월 11일 己未, 15冊, p.222)은 廣義의 진휼을 사용한 것이었다. 대한제국 시기에도 각종 공문서와 신문 기사에서 廣義의 '진휼'이라는 용어 아래 다양한 빈민 구제책들을 포괄하여 사용하였다.

3) 『經國大典』, 「戶典」 軍資倉. '軍資倉, 又置別倉, 量畜雜穀貸民, 秋納本數.'

4) 이헌창, 「개항기 시장구조와 그 변화에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1990, pp.90~95; 하원호, 『한국 근대 경제사연구』, 신서원, 1997, p.125.

5) 조선시대의 대표적인 진휼 연구들로는 다음과 같은 연구들이 있다.
송찬식, 「이조시대 還上取耗補用考」 『역사학보』27, 1965; 임기형, 「조선전기 진휼제도 연구」 『역사학연구』3, 1967; 김용섭, 「환곡제의 이정과 사창법」 『동방학지』34, 1982; 오일주, 「조선후기 국가재정과 환곡의 부세적 기능의 강화」, 연세대학교 석사학위논문, 1984; 양진석, 「18·19세기 환곡에 관한 연구」 『한국사론』21, 1989; 송찬섭, 「19세기 환곡제 개혁의 추이」, 서울대학교 박사학위논문, 1992; 이정수, 「조선전기 상평창의 전개와 기능」 『부산사학』27, 1994; 조규환, 「16세기 환곡운영과 진자조달방식의 변

진휼정책에 대한 연구는 상대적으로 저조한 편이다. 이는 대한제국의 진휼정책이 사회복지사 차원에서 조선의 전통적 진휼과 일제 강점기의 서구식 사회사업 사이의 과도기로서 언급될 뿐 크게 주목되지 않았기 때문이다.[6] 하지만 대한제국의 진휼정책의 성격을 파악하는 것은 대한제국의 국가 운영 방향과 위기 타개책을 해명하고, 더 나아가 광무개혁의 성격을 이해하는 데 중요한 관건이 될 수 있다.

대한제국의 진휼정책을 단독으로 다룬 연구는 2000년대부터 등장하였는데, 이 연구들은 대한제국에서 1901년 진휼 기구로 설치한 혜민원을 살펴봄으로써 대한제국기 진휼정책의 성격을 밝히고자 하였다.[7] 그러나 이 연구들은 특정 진휼 기구나 활동에 국한하여 대한제국의 진휼정책을 평가하였다. 이러한 접근 방식으로는 특정 기구나 제도가 수립되고 시행된 내용을 정리하는 수준에 그칠 수밖에 없으며, 대한제국기 진휼정책의 역사적 의의 또한 일시적이고 제한적인 시도로 한정될 수밖에 없다. 하지만 한 국가의 진휼정책은 어느 한순간에 일시적으로 시행되기보다는, 기존 제도의 누적된 운영 경험을 바탕으로 삼아 발현되었다는 점에서 연속적인 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

또한 대한제국기 진휼정책은 타 분야와 연계되어 검토되기도 하였다. 갑오개혁 이후 미곡 시장에 발생한 가격 교란 상황에서 대한제국이 미가를 안정시키기 위해 실시한 정책들을 진휼의 관점에서 살펴본 연구,[8] 대한제국기 내장원의 미곡 공급 정책을 진휼정책이자 재정 확보책으로 평가한 연구,[9] 마지막으로 대한제국기 언론에 등장한 빈민구제 담론을 분

---

화」『한국사론』37, 1997; 문용식, 『조선후기 진정과 환곡운영』, 경인문화사, 2001.

6) 1947년 간행된 최익한의 『조선사회정책사』는 최초의 우리나라 공공복지에 관한 역사서라고 할 수 있다. 그는 대한제국 시기의 진휼정책으로 사환제와 혜민원을 처음으로 언급하였다(최익한, 『조선 사회 정책사』, 서해문집, 2013). 이후 여러 사회복지 역사서에서 대한제국의 진휼정책으로 혜민원을 소개하였으나, 단지 존재 자체의 기록에만 중점을 두었다(길현종, 「대한제국기 공공복지의 내용과 성격에 관한 연구: 공공복지 전담기관인 혜민원을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2005, p.4). 대한제국기 진휼정책을 다룬 연구는 아니지만, 송찬섭이 조선의 환곡제가 19세기에 변동되고 대한제국의 사환제로 성립되는 과정을 정리하였다(송찬섭, 「한말 사환제의 성립과 운영」『한국사론』40·41, 1999).

7) 길현종, 위의 논문; 남슬기, 「대한제국기 혜민원의 설치와 운영」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2012.

8) 김기성, 「개항기 미곡 시장과 관리 방식의 변화」, 고려대학교 박사학위논문, 2020.

석해 시장의 자유 이념이 관철되는 과정을 살펴본 연구 등이 그것이다.[10] 이러한 연구들은 실증적 분석으로 개별 주제를 특화함으로써 진휼과 관련된 연구의 다양화에 기여하였다.

그러나 이 연구들은 공통적으로 갑오개혁 이후부터 혜민원이 설치된 1901년 이전 시기를 국가 진휼의 공백기로 인식하고 있다. 전술한 바와 같이 갑오개혁 이후 제도상으로 진휼청과 환곡이라는 기존의 진휼 기구와 분배체계가 사라진 것은 사실이다. 그러나 이 시기 환곡을 폐지한 대신 社還制가 실시된 것,[11] 흉년의 상황에 국가가 해외로의 미곡 수출을 중단한 것,[12] 내부 관할 하의 빈민 진휼 기구 賑民署가 잠시 운영된 것[13] 등의 기록들은 대한제국이 갑오개혁 이후 1901년 이전에도 국내 미곡 확보와 새로운 분배체계 및 진휼 기구 마련을 위해 노력했음을 보여준다. 단지 제도와 기구의 부재만으로 이 시기를 공백기라고 평가할 수는 없으므로, 이 시기 대한제국이 새로운 진휼을 위해 무엇을 염두에 두고 어떠한 노력을 했는가를 살펴봐야 할 것이다.

본 연구는 갑오개혁 이후부터 1904년까지 대한제국이 조선 후기 이래 이어진 진휼정책을 어떻게 계승하며 변화시켰는가를 연속적인 관점에서 살펴보고자 한다. 이로써 상대적으로 빈약했던 대한제국의 진휼정책에 대한 체계적인 이해가 가능할 것이며, 더 나아가 대한제국의 역사적 의미 도출에 기여할 수 있을 것이다. 본 연구는 각종 공문서를 위주로 진휼 정책을 살펴보면서, 이들 자료에서 살펴볼 수 없는 내용은 당시 신문자료들을 참고할 것이다. 또한 외국인이 작성한 자료들과 개인 기록물을 검토하여 대한제국의 진휼정책을 분석하고 당시 민인들의 인식을 살펴볼 것이다. 마지막으로 2차 사료로 개항기와 대한제국기 미곡 수출과 관련된 연구 성과들을 참조하여 원 사료의 분석만으로 부족할 수 있는 부분을 보충하고자 한다.[14]

---

9) 박성준, 「대한제국기 진휼정책과 내장원의 곡물 공급」『역사학보』218, 2013.
10) 김윤희, 「1894~1919년 근대빈민구제담론의 구조와 허구성」『한국사학보』62, 2016.
11) 『高宗實錄』卷33, 高宗 32년 3월 12일 癸未, 2冊, p.541; 高宗 32년 윤5월 26일 丙寅, 2冊, p.568; 『公文編案』(奎18154) 51권, 1898년 5월 19일; 47권, 1898년 8월 21일.
12) 『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 7월 23일, 3冊, p.217.
13) 『독립신문』, 1899년 3월 18일, 1899년 6월 16일.

## 2. 전통적 진휼정책의 재정비와 외국미 수입 구상

### 1) 조선의 진휼정책과 갑오개혁 이후의 변화

조선은 국초 義倉을 설치한 뒤 還上를 분급하여 진휼하였다.[15] 그런데 의창은 자체 수입원이 없었으므로 곡식을 분급할수록 미납분이 늘어나 운영에 어려움을 겪었다.[16] 성종대는 미가의 앙등을 방지하고자 국가 보유곡을 싼값으로 방출하여 물가조절과 함께 진휼을 위한 常平倉 설치가 논의되었다.[17] 그러나 富商大賈가 이를 악용하는 폐단이 발생하였고,[18] 지속되는 재해로 상평창은 곡식을 방출하기만 하였으므로 제대로 운영되지 못하였다.[19] 이후 상평창은 물가조절보다는 의창의 기능을 담당하는 常平義倉으로 바뀌었다.[20]

한편 16세기 재해 행정을 전담하기 위한 중앙의 임시관서로 설치된 賑恤廳은 17세기 중반부터 상설기구가 되었다.[21] 진휼청은 상설기구가 되기 전 置廢를 반복하는 과정에서, 흉년이 뜸해지면 진휼 후 남는 여유곡을 상평의 원리를 활용하며 증식해 常平廳으로 전환되기도 하였다. 이후에도 진휼청과 상평청의 유대관계는 지속되었으며, 진휼청은 賑資를 확보하고자 전국의 대동미를 관장하는 宣惠廳에 소속되었다.[22] 진휼청은

---

14) 김경태, 『한국 근대 경제사 연구: 개항기의 미곡 무역·방곡·상권문제』, 창작과비평사, 1994; 하원호, 앞의 책.
15) 『太祖實錄』卷2, 太祖 1년 9월 24일 壬寅, 1冊, p.31.
16) 『文宗實錄』卷5, 文宗 즉위년 12월 2일 壬申, 6冊, p.323; 김훈식, 「조선 초기 의창 제도 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1993.
17) 『成宗實錄』卷140, 成宗 13년 4월 2일 庚子, 10冊, p.313.
18) 『中宗實錄』卷67, 中宗 25년 1월 5일 丙申, 17冊, p.179.
19) 『明宗實錄』卷7, 明宗 3년 2월 21일 戊辰, 19冊, p.572.
20) 이정수, 앞의 논문, pp.107～118.
21) 본래 진휼청은 현종연간 숙종초년의 반복된 흉년으로 거의 매년 설치되면서 자연스럽게 상설기구화가 되었다고 파악되었다. 최근에는 흉년이라는 외부적 요인 외에도 조선왕조의 재해 행정을 위한 지속적인 노력도 중요한 내부적 요인이 되었다고 보는 견해도 등장하였다(원재영, 「조선후기 황정 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 2014, pp.73～99)
22) 이태진, 「상평창·진휼청의 설치 운영과 구휼문제」 『한국사』30, 국사편찬위원회, 1998, pp.350～358; 원재영, 위의 논문, pp.65～73.

곡식 대여, 移粟, 納粟, 設粥 등을 수행하였고, 보유 곡식을 시가보다 저렴하게 판매함으로써 미가 상승을 방지하고자 하였다.[23] 다만 당시 재정 형편상 보유 곡식이 많지 않아 큰 효과는 없었다.[24]

조선 후기 진휼을 위한 진자는 크게 세 가지였다. 첫째로 환곡은 본래 흉년에 대비하는 비축과 진휼을 위한 것이었는데, 19세기부터 국가재정이 악화되며 농민에게 대여한 곡식에서 높은 이자를 취하게 되었다. 환곡 본연의 기능인 진휼 역할이 축소되었을 뿐 아니라, 환곡이 일종의 부세가 되어 각종 폐단이 일어났다.[25] 둘째는 민간의 곡식이다. 당시 국가재정으로 진휼곡 확보가 어려워지자, 납속책을 변용한 勸分으로 부민의 곡식을 동원하게 되었다.[26] 권분은 周 나라 때 부민이 기민에게 곡식을 나누어 주도록 권한 데에서 비롯된 것으로, 宋 나라 때 朱子가 의연한 부민에게 관직을 제수하면서 勸分授職이 一例가 되었다. 조선에서도 영조대 이후 勸分授職制가 시행되었다.[27] 마지막으로 왕이 하사하는 內需司의 米綿이 있었다.[28] 조선시대에 내탕으로 진휼하는 것은 왕실의 권위를 유지하고 진휼의 책임이 왕으로 대표되는 국가에 있음을 보여준 것이었다.[29]

그러나 1894년에 실시된 갑오개혁에서 재정 분야의 개혁은 조선의 전통적 진휼정책에 큰 변화를 초래했다. 먼저 의정부 산하에 度支衙門이 설치되며 선혜청이 흡수되었다.[30] 이와 함께 선혜청에 소속되어 있던 진

---

23) 『顯宗改修實錄』卷23, 顯宗 12년 2월 9일 辛卯, 38冊, p.51; 『增補文獻備考』卷170, 市糴8, 賑恤2, 肅宗 38年條, 顯宗 12年條.

24) 김호종, 「17세기 진휼청과 진휼정책에 관한 연구」 『국사관논총』57, 1994, pp.68~71.

25) 문용식, 앞의 책; 송찬섭, 『조선 후기 환곡제 개혁 연구』, 서울대학교 출판부, 2002.

26) 조규환, 「16세기 구황정책의 변화」, 서울대 석사학위논문, 1996, p.163.

27) 『牧民心書』, 「賑荒」6, 勸分; 최익한, 앞의 책, pp.25~26; 조선 시기에 권분은 16세기에 사채 대부의 장려, 17세기 후반부터 官封과 勸分令, 영조 8년부터 勸分授職制 시행 등으로 바뀌면서 실시되어 왔다. 그런데 관봉과 권분령이 집행되면서 권분은 이미 강제성이 들어간 '勒奪'로 바뀌어 문제가 되었다(이세영, 「조선후기의 권분과 부민의 실태」 『역사문화연구』34, 2009, pp.222~223); 최근에는 권분이 기민구제의 실효성을 높이기 위한 긍정적 측면의 중앙정부의 개입과 향촌사회의 역할이 조화를 이룬 결과이기도 하다는 의견도 등장하였다(원재영, 앞의 논문, pp.149~153).

28) 『字恤典則』(奎 古5120-53); 『度支志』卷20, 經費司 荒政部1, 肅宗 21년.

29) 『弘齋全書』卷169, 「日得錄」9, 政事4; 김태웅, 『대한제국과 3.1운동』, 휴머니스트, 2022, p.258.

30) 『高宗實錄』卷32, 高宗 31년 7월 18일 壬辰, 2冊, p.508.

휼청도 폐지되었다. 즉, 갑오개혁 이후 중앙에서 진휼을 전담할 기구와 중앙의 진휼 재원이 소멸하였다. 다음으로 조선 후기 이래 정부가 추진해왔던 조세 개혁 노력이 마침내 조세 금납화로 귀결되면서[31] 국가의 비축곡이 사라지게 되었다. 조선왕조에서 미곡은 국가 경영을 위한 재원이기도 하였지만, 식량으로 사용되는 소비재로서 진휼에 이용되었다. 그런데 조세 금납화로 국가의 비축곡이 사라져 기존에 미곡을 분급하던 방식으로 진휼할 수 없게 되었다. 또한 조세 금납화는 납세를 위한 농민의 放穀을 유도하였고, 이 과정에서 미곡 유통과 수출이 증대하며 농민의 궁핍화를 진전시켰다.[32] 마지막으로 갑오개혁기 結戶錢 제도가 성립되면서 환곡이 완전히 부세화되어 結錢 속에 포함됨으로써 실제로 환곡제가 폐지되었다.[33]

이처럼 갑오개혁의 재정 개혁으로 인한 변화는 조선시대의 기존 진휼 방식에서 큰 변화를 초래하였다. 이에 정부는 두 가지의 대책을 고안하였는데, 첫째는 환곡을 대체할 社還制이고 둘째는 미곡 시장을 활용한 진휼이었다.

## 2) 社還制 정비 노력과 운영

1895년 탁지아문은 8도에 있는 각종 환곡의 명칭을 '사환'으로 고치며 새로운 조례를 반포하겠다고 밝혔다.[34] <사환조례>의 제1조에서 각 郡은 종래의 환곡을 分置해 사환미를 마련하며, 그 용도는 오직 '빈민을 진대하기 위한 것'이라 명시하였다. 흉년에는 빈민에게 곡식을 貸給하고, 평년에도 원한다면 春糶秋糴의 방식으로 미곡을 분급한다고 규정하였다(제

31) 『高宗實錄』卷32, 高宗 31년 7월 10일 甲申, 2冊, p.499; 김옥근, 『조선왕조재정사연구』 4, 일조각, 1992, pp.393~406; 김태웅, 앞의 책, pp.251~257.
32) 오두환, 「갑오개혁기의 부세 금납화에 관한 연구」 『경제사학』7, 1984, pp.43~48.
33) 송찬섭, 「갑오개혁기 결세제도의 개혁과 환곡제의 변화」 『역사연구』1, 1992, pp.174~185.
34) 『高宗實錄』卷33, 高宗 32년 3월 12일 癸未, 2冊, p.541; 『高宗實錄』卷33, 高宗 32년 윤5월 26일 丙寅, 2冊, p.568.

6조). 또한 사환을 관리하는 社首·守倉의 선출 및 급료 지급에 公議를 반영했고(제2·3·4·5조), 사환미 수납 및 출납의 결과를 인민들에게 공개하였다(제9조). 다만 지방관이 사환의 조적 현황을 파악하여 이를 탁지부에 보고함으로써 국가가 각 군의 사환 實數를 파악하였다(제16조).[35]

탁지부는 각 군으로 하여금 사환미를 확보하고 成冊해 보고하도록 하였다. 海州府는 환총이 오랫동안 虛簿여서 사환을 마련하기 힘든 상황이라 하였는데, 탁지부는 읍의 대소를 살펴 등급을 나눠서 반드시 납부하게 하였다.[36] 橫城郡도 사환 마련 과정에서 환총의 과다함을 호소했는데, 탁지부는 그 양을 1/3로 줄이더라도 반드시 사환을 마련하게 하였다.[37] 이처럼 탁지부에서 사환미 마련 확보에 노력한 결과 전국적으로 약 20만 석의 사환미가 마련되었다.[38] 그러나 18세기 환곡의 총량이 적어도 900만 석에서 1,000만 석 정도였음을 생각하면,[39] 환곡에 비하여 사환의 규모는 매우 축소된 것이었다.

군수나 관찰사는 진휼이 필요하다는 판단 아래 사환미를 지급하고, 지급한 사람의 이름과 穀數를 성책하여 탁지부에 보고하였다.[40] 사환미는 조례대로 빈민 진휼에 이용되었으며, 각 군은 조적 현황을 탁지부에 보고함으로써 투명하게 운영하였다.[41] 이 과정에서 탁지부는 끊임없이 사환의 본래 목적인 진휼의 기능을 유지하고자 노력하였다. 각 군에서 사환미 蠲減을 요청하면, 탁지부는 사환의 본뜻이 백성의 '備荒'이지 지난날 쓰고 없어진 부분을 공적인 목적으로 탕감하는 것이 아니라며 받아들이지 않았다.[42] 환곡의 폐단으로 지적된 재정 보용 역할을 사환제 아래에서 금한 것이다. 또한 쌀을 내어 줄 때(當糶) 받아들인 것(捧糴)을 보

35) 『한말근대법령자료집』1, 1895년 윤5월 28일, 「社還條例」, pp.466～468.
36) 『公文編案』(奎18154) 20권, 1895년 10월 20일.
37) 『公文編案』23권, 1895년 11월 6일.
38) 송찬섭, 앞의 책, pp.331～347.
39) 정윤형, 「조선왕조 후기의 재정개혁과 還上문제」, 서울대학교 박사학위논문, 1985, pp.63～64; 양진석, 「17·18세기 환곡제도의 운영과 기능 변화」, 서울대학교 박사학위논문, 1999, p.159.
40) 『公文編案』42권, 1898년 3월 20일; 43권, 1898년 3월 27일.
41) 『公文編案』42권, 1898년 4월 12일, 1898년 4월 30일, 1898년 5월 10일; 44권, 1898년 5월 5일, 1898년 6월 1일, 1898년 6월 19일.
42) 『公文編案』51권, 1898년 5월 19일; 47권, 1898년 8월 21일.

고 하는 것은 옳지 않다며 鄕長과 首書記를 엄징하고[43] 각 군에서 시의 적절한 진휼이 이뤄지게 하였다.[44]

그러나 사환제가 투명하게 운영되지 못한 사례도 있었다. 1896년 公州府에서는 사환조례에도 없는 '都社首'라는 직책을 만들어 매석 1두를 더 거두는 일이 있어 탁지부로 직접 소송을 제기한 일이 있었다.[45] 또한 1900년 6월에는 寧邊 사람들이 탁지부에 아전들이 사환 1,500여 석을 횡령[偸食]한 일을 조사해달라고 호소하였다.[46] 중간 과정에서 발생하는 부정행위 외에 지방관이 사환미를 돌려쓰고 채워 넣지 않은 폐단도 있었다. 예컨대, 1898년 제주 농민항쟁으로 公貨를 다 써버린 제주 목사는 사환미 400석을 1석당 3냥으로 팔아 사용한 뒤에 채워 넣지 않았고, 탁지부는 엄히 독촉해 本色으로 채우도록 하였다.[47] 관의 개입과 중간 세력의 부정으로 인한 환곡의 폐단을 막고자 했으나, 여전히 사환제에서도 비슷한 문제들이 있었다.

한편 각 군에서 사환미를 마련하는 것이 군민들에게 큰 부담이 되기도 하였다. 1895년 충주 관찰사는 水旱으로 피해가 심해 사환미 납부 기한을 연기해 달라고 탁지부에 요청했으며, 결국 原州郡은 민원대로 절반에 한해 기한을 늦췄다.[48] 1896년 1월 江界府는 사환을 신설하는 취지는 이해하지만 兵火와 전염병으로 마련이 힘들다고 요청했으나, 탁지부의 환정 시행 요청에 결국 城餉米, 社倉穀을 이용해 사환미를 마련하였다.[49] 군민들은 부담이 매우 컸으므로 직접 나서서 사환미 마련의 기한을 늦춰 달라고 요구하기도 하였다.[50] 이는 18세기 이래 실재하는 곡물과 다르게 장부에 기록하는 虛錄, 환곡의 탕감 등으로 환곡의 총량이 감소하였으므로,[51] 당시 대부분 지역의 환총이 虛簿였는데다가 재해나 흉년까지 겹쳐

43) 『公文編案』42권, 1898년 2월 11일, 1898년 3월 24일.
44) 『公文編案』47권, 1898년 5월 18일.
45) 『公文編案』32권, 1896년 4월 25일.
46) 『황성신문』, 1900년 6월 16일.
47) 『公文編案』44권, 1898년 4월 5일, 1898년 4월 20일.
48) 『公文編案』19권, 1895년 10월 16일, 1895년 11월 3일.
49) 『公文編案』56권, 1896년 1월 6일, 1896년 9월 9일.
50) 『황성신문』, 1900년 11월 23일, 1900년 12월 28일.
51) 양진석, 앞의 논문, 1999, pp.159~173.

사환미 마련이 매우 어려웠기 때문이었다.

사환은 조선 후기의 환곡을 제도적인 보완으로 진휼의 기능을 강화했다는 점에서 진전된 제도라 할 수 있다. 그러나 조선시대 환곡에 관한 정책 결정 권한이 중앙정부에 있었던 것과 달리, 갑오개혁 이후의 사환제는 각 지역에서 자체적으로 운영하고 중앙정부가 이를 통제·관리하는 역할만을 맡았다. 갑오개혁 이후 대한제국은 환곡을 대신할 분배체계로 사환제를 운영하고자 하였으나, 사환의 규모와 공공성은 조선의 환곡에 비해 축소되었다. 이처럼 대한제국은 공적인 분배체계가 축소된 상황에서 1890년대 이래 미곡의 수출이 급증하는 또 다른 문제에 맞닥뜨리게 되었다.

### 3) 국가 防穀令의 시행과 미곡 수입 구상

조선은 개항 이후 불평등조약 체제로 보호 장치를 갖추지 못한 채 세계자본주의 체제에 편입되었다. 더욱이 1890년대 이후 본격적으로 미곡 수출이 급증하면서 서울의 곡물 가격이 등귀하였다. 게다가 흉년이 발생하면 민인들은 높은 미가로 고통받았고 쌀을 구할 경로를 구하지 못하였다.[52]

1897년 경기·호서·관동·관북의 흉작으로 1898년 봄부터 미가가 상승하였으나,[53] 갑오개혁 이후 국가의 비축곡이 사라져 백성들에게 지급할 곡식이 부족하였다.[54] 미곡 가격이 치솟아 오르자 민인의 진휼 요구가 잦아졌다.[55] 이에 기민을 구호하고자 예비금에서 진휼 자금을 지출하고,[56] 황태자가 특별히 은 2만 원의 恤典을 내리기도 하였다.[57] 또한 흉작이 심한 곳의 조세를 감면하기도 하였다.[58] 이는 조선시대부터 존속해 왔던

52) 이헌창, 「개항기 시장구조와 그 변화에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1990, pp.90~95; 하원호, 앞의 책, p.125.
53) 『高宗實錄』卷37, 高宗 35년 4월 6일, 3冊, p.36.
54) 『高宗實錄』卷37, 高宗 35년 4월 7일, 3冊, p.36.
55) 『매일신문』, 1898년 4월 9일.
56) 『各部請議書存案』(奎17715) 5책, 1898년 4월 9일. 『高宗實錄』卷37, 高宗 35년 4월 10일, 3冊, p.37.
57) 『매일신문』, 1898년 4월 14일, 1898년 4월 15일.

전통적인 진휼 정책이었다.

한편 전통적인 진휼정책이 미곡 무역의 확대로 성격이 달라지기도 하였는데, 대표적인 것이 防穀令이다. 방곡령은 본래 조선 후기 이래 지방관이 지역 내 수요 곡물을 확보하고자 행정적 강제력으로 곡물의 유출을 금지하는 조치였다. 하지만 지방에서 내려진 방곡이 국내의 원활한 미곡 유통을 막아 오히려 미가를 등귀시키는 문제가 발생해 조선 후기에 정부는 될 수 있는 대로 방곡을 금지하였다.[59] 그런데 개항 이후 흉년의 상황에도 해외 상인들이 조선의 미곡을 수입해 가면서 자국에 식량이 부족해지는 문제가 발생하였다. 게다가 지방관은 방곡령을 내린 다음 시가 이하로 미곡을 매수하여 곡식이 귀한 곳에서 비싸게 팔아 이익을 남기는 방식으로 문제를 일으키기도 하였다.[60] 즉, 개항 이후 외국 상인의 미곡 수출과 지방관의 방곡령 악용, 두 문제가 나타났다.

당시 언론은 미가 상승의 주원인으로 흉년에도 외국 상인의 미곡 수출이 지속되는 것을 지목하였고, 민인들은 정부에서 곡식이 외국으로 나가지 못하도록 조치할 것을 요구하였다.[61] 1898년 4월 前秘書丞 洪鍾宇는 인민 천여 명과 함께 외국인의 貿穀 때문에 미가가 상승하여 백성들이 굶주린다고 상소를 올렸다. 그는 이 문제를 해결하고자 외국인의 곡물 濫出을 막을 방곡령 실시를 요청하였다.[62] 또한 1898년 9월 정치·사회단체였던 保民協會는 외국과 통상을 시작한 후 곡식 무역이 증가하면서 흉년의 상황에 심각한 문제가 있을 것이므로 외국 상인의 곡식 무역을 막을 일을 의논하고자 한다고 광고하였다.[63] 그해 10월 保民會員 權明浩 등은 통상으로 타국으로 미곡이 수출되는 상황에 흉년에 곡식이 귀하고 미가가 고등하니 미곡을 타국으로 수출하지 못하게 나라가 금지할 것,[64] 이들 모두가 '국가 방곡령'을 요청하였다.

---

58) 『高宗實錄』卷37, 高宗 35년 4월 6일, 3冊, p.36.
59) 『高宗實錄』卷1, 高宗 1년 3월 13일 癸丑, 1冊, p.144.
60) 『독립신문』, 1897년 12월 2일; 하원호, 「개항후 방곡령실시의 원인에 관한 연구(下)」 『한국사연구』50·51, 1985, p.169.
61) 『매일신문』, 1898년 4월 18일.
62) 『독립신문』, 1898년 4월 9일; 『매일신문』, 1898년 4월 11일.
63) 『독립신문』, 1898년 9월 9일.
64) 『황성신문』, 1898년 10월 21일.

이에 1898년 대한제국은 지방관으로 하여금 방곡을 시행하지 못하게 하면서, 도리어 국가가 외국으로 미곡 수출을 금지하는 조치를 취하였다.[65] 이때 전자는 지역 차원의 방곡이자 봉건적 惡習으로서 폐지되어야 하는 방곡이었고, 후자는 국제 미곡 시장에서 국가 차원의 진휼책으로서 방곡이었다. 지방관이 관내에 발령한 방곡령은 자유로운 상업을 막는 부정적인 폐단으로 바라보는 한편, 흉년에 국가가 외국으로 미곡 수출을 금지하는 국가 주도의 방곡령은 피할 수 없는 조치로 바라보기 시작한 것이다.

그러나 국가 방곡령은 진휼책으로서 한계가 있었다. 먼저 국가 방곡령은 각 항구에서 외국으로 곡식을 유출하는 것에 대해서만 금지한 것이므로, 국내에서 외국인이 곡식을 옮기는 것은 금지할 수 없었다.[66] 또한 대한제국은 당시 세계 자본주의 시장에 개방된 상태였으므로, 국가가 수출을 막는 조치는 통상규정 위반과 일본의 반대로 인한 어려움이 있었다.[67]

대한제국은 개항 이후 방곡령으로 미곡 수출을 막을 수 없었으므로, 반대로 미곡 수입을 증가시켜 국내에 부족한 미곡을 공급하는 새로운 방식을 고안하였다. 이는 당시 독립협회를 비롯한 개화파들이 '상업의 발전과 무역의 확대는 부국강병의 기초'라는 전제 아래 자유무역 확대를 주장한 것을 배경으로 한다. 이들에 따르면 흉년으로 미곡 수출을 금지하는 것은 조약위반이며 밀무역을 조장해 관세수입만 손해를 보는 것이었다.[68] 또한 독립신문은 흉년이 든 곳에 풍년이 든 곳의 미곡을 가져가서 무역을 하면 흉년 구제에 도움이 되므로, 무역이 흥왕할수록 인민은 편리하고 국가는 富饒해진다고 주장하였다.[69] 흉년의 상황에 개항과 미곡

---

65) 『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 7월 23일, 3冊, p.217.

66) 『황성신문』, 1901년 8월 14일, 1901년 10월 14일; 『주한일본공사관기록』16, 「한국에서의 露佛의 거동에 관한 건」, 1901년 9월 10일.

67) 1901년 대한제국이 흉년으로 국가 차원의 방곡령을 선포하였는데, 일본 측에서는 방곡령의 대상인 '米粮'에서 黃豆는 포함되지 않는 것이라 주장하였다(『황성신문』, 1901년 8월 2일). 결국 방곡령에서 잡곡은 제외되었고, 일본 공사의 항의로 외부에서 방곡령을 해제하는 일이 반복되었다(『황성신문』, 1901년 10월 12일).

68) 주진오, 「독립협회와 대한제국의 경제정책 비교 연구」 『국사관논총』41, 1993, pp.129~131.

69) 『독립신문』, 1898년 6월 9일.

무역이 진휼에 도움이 된다고 주장한 것이다. 더욱이 독립협회는 당시의 대한제국에 기술과 자본이 부족해 미곡 수출이 가장 중요한 외화획득 수단이므로, 흉년에 미곡 수출을 금지해야 한다는 주장을 반대하였다.[70] 이 시기 자유무역을 주장하는 식자층와 언론은 미곡의 수입량을 늘려 미가를 낮출 수 있으며, 이로써 백성들의 진휼은 물론이고 상업도 흥성하게 할 수 있다며 미곡의 자유무역을 지지하였다.

이를 바탕으로 1898년 대한제국은 세계 자본주의 시장에 개방된 상황에서 미곡 수입량을 증가시켜 국내의 미곡 부족 문제를 해결해보고자 하였다. 1898년 5월 정부는 각 항구에 들어오는 곡식에 5개월 동안 특별히 세금을 면제하겠다고 발표하였다.[71] 당시 언론은 정부의 미곡 면세 조치로 외국 쌀이 대한제국으로 수입되면 미가가 떨어질 것이며,[72] 지금까지는 상인들이 미가가 오르기까지 쌀을 감춰두어서 미곡 시장에서 미곡을 구할 수 없었는데 앞으로는 미곡 거래가 늘어날 것이라고 예상하였다.[73] 실제로 청 상인들은 미곡 면세 조치를 기회로 삼아 청국으로부터 미곡을 대량으로 수입하였다. 1898년 1~2월에 인천항에 수입된 미곡이 약 1,670~2,750担이었는데, 4~6월에는 약 20,735~37,216担으로 최소 10배에서 최대 22배까지 수입이 급증하였다. 7월에는 약 627,706担이 수입되어 그해 최다 미곡 수입량을 기록하였다.[74]

그러나 7월 중순 각 미전에 곡식이 산처럼 쌓여 있음에도 미가는 여전히 높았다. 독립신문의 한 논설은 미가가 여전히 높은 이유로 旅閣 主人들의 상권 경쟁을 지목하였다.[75] 게다가 청으로부터 미곡 수입량은 8월에 265,532担, 9월에 106,641担, 10월에 5,800担으로 급감하였는데, 이는 청 상인이 쌀을 고가에 판매하고자 수입량을 조절하면서 일부러 서둘러 판매하지 않았기 때문이었다.[76] 결국 면세 조치로 미곡 수입의 확대를

70) 『독립신문』, 1896년 12월 2일, 1897년 6월 1일.
71) 『高宗實錄』卷37, 高宗 35년 5월 26일, 3冊, p.39.
72) 『독립신문』, 1898년 4월 16일.
73) 『매일신문』, 1898년 4월 19일.
74) 『통상휘찬』, 「1898년 월별 仁川港狀況」; 박성준, 앞의 논문, p.284.
75) 『독립신문』, 1898년 7월 13일.
76) 김기성, 앞의 논문, pp.182～192.

유도하였음에도 상인의 경제적 이득과 연계해 가격은 여전히 높게 유지되었으므로 진휼의 실효성은 없었다.[77]

미곡의 자유무역을 지지하는 여론과 반대로, 흉년의 상황에서 곡식이 외국으로 수출되는 상황에 대한 우려의 의견도 제기되었다. 배재학당의 학생회였던 협성회가 창간한 주간 신문 협성회 회보는 기본적으로 개항 자체에 대해서는 긍정적이었지만, 흉년의 상황에서 미곡이 수출되는 것을 우려하며 이를 막고자 세금을 더 많이 받아야 한다고 주장하였다.[78] 이처럼 무역을 활용한 진휼의 실효성에 대한 논의는 차츰 개항과 무역 통상의 이해에 대한 갑론을박으로 이어졌다. 1898년 독립신문과 매일신문 사이에서는 개항과 무역 통상이 국가에 도움이 되는가를 주제로 논쟁이 펼쳐졌다.[79] 독립신문이 개항과 무역 통상에 긍정적인 것과 달리, 매일신문은 항구를 더 열수록 백성에게 도리어 해되는 일이 많으며 이로울 것은 적다고 반박하였다. 예컨대, 인천항만 보더라도 개항한 지 20년 동안 富商大賈는 모두 외국인이며 개항으로 얻은 큰 이익은 외국인들이 다 가져간다는 것이다.[80]

이와 같은 1898년의 논의는 1897년 흉년으로 인한 미곡 생산 감소와 더불어 미곡이 해외로 수출되는 문제를 배경으로 하고 있었다. 그런데 1899년부터는 흉년이 아니었음에도 미곡 수출 증대로 미가가 상승하는 문제가 나타났다.[81] 이는 외국 상인들이 국내의 곡식을 모두 무역해 가면서 국내의 미곡 공급이 부족하였기 때문이다.[82] 결국 농업 중심 사회였던 대한제국에서 시장과 무역 통상이 진휼의 기능을 대신하는 것은 한계가 있었다. 대한제국은 1890년대 말의 경험을 통해 새로운 상황에 대처하는 진휼 방식을 고안하여야 했고, 1901년의 심각한 흉년은 그 계기를 마련하게 되었다.

---

77) 박성준, 앞의 논문, pp.283~285.
78) 『협성회 회보』, 1898년 1월 8일.
79) 『The Independent』, 1898년 6월 7일; 『매일신문』, 1898년 6월 13일, 1898년 6월 14일; 『독립신문』, 1898년 6월 16일.
80) 『매일신문』, 1898년 6월 3일.
81) 『독립신문』, 1899년 9월 21일, 1899년 12월 2일.
82) 『독립신문』, 1899년 11월 2일.

## 3. 1901년 大飢饉과 대한제국 황실의 진휼활동

### 1) 辛丑年 대기근과 진휼 논의

신축년(1901)에는 전국적으로 심각한 가뭄이 발생하였다. 경기도는 5월부터 큰 가뭄이 이어졌고 8월까지 기우제가 지속되었다.[83] 충청도, 평안도, 황해도에서는 가뭄이 심해 모가 말라 죽어 이앙을 실시하지도 못하였다.[84] 남도에서는 가뭄이 심하여 민정이 소요하고 각종 난이 발생하였다.[85] 심각한 가뭄은 경기·황해·충청·경상도에서 대기근으로 이어졌고, 더욱이 도성 안과 지방에서 절도가 날로 성해졌다.[86]

궁내부 특진관 趙秉世는 "경기·충청·전라·황해 등지에는 주민들이 流離하여 열 집 중 아홉 집은 비어 있다"고 보고하였다.[87] 또한『매천야록』에 따르면 당시 흉년으로 동사 및 아사자가 수만 명이나 되었으며, 그 고통을 못 이겨 온 가족이 독약을 먹고 사망한 사람들도 있었다.[88] 영국인 기자 앵거스 해밀턴은 당시 흉년으로 경성의 20만도 못 되는 인구 중 2만 이상의 사람들이 빈곤해졌으며 기근으로 황폐해진 지역의 사망자는 백만 명이나 되었다고 기록하였다.[89]

대기근에 미가는 끝없이 상승하였다. 서울의 미가가 매일 빠른 속도로 급등하자, 경무청은 미전 상인들이 미곡을 높은 가격으로 판매하는 것을 금지하였다.[90] 1901년 7월 警部는 上米 가격이 매승 5냥 6전을 넘지 않도록 단속하였으나, 일주일 후 물가가 급등하여 下米마저 매승 6냥 12전에 달하였다.[91] 1901년 11월경에는 한성의 미가가 上米 매승 8냥 5전,

---

83) 황현,『매천야록』下(서남 동양학자료총서), 신축년, <경기도의 한발과 기우제>, p.95.
84)『황성신문』, 1901년 7월 2일, 1901년 7월 5일, 1901년 7월 11일.
85)『황성신문』, 1901년 8월 2일.
86)『대한계년사』下(한국사료총서 5집), 光武 5년(辛丑) 10월, <辛丑의 大凶年>.
87)『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 9월 27일, 3冊, p.224.
88) 황현, 앞의 책, 신축년, <서울의 기근>, p.109.
89) 앵거스 해밀턴,『러일 전쟁 당시 조선에 대한 보고서』, 살림, 2010, pp.291~292.
90)『황성신문』, 1901년 7월 4일, 1901년 7월 22일, 1901년 7월 23일.
91)『황성신문』, 1901년 7월 25일, 1901년 8월 2일.

下米 매승 7냥 8전까지 치솟았다.[92]

이처럼 미가가 상승한 원인은 가뭄으로 인한 미곡 생산량의 감소, 그리고 국내의 무곡상들이 미가가 오르길 기다리느라 쌀을 팔지 않은 탓도 있었지만,[93] 근본적으로 외국 상인들이 많은 양의 쌀을 외국으로 수출해 갔기 때문이었다.[94] 앵거스 해밀턴은 1901년 흉년의 상황에 일본 정부의 항의로 대한제국이 곡물 수출 금지를 할 수 없게 되면서 백성들이 구할 수 있는 식량의 품귀 현상이 가중되었고 인명 손실이 더욱 커졌다고 판단하였다.[95]

1901년 극심한 흉년 구제에 대한 요구가 많아졌고 여러 의견이 등장하였다.[96] 황성신문의 한 기사는 당시 가장 대표적인 진휼 논의 두 가지를 다음과 같이 정리하였다.

> [가] 議政府에 通牒ᄒᆞᆫ 中樞院議長 金嘉鎭氏의 救荒策을 槩聞ᄒᆞᆫ 則 ㉠自上으로 內帑錢을 出ᄒᆞ야 淸國及日本에 人員을 派送ᄒᆞ야 米粮을 購入ᄒᆞ야 人民에게 出糶ᄒᆞ되 元價로 放賣ᄒᆞ고 利益은 一分도 不收ᄒᆞ자 ᄒᆞ얏고 內大意見書ᄂᆞᆫ 各道에 訓令ᄒᆞ야 ㉡該道富饒民이 家産을 散ᄒᆞ야 人民을 賑恤ᄒᆞ되 其多少를 隨ᄒᆞ야 或 郡守도 敍任ᄒᆞ고 或 初仕調用도 ᄒᆞ자 ᄒᆞ얏더라 [97]

[가] 기사의 ㉠처럼 중추원 의장 김가진은 내탕금으로 청과 일본에 사람을 파견해 미곡을 사와 인민에 원가로 방매하자고 주장하였다. 앞서 살펴보았듯 1898년 미곡 면세 조치로 국내의 미곡 양을 늘려보고자 했으나, 미곡은 시장의 논리에 따라 움직였으므로 진휼의 실효성이 없었다. 이에 1901년 대한제국은 국가가 시장에 보다 적극적으로 개입하는 방식을 채택하게 되었다. 국가가 직접 외국에서 미곡을 사들여서 국내에 공급하고자 한 것이었다.

그런데 전통 사회에서도 [가]의 ㉠과 같이 외국에서 미곡을 구해와 진

92) 『황성신문』, 1901년 11월 2일, 1901년 11월 30일.
93) 『황성신문』, 1901년 7월 24일.
94) 『황성신문』, 1901년 4월 6일.
95) 앵거스 해밀턴, 앞의 책, p.292.
96) 『황성신문』, 1901년 7월 22일.
97) 『황성신문』, 1901년 10월 14일.

휼한 선례가 있었다. 고려 충렬왕 대에 元으로부터 진휼미를 빌렸고,[98] 조선 숙종 대에 淸으로부터 粟米 4만 석을 들여오기도 하였다.[99] 그런데 후자의 경우 여러 문제가 있었다. 조악한 쌀의 품질, 청 상인과의 협상 과정에서 예상보다 비싼 가격으로 수입한 것이 문제가 되었지만, 무엇보다도 병자호란 이후 '對明義理'가 중요했던 상황에서 청이 원조의 의미를 부여해 조선과의 위계를 드러내면서 부정적인 여론이 형성되었다.[100] 결국 전근대 사회에서 외국미 수입은 조공무역 체제에서 '황상이 은혜를 베푼 차원에서'[101] 실시된 것에 지나지 않았고, 또한 일시적 차원에서 작은 규모로 한정되었다. 그런데 [가]의 ㉠은 근대 자본주의의 세계 무역에 개방된 상황에서 자국에 부족한 곡식을 외국에서 직접 사들여 공급하자는 것이었다.

[가]의 ㉡에서 내부대신 이건하는 각 도의 부민들이 의연금을 내어 빈민을 진휼하고 의연의 정도에 따라 郡守나 初仕로 등용하자고 주장하였다.[102] 궁내부 특진관 조병세 또한 백성 중 구제에 보태준 것이 있는 자에게 벼슬을 주어 시상하자고 건의하였다.[103] 탁지부 협판 이용익도 진휼을 위해 각 군 부민에게 권분을 장려하자고 상소를 올렸다.[104] 즉, 1901년 대한제국에서 조선시대의 권분이 재등장한 것이었다.

『周禮』의 荒政 12조에서 말하는 聖王의 진휼정책은 '開倉'과 '移粟' 두 가지이다. 그러나 갑오개혁 이후 정비된 사환은 대부분 虛簿가 되었고, 조세 금납화로 비축곡이 없었으므로 開倉은 실현할 수 없었다. 또한 연이은 흉년과 개항 이후 미곡의 국외 유출로 전국적으로 곡식이 부족하여

98) 『高麗史』卷80, 志34, 忠烈王 6년 1280년 4월 미상(음); 『高麗史』卷30, 世家30, 忠烈王 17년 6월 18일 甲申.

99) 『肅宗實錄』卷32, 肅宗 24년 1월 2일 戊寅, 39冊, p.481; 『肅宗實錄』卷32, 肅宗 24년 1월 6일 壬午, 39冊, p.481; 『肅宗實錄』卷32, 肅宗 24년 4월 26일 庚午, 39冊, p.491.

100) 김문기, 「17세기 중국과 조선의 기근과 국제적 곡물유통」 『역사와경계』85, 2012; 청으로부터 미곡 수입을 중단한 이후로는 오히려 각 고을에 수령의 자비곡 마련을 의무화하고 곡물 창고를 설치하는 방식을 통해 평시에 기근에 대비하는 것을 진휼의 기본 방침으로 삼게 되었다(최진수, 「을병대기근기 청 곡물 수입과 진휼정책」, 서울대학교 석사학위논문, 2022).

101) 『肅宗實錄』卷32, 肅宗 24년 5월 1일 甲戌, 39冊, p.492.

102) 『황성신문』, 1901년 10월 3일.

103) 『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 9월 27일, 3冊, p.224.

104) 『황성신문』, 1901년 9월 6일.

移粟도 불가능하였다.[105] 조선 후기 공공재원의 부족을 권분으로 보용하고자 했던 것처럼, 1901년에도 갑오개혁 이후 조세 금납화 및 환곡 폐지로 비축곡이 없던 상황에서 권분이 대안으로 등장하였다.

이때 朴殷植은 의견서 대작 활동으로 대한제국의 중앙 정치에 비공식적으로 참여하였는데, 그는 「辛丑意見書」에서 1901년 기근이 들어 진휼이 시급한 상황에서 다음과 같은 대책을 고안하였다.[106]

> [나] 竊以今日之務賑濟爲急若不汲汲焉 … ㉠竊觀歷代賑濟之政 多出內帑之藏 … 皇上特運睿筭 爲出內帑 貿遷安南米 以資民食 德至厚也 仁至渥也 竊伏惟念 其所貿來爲二萬石 是都城以內旬月之粮也 ㉡若於內帑及國庫中幾百萬元 先爲挪蓄 不必遠購安南 而於日本米商會社及淸國地方 以爲貿運於日本 則訂的于該國政府 計直以給極 擇廉公勤實之人 派遣委員 而各道被災有同運米之多寡 必爲分等 該委員乏價計 給于各處 米商使之均俵 計其所賣實數 修成計簿 極其昭詳以納焉 雖其來往賣買之際 自有所費 以縮於資本 而以生民之命 天下之大計言之 則豈可以此較其利害也哉 如是則米可以遍于國中矣 ㉢至貧乏尤甚無錢可買者 又何以濟之 是宜立賣爵之科 賙之以錢也 此乃荒政之權宜 而自昔先儒 已有此論矣 … 則自願者衆 而貧乏之尤甚者 亦可救活 是三策者恐爲今日對証之投也[107]

박은식은 [나]의 ㉠에서 역대 賑政에서 내탕고를 활용한 적이 많았음을 강조하면서, 1901년 고종이 내탕으로 안남미를 貿運하여 민인들에게 공급한 것을 긍정적으로 평가하였다. 따라서 그는 [나]의 ㉡처럼 내탕과 국고의 돈을 유용하여 쌀을 수입하고, 믿을 수 있는 사람들을 각지에 보내 재해를 입은 정도를 몇 개의 등급으로 분류하여 공정하게 미곡을 분급하자고 제안하였다. 다음으로 그는 [나]의 ㉢에서 賣爵을 통한 진휼, 즉 권분을 언급하였다. 박은식은 이 방법이 荒政을 위한 權宜이며 예로부터 先儒가 이미 논의해온 전통적인 진휼 정책임을 강조하였다. [나]의 ㉡과 ㉢은 앞서 살펴보았던 [가]의 ㉠와 ㉡의 진휼 논의와 일치한다.

---

105) 『황성신문』, 1903년 7월 2일.
106) 노관범, 『백암 박은식 평전』, 이조, 2021, pp.84~85.
107) 『朴殷植 全書』中, 「謙谷文稿」, 단국대학교출판부, 1975, pp.392~396.

주목할 점은 [가]의 ㉠, [나]의 ㉠이 공통적으로 진휼에서 내탕금의 사용을 강조한 것이다. 앞서 언급하였듯 조선시대 중요한 진자 중 하나는 내수사의 재원이었다. 조선시대에는 흉년으로 인한 재해가 발생하면 그 원인으로 통치자의 不德을 지목하여, 군주에게 진휼의 책임이 있다고 보았다.[108] 이는 조선왕조가 민본 사상에 기초한 위민 사상을 근본이념으로 삼았기 때문이다. 따라서 국왕은 荒政을 중요한 국사로 생각하며 늘 관심에 두었고,[109] 진자를 위해 내탕을 기꺼이 활용하고자 하였다.[110] 1901년 흉년에 내탕금으로 미곡을 수입하여 진휼하자는 논의는 조선시대 국왕의 내탕을 활용한 진자 마련의 전통이 이어진 것이었다. 미곡 수입에 내탕금을 사용한 것 이외에도 고종황제는 1901년 진휼 기구 혜민원에 진휼비로 2만 원을 內下하였고,[111] 1903년 흉년으로 쌀이 부족하자 내탕미 수만 석을 풀었다.[112]

숙종 대에 副護軍 趙亨期는 국왕이 부민들에게 권분을 권할 때는 국왕의 私藏을 아끼지 말아야 한다는 상소를 올렸다.[113] 또한 정약용은 『목민심서』에서 '본래 권분하는 법은 몸소 솔선하는 것이지 입으로만 말하는 것이 아님'을 이야기하며, 한 푼의 돈도 내놓지 않고 백성들에게만 권하는 것은 부끄러운 일이라고 하였다.[114] 1901년 고종황제가 먼저 내탕금을 진휼을 위한 자원으로 사용하고자 한 것은 몸소 권분의 본래 의미를 솔선함으로써 각지의 부민이 권분에 참여하도록 독려한 것이었다.

한편 이 시기에는 서양의 빈민구제 제도가 소개되었고, 이를 바탕으로 흉년을 구제하는 다양한 방안들이 제기되기도 하였다.[115] 유길준은 『서

---

108) 『太宗實錄』卷29, 太宗 15년 6월 5일 庚午, 2冊, p.67.
109) 『世祖實錄』卷5, 世祖 2년 9월 15일 壬午, 7冊, p.152.
110) 『仁祖實錄』卷48, 仁祖 25년 5월 8일 戊申, 35冊, p.301; 『肅宗實錄』卷7, 肅宗 4년 6월 23일 壬辰, 38冊, p.389; 『英祖實錄』卷8, 英祖 1년 10월 29일 癸巳, 41冊, p.562; 『正祖實錄』卷44, 正祖 20년 1월 3일 庚戌; 『純祖實錄』卷13, 純祖 10년 2월 20일 甲辰, 47冊, p.652; 『哲宗實錄』卷8, 哲宗 7년 6월 27일 壬子, 48冊, p.606.
111) 『황성신문』, 1901년 12월 6일.
112) 『황성신문』, 1903년 7월 27일.
113) 『肅宗實錄』卷29, 肅宗 21년 10월 8일 丁酉, 39冊, p.398.
114) 『牧民心書』, 「賑荒」6, 勸分.
115) 서양에서는 물 없이도 잘 자라는 다양한 작물을 재배하여 흉년에 대비한다는 것(『독립신문』, 1898년 8월 25일, 1899년 2월 21일). 또한 철로나 화륜선을 통해 곡식을 옮길 수 있도록 교통의 중요성이 강조되었다(『독립신문』, 1899년 1월 27일, 1899년

유견문』에서 조선시대에 保民을 위해 시혜 차원에서 실시한 궁민 구제 방식을 비판하고, 영국의 사례를 들며 정부는 빈민 스스로가 자립할 수 있도록 도와주는 역할만을 하여야 한다고 주장하였다.[116] 그러나 1901년 진휼의 방략으로 대두된 두 가지 의견은 기본적으로 조선의 전통적 진휼 방식을 그 근본으로 하였다. 이는 조선왕조가 국가 주도의 대규모 진휼을 실시해오던 유교적 전통의 이념이 대한제국에서도 유지되었기 때문이다. 이러한 진휼 논의는 실제로 1901년부터 1904년까지 내장원의 안남미 수입과 혜민원의 권분으로 이어지게 되었다.

### 2) 內藏院의 安南米 수입과 공급

1901년 극심한 흉년으로 국내에 미곡이 부족함에도 미곡 수출은 계속되었다.[117] 이런 상황에서 오히려 해외에서 미곡을 수입해 국내에 공급하여 미가를 안정시켜야 한다는 주장이 제기되었다. 황성신문의 한 논설은 광동 등지에 풍년이 들어서 안남미의 가격이 떨어져 下等 조선미보다 약 3원이 저렴하므로 안남미를 수입하여 미가 차이를 활용해 이익을 얻고 기근도 진휼하자고 주장하였다.[118]

내장원경 이용익은 1901년 7월 프랑스인 롱동(Rondon, 龍東會社, 大昌洋行, 롱동·플레장 상회)[119]과 안남으로부터 白米 수입 계약을 체결하였

---

10월 27일). 또한 서양에서 걸인들을 진휼하는 다양한 처소들이 소개되었다(『독립신문』, 1899년 10월 19일).

116) 유길준, 『서유견문』(박이정), pp.179~186; 김윤희, 앞의 논문, pp.225~231.

117) 『황성신문』, 1902년 6월 30일, 1902년 7월 2일, 1902년 11월 18일, 1902년 12월 24일.

118) 『황성신문』, 1901년 8월 5일.

119) 사료에서 대한제국과 롱동 사이에 체결된 계약의 주체는 롱동(Rondon, 루돈, 龍東), 龍東會社, 大昌洋行, 롱동·플레장 상회 등으로 나타난다. 롱동은 1900년 4월 17일 제물포성당 타종식에 참석했는데, 뮈텔주교가 그의 이름을 기록한 것을 보아 서울에 등장한 시점은 그 이전으로 생각된다. 롱동은 1901년 5월 새 호텔을 운영하고, 그 호텔에 상점도 개설하여 운영하였다(『뮈텔주교일기』, 1900년 4월 17일, 1900년 5월 5일, 1902년 5월 5일). 롱동이 1903년 5월 17일 서북철도 부설재료 공급계약서에 '롱동·플레장 상회'로 서명한 것을 보아, 롱동이 사업을 확장하면서 플레장을 동업자로 삼은 것으로 여겨진다(전정해, 「광무년간의 산업화 정책과 프랑스 자본인력의 활용」 『국사

다.[120] 1898년 수입 미곡의 면세 조치로 청으로부터 쌀이 수입된 적이 있었지만, 국가에서 외국 상인과 직접 계약을 맺고 주도적으로 쌀을 수입한 것은 최초였다. 또한 고종은 내탕으로 안남미를 구입하여 진자로 삼아 분급하고자 하였다.[121] 이는 조선시대에 내탕으로 국왕이 진자를 마련했던 전통이 이어진 것이었다.

안남미 수입과 공급을 주관한 부처가 탁지부가 아닌 내장원이라는 점이 주목된다. 1895년 궁내부의 산하에 왕실의 재원을 관리하는 기구로 설치된 내장원은 조선시대의 내탕을 관리하던 내수사가 이어진 것이라 할 수 있다.[122] 조선시대에 정조는 내수사가 '私財'라는 이유로 혁파를 주장하는 이들에게 내수사에 별도로 補恤庫라는 진휼 재원을 확보하여 대응하였다.[123] 진휼과 같은 공공부문에 대한 지출에 내수사 재원을 투입함으로써 그 공적 성격을 대폭 제고시킨 것이다.[124]

갑오개혁기 왕실 재정은 정부 재정으로 예속되기도 하였으나, 대한제국에서 1899년 이후 황실 재정기구인 내장원이 독자적으로 재정을 운영하게 됨으로써 황제의 권력을 강화하고 개혁을 추진할 자금을 확보하게 되었다.[125] 1901년 기근의 상황에서 황실 재정기구인 내장원이 안남미를 수입해 공급함으로써 민생 안정과 황제의 공공성 강화에 기여할 수 있었다. 또한 내장원은 전체 지출 중 1901년에 0.3%, 1902년에 7.7%, 1903년에 11.8%를 恤金으로 사용하여 황실 재정에서 진휼에 사용하는 비중을 늘려 갔다.[126]

내장원의 안남미 수입은 1901년 7월을 최초로 시작하여 1904년 7월까지 지속적으로 이뤄졌다. 내장원에서 프랑스인 롱동에게 委託貿來하여 구입하거나, 또는 내장원경 이용익이 직접 외국으로 나가 안남미를 구입

---

관논총』84, 1999, p.16).

120) 『제국신문』, 1901년 7월 27일.

121) 『訓令照會存案』(奎19143) 39책, 1903년 2월 2일; 42책, 1903년 6월 19일.

122) 『高宗實錄』卷33, 高宗 32년 4월 2일 癸卯, 2冊, p.559.

123) 『正祖實錄』卷22, 正祖 10년 7월 16일 丁巳, 45冊, p.581.

124) 송양섭, 「정조의 왕실재정 개혁과 '궁부일체'론」 『대동문화연구』76, 2011, pp.111~114.

125) 이윤상, 「1894~1910년 재정제도와 운영의 변화」, 서울대학교 박사학위논문, 1996, pp.77~83.

126) 『會計冊』(奎19113).

하였다.[127] 내장원은 안남미를 수입할 때 '賑救民衆次', 민인의 진휼을 위해 미곡을 수입했음을 밝혔으며, 안남미의 수입은 진휼을 위한 것이므로 특별 승인을 통해 세금을 면제하고자 하였다.[128]

1901년부터 1904년까지 남아 있는 자료들로 안남미(西貢米)의 수입량을 추정해볼 수 있다. 그런데 안남미 수입과 분급에서 그 단위로 자료마다 石, 包, 袋라는 다른 단위를 사용하고 있다.

<표 1> 안남미의 단위 추정 자료

| 순번 | 내용 | 출전 |
|---|---|---|
| 1 | 안산군에 분급한 안남미 500 包 (1901년 11월 분급) | 『훈령조회존안』37권, 1902년 11월 9일. |
| 2 | 안산의 前郡守가 安南米 500 石을 請求하여 民間에 나누어 줄 때 … (1901년 11월 분급) | 『경기각군소장』18권, 1905년 9월 5일. |
| 3 | 음력 1901년 10월 강화부윤이 강화부에 흉년이 들어 … 안남미 3,000 石을 劃送하고 … | 『훈령조회존안』30권, 1902년 4월 25일. |
| 4 | 지난 1901년에 가뭄이 크게 들어 구휼하고자 西貢米를 특별히 구입하여 … 강화부가 3천 包를 때주어 … | 『훈령조회존안』42권, 1903년 6월 19일. |
| 5 | 안남미 12,940 袋 수입됨 | 『황성신문』, 1901년 9월 26일. |
| 6 | 안남미 12,000 包가 수입 | 『황성신문』, 1901년 9월 28일. |

<표 1>의 1번과 2번, 3번과 4번, 5번과 6번 자료들은 같은 안남미 분급건을 각각 다른 출전이나 다른 시기의 기록에서 찾아낸 것이다. 1번과 2번, 3번과 4번의 자료들로 石과 包는 동일한 단위임을 알 수 있으며, 5번과 6번 자료를 통해서 근소한 차이가 있지만 包와 袋가 비슷한 단위로 사용되었음을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 石, 包, 袋를 같은 단위로 사용하여 안남미 수입량을 계산하였다.

127) 『宮內府案』(奎17801) 10권, 1904년 6월 17일; 『황성신문』, 1902년 12월 19일.
128) 『訓令照會存案』 29권, 1902년 3월 5일.

<표 2> 1901~1904년 인천항에 수입된 안남미

| 시기 | 안남미 수입량 | 출발지 | 선박명 | 출전 |
|---|---|---|---|---|
| 1901년 9월 | 10,000 石 | ? | ? | 『황성』, 1901년 9월 13일. |
| 1901년 9월 | 12,940 袋 | 상해 | 쓰리무호 | 『황성』, 1901년 9월 26일. |
| 1901년 11월 | 13,192 袋 | 사이공 | 아미꼬호 | 『황성』, 1901년 11월 6일. |
| 1901년 11월 | 15,000 石 | ? | 독일기선 | 『황성』, 1901년 11월 9일. |
| 총계(石/包) | 51,132 [129] | | | |
| 일자 | 안남미 수입량 | 출발지 | 선박명 | 출전 |
| 1902년 3월 | 18,000 包 | 大內[130] | 망치뭑 | 『훈령』29권, 1902년 3월 5일. |
| 1902년 3월 | 17,000 包 | 사이공 | 간세뭑 | 『황성』, 1902년 3월 12일. |
| 1902년 3월 | 15,070 包 | 大殿[131] | 질티뭑 | 『훈령』29권, 1902년 3월 26일. |
| 1902년 4월 | 15,070 包 | 大內 | 빳빌쓰삘號 | 『훈령』30권, 1902년 4월 14일. |
| 총계(石/包) | 65,140 | | | |
| 일자 | 안남미 수입량 | 출발지 | 선박명 | 출전 |
| 1903년 1월 | 15,000 包 | ? | ? | 『훈령』38권, 1903년 1월 9일. |
| 1903년 1월 | 15,192 包 | 사이공 | 안후오호 | 『황성』, 『제국』 1903년 1월 20일. |
| 1903년 8월 | 21,000 包 | 大內 | 퓌연호 | 『훈령』44권, 1903년 8월 26일. |
| 1903년 9월 | 15,000 袋 | ? | ? | 『황성』, 1903년 9월 2일. |
| 1903년 10월 | 6,000 包 | 大內 | 攝陽號 | 『훈령』46권, 1903년 10월 7일. |
| 1903년 10월 | 20,000 包 | 大內 | 도리스호 | 『훈령』46권, 1903년 10월 8일. |
| 1903년 10월 | 35,000 包 | 柴棍 | 도리스호 | 『황성』, 1903년 10월 16일. |
| 총계(石/包) | 92,192 ~ 107,192 | | | |
| 1904년 7월 | 20,782 包 | 사이공 | 푸엔호 | 『황성』, 1904년 7월 7일. |
| 1901~1904년간 총계 (石/包) | 229,246 ~ 244,246 [132] | | | |

*비고: 황성(황성신문), 제국(제국신문), 훈령(훈령조회존안).

129) 『황성신문』, 1901년 12월 7일.

130) 베트남 후에 성을 다이노이(大內)라 부르기도 하여 베트남 후에 지역으로 추측된다.

131) 『訓令照會存案』(1902년 3월 5일)에서 수입된 안남미의 출발지를 '大內'라 했고, 같은 일자로 수입된 『各府郡來牒』(1902년 3월 11일)에 출발지가 '大殿'으로 기록되어 있어 둘은 동일어이다.

132) 오차가 발생하는 이유는 10월 베트남에서 도리스 호를 통해 들어온 안남미가『訓令照會存案』과 『황성신문』에서 20,000포와 35,000포로 약 15,000포 차이가 나는데, 일자의 간격이 짧으므로 둘 중 하나는 오기일 것으로 추정된다.

<표 2>로 1901년에서 1904년까지의 안남미 최소 수입량은 약 22만 9,246~24만 4,246포로 추정된다. 1901년 7월 이용익과 롱동이 안남미 30만 석 수입을 체결하였다는 기록들을 볼 때,[133] 국가가 초기에 수입하려던 안남미는 약 30만 석이었던 것으로 보인다. 1903년 11월 '내장원이 소관한 안남미가 20만 석'이라는 기사를 통해 최소한 20만 석의 안남미를 내장원이 보유하였음을 알 수 있다.[134]

내장원이 수입하고 보유한 안남미는 기본적으로 빈민 진휼을 위해 廉價에 판매되었다. 내장원은 안남미의 공급 가격을 일정한 가격으로 고정하였다. 안남미는 1901년부터 1902년까지 매승 엽전 1냥 1전 8푼(당오전 5냥 9전)의 동일한 가격으로 분급되었고,[135] 1903년에는 높아진 물가가 반영되어 매승 1냥 8전(9냥)으로 분급하였다.[136] 안남미는 수입될 때 桶에 담겨 왔는데, 1901~1902년에 1포당 46승이,[137] 1903년에는 안남미 1포당 48승이 들어갔다.[138] 따라서 1901년에서 1902년까지 안남미 1포(46승)는 54냥 2전 8푼, 1903년 이후 안남미 1포(48승)는 86냥 4전이었다.[139]

이와 같은 진휼 방식이 실제 어느 정도의 효과를 거두었을지는 안남미가 분급된 가격과 당시 대한제국의 미가와의 비교를 통해 추측해 볼 수 있다.

---

133) 황현, 앞의 책, 신축년, <안남미 수입>, p.95.
134) 『황성신문』, 1903년 11월 3일, 1903년 11월 24일.
135) 『황성신문』, 1901년 11월 6일.
136) 『京畿各郡訴狀』(奎19148) 13권, 1904년 5월.
137) 『忠淸南北道各郡報告』6권, 1902년 6월 16일.
138) 『京畿各郡報告』(奎19147) 7권, 1903년 8월.
139) 『京畿各郡報告』7권, 1903년 7월 20일, 1903년 11월 26일.

<표 3> 대한제국의 미곡 시가와 안남미 공급 가격 비교

| 안남미 가격 | 시기 | 대한제국 미곡 시가 | 출전 |
|---|---|---|---|
| 5냥 9전 | 1901.8. | 下米 6냥 12전 | 『황성신문』, 1901년 8월 2일. |
| | | 中米 6냥 5~6전 | 『황성신문』, 1901년 8월 24일. |
| | 1901.11. | 上米 8냥 5전,<br>下米 7냥 5전 | 『황성신문』, 1901년 11월 2일. |
| | | 上米 8냥 4-5전,<br>中米 8냥 1-2전,<br>下米 7냥 7-8전 | 『황성신문』, 1901년 11월 30일. |
| | 1902.9. | 上米 8냥 5-6전 | 『황성신문』, 1902년 9월 9일. |
| | 1902.12. | 10냥 | 『황성신문』, 1902년 12월 5일. |
| 9냥 | 1903.6. | 11냥 5전 | 『황성신문』, 1903년 6월 15일. |

*비고: 1승당 미가 기준이며, 미곡 가격 단위는 당오전 기준임.

<표 3>을 통해 1901년부터 1903년까지 대한제국의 미가 상승 정도를 파악할 수 있으며, 대한제국 미가와 내장원에서 안남미 공급 가격의 비교가 가능하다. 1901년 국내의 미가는 대기근으로 3개월 만에 약 1.2배로 상승하였으며, 1902년 12월에는 미가가 급격히 올라 10냥에 이르렀다. 1901년에서 1902년까지 내장원이 책정한 안남미 공급 가격은 5냥 9전인데, 1902년 최고 미가인 10냥에 비하면 절반보다 조금 웃도는 수준이었다. 1903년에 국내의 미가는 11냥을 웃도는 수준으로 물가가 상승하여, 안남미의 공급 가격도 9냥으로 상승하였다. 그럼에도, 안남미의 공급 가격은 국내의 미가의 7~8할 수준이었다. 이처럼 내장원은 높은 미가로 곡식을 구하기 힘들었던 민인에게 저렴한 가격으로 안남미를 판매하여 미곡을 분급하고 미가 조절을 시도하였다.

내장원이 안남미를 放賣한 경로는 크게 세 가지였다. 첫째, 한성부의 기민 진휼을 위해 안남미가 공급되었다. 한성부의 민인이 직접 내장원에 안남미 분급을 청원해 내장원이 許賣한 사례가 있었다.[140] 한성부에 공급된 안남미의 총량에 대한 자료가 있지 않지만, 박은식은 「신축의견서」

140) 『京畿各郡訴狀』13권, 1904년 5월.

에서 황제가 내탕으로 무역해온 안남미 2만 석이 도성 인구의 열흘에서 한 달의 양식이 될 수 있다고 언급하였다.[141] 1902년 1월 5署 내 饑戶 인구는 총 19,683명이었으므로, 1명당 1석이 보급된다면 한성부의 기민을 진휼할 양이 된다.[142] 또한 1901년에 이용익이 안남미를 구매해 와 서울의 10,000명에게 시혜를 베풀고 경기 몇 읍을 진휼하였다는 기사가 있다.[143] 기근이 발생하면 한성부에 안남미가 약 1~2만 석 정도가 분급되었을 것이다.

둘째, 지역의 상황에 따라 군수나 관찰사가 내장원에 안남미 분급을 요청하면 내장원이 해당 지역에 안남미를 방매하였다. 군민들이 군수에게 안남미를 요청하면, 군수는 田畓文券을 담보로 내장원에 납부하거나 鄕長·首書記를 보증인으로 세워 안남미를 貸得하여 민에게 공급한 후 다음 가을에 추수한 뒤에 갚는 것으로 하였다.[144] 또한 각도의 관찰부가 진휼이 시급한 군들의 정황을 파악하여 각 군에서 요청한 안남미를 수합하여 내장원에 요청하였다.[145] 진대를 위해 안남미가 각 군에 공급된 규모를 가장 확실하게 추정할 수 있는 자료는 내장원에서 안남미를 분급한 이후 해당 군이 價額을 갚지 않아 이를 독촉한 훈령 자료들이다.[146] 다만 기록되지 않은 안남미 분급 사례가 있을 수 있음을 감안해야 한다.

---

141) 『朴殷植 全書』中, 「謙谷文稿」, 단국대학교출판부, 1975, pp.392~396.

142) 『황성신문』, 1902년 1월 18일. 대한제국 시기와 일제 강점기의 곡물 소비량은 남아 있는 자료의 한계로 비교가 어렵지만, 『朝鮮米穀要覽』의 통계 기준으로 1915~1917년 평균 1인당 쌀 소비량은 0.68석이었다(이민재, 「식민지시기 곡물 소비양상과 문화적 실천으로서 쌀 소비」 『비교민속학』74, 2021, p.68).

143) 『황성신문』, 1902년 7월 28일.

144) 『황성신문』, 1901년 10월 29일, 1901년 11월 13일, 1901년 11월 25일, 1902년 3월 13일, 1902년 3월 25일, 1902년 3월 29일, 1902년 4월 23일, 1902년 5월 2일, 1902년 5월 14일, 1902년 6월 4일, 1902년 8월 30일, 1903년 7월 29일.

145) 『忠淸南北道各郡報告』(奎19149) 6권, 1902년 4월 5일, 1902년 4월 6일, 1902년 4월 11일.

146) 황성신문 자료로 각 군의 안남미 분급 요청 사실은 파악할 수 있으나, 요청한 만큼 분급이 되었는지는 알 수 없다. 예를 들어 1902년 3월 양천 군수가 안남미 500석 진대를 내장원에 요청했으나, 내장원에서 실제로 안남미를 지급한 것은 300포로 확인된다(『황성신문』, 1902년 3월 13일; 『京畿各郡報告』4책, 1902년 5월 1일). 또한 군수가 안남미를 요청했으나 당시 내장원의 저치미가 부족하여 바로 지급하지 못하기도 하였다(『황성신문』, 1902년 5월 2일, 1902년 5월 14일; 『京畿各郡報告』4책, 1902년 5월 10일, 1902년 5월 14일).

<표 4> 내장원에서 안남미를 각 군의 요청에 따라 공급한 사례

| 지역 | | 공급량 | 공급 가격 | 분급 시기(추정) | 출전 |
|---|---|---|---|---|---|
| 경기도 | 강화부 | 3,000포 | ①162,840냥 | 1901년 11월 | 『경기』7권, 1903.7.20. |
| | 풍덕군 | 1,000포 | ②54,280냥 | 1901년 11월 ~1902년 11월 | 『훈령』40권, 1903.3.25. |
| | 안산군 | 500포 | ③17,210냥 | 1901년 11월 | 『경기』18권, 1901.11.<br>『훈령』44권, 1902.11.9. |
| | 김포군 | 550포 | | 1901년 12월 | 『경기』3권, 1901.12.19.<br>『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 통진군 | 500포 | | 1901년 12월 ~1902년 11월 | 『경기』3권, 1901.12.19.<br>『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 인천부 | 3,170포 | | 1901년 12월 ~1902년 11월 | 『훈령』39권, 1903.2.26. |
| | 양천군 | 300포 | | 1902년 5월 | 『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 남양군 | 500석 | | 1902년 3월 | 『훈령』37권, 1902.11.9.<br>『황성』, 1902.3.25. |
| | 파주군 | 1,000포 | | 1902년 11월 이전 | 『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 진위군 | 500포 | | 1902년 11월 이전 | 『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 부평군 | 300포 | | 1902년 11월 이전 | 『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 시흥군 | 400포 | ④21,712냥 | 1902년 11월 이전 | 『훈령』40권, 1903.3.25. |
| | 교동군 | 300포 | | 1902년 11월 이전 | 『훈령』37권, 1902.11.9. |
| | 안성군 | 200석 | | 1902년 가뭄 | 『황성』, 1903.7.29. |
| | 과천군 | 400석 | | 1902년 5월 | 『경기』4권, 1902.5.12.<br>『황성』, 1902.5.14. |
| | 고양군 | 500석 | | 1902년 5월 | 『경기』4권, 1902.5.10.<br>『황성』, 1902.5.2. |
| | 개성부 | 1,000포 | | 1903년 6월 | 『경기』6권, 1903.6.30. |
| 경상도 | | 10,000석 | | 1903년 8월 | 『황성』, 1903.8.14. |
| 충청남도 | 신창군 | 1,100석 | | 1902년 10월 이전 | 『훈령』36권, 1902.10.31. |
| | 예산군 | 600석 | ⑤1,000냥 | | 『훈령』44권, 1903.8.19. |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 천안군 | 300포 | ⑥16,284냥 | | 『훈령』40권, 1903.3.25. |
| | 은진군 | 1,000석 | | | 『훈령』36권, 1902.10.31. |
| | 대흥군 | 200석 | | | |
| | 직산군 | 500포 | ⑦27,140냥 | 1902년 11월 이전 | 『훈령』40권, 1903.3.25. |
| | 결성군 | 500석 | | 1902년 6월 | 『황성』, 1902.6.4. |
| | 온양군 | 200석 | | 1902년 4월 | 『충청』6권, 1902.4.6., 1902.4.11. |
| | 임천군 | 139석 | | 1902년 4월 | 『충청』6권, 1902.4.5. |
| | 평택군 | 307석 | | 1902년 4월 | |
| | 오천군 | 365석 | | 1902년 4월 | |
| | 당진군 | 164석 | | 1902년 4월 | |
| | 석성군 | 500석 | | 1902년 4월 | |
| | 서산군 | 600석 | | 1902년 4월 | |
| | 아산군 | 600석 | | 1902년 4월 | 『충청』6권, 1902.4.6. |
| | 노성군 | 600석 | | 1902년 4월 | |
| | 해미군 | 200석 | | 1902년 4월 | |
| | 면천군 | 600석 | | 1902년 4월 | |
| | 연산군 | 363석 | | 1902년 4월 | 『충청』6권, 1902.4.11. |
| | 부여군 | 500석 | | 1902년 4월 | |
| 황해도 | 연안군 | 10,000석 | | 1901년 10월 | 『황성』, 1901.10.29. |
| | 백천군 | 2,000포 | | 1903년 7월 | 『황해』4권, 1903.7.18. |
| 전라북도 | 전주군 | 2,000석 | | 1902년 8월 | 『전라』3권, 1902.8. 『황성』, 1902.8.30. |
| 총계(포/석) | | 25,920 ~ 47,458 | | | |

*비고: 경기(경기각군보고), 훈령(훈령조회존안), 황성(황성신문), 충청(충청남북도각군보고), 황해(황해도각군보고), 전라(전라남북도각군보고).

<표 4>는 내장원이 각 지역에 분급한 안남미의 양을 정리한 것인데, 음영 처리된 지역은 안남미 분급 요청의 자료만 남아 있어 내장원의 분급으로 이어졌는지 확실하지 않다. 각 지역에 분급된 안남미는 총 2만 5,920 ~ 4만 7,458석으로 추정된다. <표 4>에서 분급된 안남미의 양과 가격이 함께 표시된 자료는 ①~⑦이다. ③안산군, ⑤예산군의 사례를 제외

하면 모두 1포당 54냥 2전 8푼으로 내장원에서 정한 가격과 일치한다.[147] 주로 경기도를 중심으로 안남미가 분급된 것이 특징인데, 이는 경기도의 사환미 규모가 다른 곳에 비해 적은 양이었으므로[148] 내장원이 한성부와 경기도를 중심으로 안남미를 공급한 것으로 보인다.

마지막으로 내장원은 상인들을 통해 안남미를 공급하기도 하였다. 미곡상은 안남미 貿米 허가를 위해 내장원에 지속적으로 청원하였다. 내장원은 초기에는 미곡상들이 폐단을 일으킬 가능성 때문에 허가하지 않았으나, 1901년 가을부터 都中에서 미곡상에게 안남미를 균등히 나누어 판매하게 하되 미가를 선납하는 원칙을 지키게 하였다.[149] 내장원에서 미곡상에게 분급한 안남미 총량이 어느 정도인지 알 수 있는 자료가 있지 않아 정확한 추측은 불가능하다. 내장원은 안남미가 분급되는 과정에서 지방관이나 상민의 牟利 수단으로 전락되지 않고, 진휼의 의미가 퇴색되지 않도록 유의하였다.[150] 예컨대, 내장원은 미곡상으로 하여금 정한 가격을 반드시 지켜서 이윤을 남기지 않게 할 것을 엄격히 당부하였다.[151]

대한제국이 세계 무역 시장에서 수입하여 확보한 안남미의 원가는 국내의 미가와 어느 정도의 차이가 났을까? 1901년 12월 외국에서 수입된 미곡의 규모를 정리하는 기사에 따르면, 京市升 기준 1통에 4두가 들어간 50,370여 석이 총 32만 6천여 원이다.[152] 계산해보면 대략 1석에 6.47

---

147) ③과 ⑤의 두 사례가 공급 가격과 일치하지 않는 이유는 빠르면 1901년 11월에서 1902년 10월 이전에 해당 지역에 안남미가 분급된 것으로 추정되는데, 이 수치가 1903년 8월 안남미 미납액을 독촉하는 훈령 자료에서 나온 것이기 때문이다. 즉, 안남미를 분급한 당시 가격이 아니므로 추후에 얼마를 갚은 후의 가격인지 알 수 없기 때문이다. 시흥군은 1903년 3월 분급 받은 400포 중 미납된 價額이 21,712냥이라 하였는데, 1903년 8월에는 미납된 價額이 17,712냥이라 하여 5개월 사이에 군에서 400냥을 갚았다(『訓令照會存案』40권, 1903년 3월 25일; 44권, 1903년 8월 19일).

148) 송찬섭, 앞의 책, pp.331～347.

149) 『京畿各郡訴狀』13권, 1904년 6월.

150) 전 강화부윤이 안남미 3,000석 중 상민에 약 1,566석을, 민간에 약 627석을 분급하고, 또 민간에 더 많은 수수료를 부과하였다가 내장원이 엄징한 사례가 있다(『京畿各郡報告』7권, 1903년 7월 20일). 이는 강화부가 안남미 공급에 드는 부가적인 비용을 마련하고자 한 것과 상인들의 이윤 획득을 고려한 것이었으나, 내장원은 이러한 공급 방식을 용인하지 않았다(박성준, 앞의 논문, pp.293～294).

151) 『황성신문』, 1901년 9월 30일; 『京畿各郡訴狀』7권, 1902년 5월; 13권, 1904년 6월, 1904년 6월 13일.

152) 『황성신문』, 1901년 12월 7일.

원(32냥 3전 5푼)이다. 이외에도 1902년 강화부에서 요호들이 의연금 100,200냥을 모았으니 내장원이 안남미 3,000석을 획급하겠다고 했는데,[153] 이에 따르면 안남미 1석이 약 33냥 4전이다. 또한 1902년 1월 내장원이 혜민원에게 줘야 할 2만 원에 해당되는 안남미가 3,000석이라고 밝혔는데,[154] 이에 따르면 안남미 1석에 약 33냥 3전이다. 따라서 안남미의 원가는 1포(46승)에 약 32~33냥 내외로 추정된다.[155] <표 3>에서 1901년 下米 평균 가격이 1승에 7냥(1냥 4전)이므로, 안남미 수입 원가는 1승에 약 3냥 5전(7전) 정도이다. 국내의 미가보다 절반이나 싼 가격으로 수입이 이뤄진 것이다.

1901년 안남미 수입과 공급은 조선시대 '상평'의 원리가 확대된 것이라 할 수 있다. 상평은 풍년에 고가에 미곡을 매입하여(採買) 저장해두었다가(倉儲), 흉년에 염가로 미곡을 發賣하여 미가를 조절하는 제도이다.[156] 국가가 미곡 시장에 대한 개입으로 미가 차이를 이용하여 진휼과 미가 조절을 하는 것이다. 그러나 조선왕조는 지속적인 물가 상승과 자연재해로 平糴이 이뤄지지 못함으로써 싼값으로 곡식을 사두지 못했으므로 상평제를 포기하게 되었다.[157] 1901년 대한제국 정부 관료들은 세계의 미곡 시장에서 상대적으로 미곡이 저렴한 국가로부터 수입함으로써 저렴한 미곡을 사들일 수 있고 이를 시장에 공급할 수 있다고 판단하게 된 것이다. 조선왕조에서 상평을 실시하고자 할 때 문제가 되었던 저렴한 미곡 부족 문제를 외국미 수입을 통해서 해결할 수 있게 된 것이다.

실제로 내장원의 안남미 방매는 많은 이들에게 혜택을 주었다. 1902년 7월에는 水橋에 사는 金春卿 등이 '내장원경 이용익이 안남미를 구입해

---

153) 『訓令照會存案』30권, 1902년 4월 25일.

154) 『황성신문』, 1902년 1월 28일.

155) 1903년 1월경 특정 안남미 수입 건에 대한 정보를 알 수 있는 기사들이 존재한다. 이 수입 건은 '1포당 7두가 들어있는 안남미'라고 표시되어 있는데, 안남미 15,190포대에 각각 7두씩 들었다고 가정하면 총 106,330두가 수입되었다. 1901년 수입된 안남미처럼 1통에 4두씩 든 것으로 계산한다면 약 26,582석으로, 1석당 약 4.34원(21냥 7전)이다. '쌀 열 근(약 1두)에 46전 이식이 된다.'고 한 것을 통해 다른 안남미의 수입 건보다 이익이 많이 남는 예외적인 경우로 보인다(『황성신문』, 1903년 1월 20일, 1903년 1월 26일; 『제국신문』, 1903년 1월 20일, 1903년 1월 24일).

156) 최익한, 앞의 책, pp.105～107.

157) 이태진, 앞의 논문, pp.340～341.

와서 기근을 구활한 덕을 포상하자'는 통문을 발하여 11월에는 불망비가 세워졌다.[158] 또한 안성 군수가 1902년 흉년 당시에 안남미를 지급하여 안성 군민들이 심한 흉년인지 모를 정도로 편안히 지냈는데, 1903년에 이 군수가 벼슬을 그만두려 하자 수백 명의 군민이 상경해서 군수가 더 머물기를 요청하였다.[159] 이로써 한성부와 경기 지방에 안남미를 통한 진휼이 어느 정도 실효를 거두었음을 알 수 있다.

그렇지만 분급된 안남미의 질에 대해 부정적인 평가도 있었다. 『매천야록』에서는 안남미를 30만 석 수입해 왔으나 쌀의 질이 불량하여 보급할 수가 없었다고 언급하였다.[160] 또한 1901년 11월 황성신문의 논설에서는 안남미 수입에 대한 여론을 소개하면서, 안남미 수입을 반대하는 이들은 '가까이 있는 것은 유출되고 萬里 떨어져 있는 것을 수입하는 것'이며, '기름지고 부드러운 것(국산 쌀)을 다른 곳에 양보하고 딱딱하고 거친 것(안남미)을 구해서 먹는 꼴'이라고 하였다.[161]

안남미는 외국에서 수입되어야만 공급될 수 있었으므로, 내장원은 저치된 안남미가 없어 각 군의 요청에도 안남미를 분급하지 못하기도 하였다.[162] 그리고 각 군에서 빌려 간 안남미의 價額을 약속한 시기까지 갚지 못하기도 하였는데,[163] 내장원의 안남미 價額 독촉 훈령이 1907년까지도 나타났다.[164] 마지막으로 내장원의 안남미가 오로지 진휼을 위한 용도로만 사용되지 않은 것도 문제가 되었다. 정부 재정기구인 탁지부가 재정 보충의 용도로 안남미를 사용하거나,[165] 개인에 의해 안남미가 挪用되기도 하였다.[166]

한편 1904년 러일전쟁이 일어난 후 일본의 영향 아래 대한제국의 황실과 정부는 단계적으로 해체되었다. 이때 내장원도 내장사와 경리원으로

158) 『황성신문』, 1902년 11월 11일.
159) 『황성신문』, 1903년 7월 29일.
160) 황현, 앞의 책, 신축년, <안남미 수입>, p.95.
161) 『황성신문』, 1901년 11월 6일.
162) 『京畿各郡報告』4권, 1902년 3월 29일, 1902년 4월 1일, 1902년 4월 29일, 1902년 4월 26일, 1902년 5월 1일, 1902년 5월 10일, 1902년 5월 12일.
163) 『京畿各郡報告』5권, 1902년 11월 28일.
164) 『訓令照會存案』39권, 1907년 2월 2일.
165) 『황성신문』, 1903년 11월 3일, 1903년 11월 24일.
166) 『訓令照會存案』50권, 1904년 4월 12일.

분화되었으며,[167] 재정 고문 메가타에 의해 황실 재정의 수입원이 정부 재정으로 이관되었다. 재정 정리 과정에서 조사된 1902년 내장원의 미제 계약 중 가장 큰 지출은 안남미를 구입하기 위한 것이었다.[168] 흉년과 대기근이라는 위기 상황에 민인들은 '백성들의 목숨을 살릴 수 있는 유일한 방법이 내장원의 안남미 貸下'라 하였고, 각 군은 '내장원이 베푸는 진휼의 혜택'을 기다렸다.[169] 이처럼 내장원에서 안남미 수입은 매우 중요하였던 진휼 사업이었으나, 결국 1904년 7월 안남미 수입 건을 끝으로 중단되었다.

167) 『高宗實錄』卷45, 高宗 42년 3월 4일, 3冊, p.372.
168) 이태진·김재호 외, 『고종황제 역사 청문회』, 푸른역사, 2005, p.170.
169) 『京畿各郡報告』4권, 1902년 4월 1일, 1902년 5월 24일; 7권, 1903년 7월 20일, 1903년 8월.

## 4. 惠民院의 설립과 勸分의 재등장

### 1) 민간 진휼 기구의 한계와 국가 진휼 기구의 復設

국가의 역할은 평상시에도 중요하지만, 재난 상황에서는 국가의 역할이 더욱 중요해진다. 국가는 재난 상황에 대규모의 자원을 동원하고 이를 적절히 분배하여 개인이 대비하거나 극복할 수 없는 기능을 수행하여야 한다. 조선 후기 진휼청과 같은 국가의 진휼 전담 기구는 재난 상황에서 효율적으로 민인의 생명과 재생산을 보장할 수 있었다. 그런데 전술한 바와 같이 갑오개혁 이후 중앙의 진휼 전담 기구인 진휼청이 폐지되어 국가 진휼 기구가 사라졌다.

1897년 경기도와 인근 지역에 흉작이 발생하였고, 그해 11월부터 서울에서 미가가 등귀하였다.[170] 1898년 4월에는 춘궁기와 기근이 겹쳐 미가가 상승하자, 민인들은 끼니를 이어갈 수 없었다.[171] 게다가 국내외 상인들에 의해 미곡은 시장에서 가격에 따라 흐르며 투기에 이용되었고 민간에 적절한 가격으로 공급되지 못하였다.[172] 이에 민간에서 설립한 진휼 기구들이 등장하였는데, 가장 대표적인 것이 賑民所이다. 진민소는 1898년 6월 前承旨 高雲政, 관립학교 교원 尹泰震을 비롯한 16명에 의해 빈민 진휼 기구로서 설립되었다.[173]

진민소는 장정 제1조에서 '活人署의 취지를 依倣하여 궁민을 구휼'하는 기구임을 밝혔다. 진민소는 궁민을 조사하여 성책하였고, 이들에게 매일 아침과 저녁으로 밥을, 매년 여름과 겨울에 의복을 제공하는 방식으로 진휼하였다.[174] 실제로 진민소는 약 240~300명의 궁민들을 진휼하였다.[175] 이는 빈민 구제를 위해 진제장을 열었던 진휼청의 기능을 민간

170) 『통상휘찬』, 「明治三十年中仁川港商況年報(續)」, 「1897년 11월 경성월보」.
171) 『高宗實錄』卷38, 高宗 35년 4월 6일, 3冊, p.36.
172) 김기성, 「대한제국기 흉년과 미곡 수급」 『사학연구』128, 2017, p.371~383.
173) 『高宗實錄』卷38, 高宗 35년 9월 19일, 3冊, p.55; 『매일신문』, 1898년 6월 16일; 『독립신문』, 1898년 8월 16일.
174) 11개 조항으로 구성된 진민소 장정은 독립신문에 2일에 걸쳐 게재되었다(『독립신문』, 1898년 8월 17일, 1898년 8월 18일).

진휼 기구인 진민소가 대신한 것이었다.

한편 진민소 설립에는 설립자들이 모은 기금 32만 냥과 시골 부인들의 의연금 약 10만 냥이 자본금으로 사용되었다.[176] 그러나 진민소는 운영 자금을 마련하는 과정에서 경비 부족 문제에 부딪혔다. 이에 진민소는 곡식 1말과 누룩 1동을 사고팔 때 각각 엽전 1푼과 5푼을 받아 진휼 자금에 보태게 해달라고 탁지부에 청원하였다. 그런데 이 청원은 개인이 설립한 민간시설 진민소가 일종의 잡세를 거두겠다고 한 것이었으므로 민인의 반발을 사게 되었다.[177] 결국 여러 논란을 만든 진민소는 얼마 가지 않아 혁파되었다.[178]

진민소가 혁파된 이후 대한제국은 1899년 3월 진민소를 公設化한 기구라 할 수 있는 賑民署를 설립하였다.[179] 진민서의 구제 활동이 나타난 사료가 부족해 정확한 운영 방식을 알 수는 없지만, 진민소의 운영 방식과 비슷한 것으로 추정된다.[180] 진민서는 그해 9월 派員이 탁지부의 승인 없이 驛土稅額을 流用했을 뿐만 아니라 소작농을 침탈하는 폐해를 일으켜 폐지되었다.[181]

그러나 분명한 것은 대한제국이 진민서를 內部 관할 하의 기구로 설치하여 운영한 사실이다. 이는 대한제국이 빈민 구제를 개인이 아닌 국가에서 담당할 영역임을 분명히 한 것이었다. 당시 황성신문의 한 논설도 '국가에 아무리 金玉이 산처럼 쌓여 있더라도 백성을 진휼하지 못하면 아무런 소용이 없다'며 국가의 진휼이 매우 중요한 기능임을 말하였다.[182]

진휼청이 폐지된 후 진민소가 운영된 것은 당시 국가의 진휼 기구 부재와 그로 인한 문제가 표면화된 것이었다. 또한 진민소는 대한제국에 빈민 구제가 시설의 설립과 함께 상시적인 기구 설치를 통해 이뤄져야

---

175) 『高宗實錄』卷38, 高宗 35년 9월 19일, 3冊, p.55; 『독립신문』, 1898년 8월 16일.
176) 『독립신문』, 1898년 8월 16일.
177) 『매일신문』, 1898년 6월 28일.
178) 『官報』(奎 17289), 1898년 10월 25일 號外1.
179) 『독립신문』, 1899년 3월 11일, 1899년 3월 18일, 1899년 6월 16일.
180) 남슬기, 앞의 논문, pp.10~12.
181) 『황성신문』, 1899년 9월 7일.
182) 『황성신문』, 1899년 6월 1일.

함을 일깨워 준 것이기도 하였다.[183] 일련의 과정을 통해 대한제국은 빈민 진휼을 위한 전담 기구가 필요하며, 이는 국가가 주도하여 운영하여야 함을 경험하였다.

1901년 흉년으로 대기근이 발생하자 당시 재난에 대비할 효율적인 기관이 없어 혼란이 가중되었다.[184] 이에 그해 10월에 재난에 대비할 국가 진휼 기구로서 혜민원이 설립되었다.[185] 혜민원 설립에 관한 조칙은 다음과 같다.

> 賑荒은 나라를 다스리는 큰 정사이다. … 이것은 늦출 수 없는 것인 만큼 ㉠반드시 먼저 조정에서부터 속히 方略을 시행한 다음에야 관찰사와 수령과 재신들을 신칙할 수 있는 일이다. … ㉡삼가 列聖朝의 故事를 상고하건대, 우리 仁祖朝 때부터 賑恤廳을 설치하고 이미 흉년을 구제하여 홍수와 가뭄이 災變으로 되지 못하게 하였으며 또 의지할 데 없는 鰥寡孤獨을 돌보아주었다. 이로부터 열성조들이 서로 이어오면서 애쓴 결과 드디어 家法으로 되었으니, … 그러나 甲午變更 이후에는 마침내 폐하고 거행하지 않았으니, 더욱 통탄할 노릇이다. 진휼청의 전례에 의거하여 별도로 한 개의 관청을 설치하여 惠民院이라고 칭하고 날마다 회동하여 방략을 충분히 상의하고 각기 조목별로 진달하게 함으로써 백성들이 죽는 지경에까지 이르지 않게 한다면 짐이 어찌 마음에 돌보아주는 생각이 없다고 하겠는가? ㉢비록 풍년든 해라도 폐지하지 말고 상설로 두어 고할 데 없이 구렁텅이에 뒹구는 홀아비와 홀어미, 부모 없는 어린이와 자식 없는 늙은이를 돌보아야 할 것이다. … ㉣서울에는 總惠民社를 두고 각 군에는 分惠民社를 두어 총혜민사와 혜민원이 서로 의거하되, 혜민원에서는 구제하는 일을 주관하고 총혜민사에서는 돈과 곡식을 주관하면서 각 군의 분혜민사를 관할하고, 분혜민사는 해당 군의 돈과 곡식 및 구제와 관련된 제반 일들을 모두 관할하라. [186]

---

183) 양옥경, 「구한말 민간 빈민구제시설 진민소에 관한 연구」 『한국사회복지학』66, 2014, pp.275~277.
184) 앵거스 해밀턴, 앞의 책, p.291.
185) 『황성신문』, 1901년 10월 11일.
186) 『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 10월 9일, 3冊, p.226.

㉠에서는 진황을 위해 조정에서 그 방략을 정하여 아래로 시행을 독려하는 방식이 필요함을 역설하고 있다. 진휼은 국가의 개입이 필요하며 민간의 영역에 맡길 수 없음을 언급하는 것이다. ㉡에서는 인조대에 설치된 진휼청이 흉년을 구제하고 환과고독을 살피는 진휼 상설기구 역할을 맡았는데, 갑오개혁 이후 진휼청이 폐지되어 진휼 상설기구가 부재했던 상황에 아쉬움을 표시하였다. 따라서 진휼청의 전례에 의거하여 혜민원이라는 진휼 기구를 復設하고자 하였다. ㉢에서 혜민원은 1901년 흉년에만 활동하는 임시 기구가 아닌, 평상시에도 鰥寡孤獨을 구제하는 상설 진휼 기구임을 명시하였다. 마지막으로 ㉣을 통해서 혜민원의 조직체계를 알 수 있다. 진휼 사무를 총괄하는 혜민원, 진휼 재정을 담당한 총혜민사, 지방의 진휼을 담당한 분혜민사로 분화되었으며, 이로써 행정과 재정을 분리하여 책임 소재를 분명히 할 수 있었다. 또한 진휼청의 진자가 선혜청의 관리 아래에 있었던 것과 달리, 혜민원의 재정 운영권은 진휼 기구에 있었으므로 재원을 專用할 수 있게 되었다.[187]

이어서 정부는 칙령을 내려 혜민원 관제를 반포하였다.[188] 혜민원의 임원은 내부대신과 탁지부대신의 겸직 총재 2인, 실직의 1인 총재였다. 그 아래 정책 결정에 참여하는 의정관 5인, 실무를 총괄하는 총무 1인, 그리고 그 밑에 문서과·서무과·회계과를 두고 과장은 참서관으로 임명하였으며, 각 과에 2인의 주사가 업무를 처리하였다.[189] 여기서 총재 이하 총무까지는 황제가 직접 등용하였는데, 주로 황제의 측근들이 배속되었다.[190] 혜민원은 국가 소속의 진휼 기구이지만, 황제 측근의 임원들이 임명됨으로써 황제는 혜민원 운영에서 권력을 행사할 수 있었다.

또한 혜민원은 그 명칭을 통해 중요성이 크고 위상이 높은 기구였음을 파악할 수 있다. 예컨대, 궁내부의 하급 기관이었던 內藏司가 1899년 內

---

187) 남슬기, 앞의 논문, pp.41～42.

188) 『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 10월 16일, 3冊, p.229.

189) 『舊韓國官報』, 「혜민원 관제」, 1901년 10월 19일.

190) 1901년 10월 22일 初代 제3총재로 임명된 元帥府 檢査局 摠長 閔泳喆은 고종황제의 측근인사로 대한제국기에 秘書院卿을 비롯하여 軍部大臣, 宮內府大臣, 度支部大臣 등 주요 관직을 두루 겸임한 인물이다. 또한 의정관으로 임명되었던 이용익도 국가나 황실의 재정 업무를 맡았던 대표적인 고종의 측근인사였다. 이 외에도 李址鎔, 成岐運, 李容泰, 李根澤 등이 임명되었다(남슬기, 앞의 논문, pp.17～22).

藏'院'으로 개편된 것은 독자성을 갖는 거대 재정기구로서 위상이 한층 높아졌기 때문이었다.[191] 또한 水輪課도 황무지 조사와 개간 업무의 주도권을 강화하기 위해 1902년 水輪'院'으로 승격되었다.[192] 이처럼 국가 진휼을 담당한 惠民'院'은 국가에서 생산만큼 중요한 자원의 재배치를 통한 재생산을 보장하는 역할을 담당했으므로 중요한 기구였다.

1901년 국가 진휼 기구로서 혜민원이 설립된 것은 신축년 대기근의 피해가 매우 컸던 영향도 있었지만, 그전에 조선 후기의 진휼청의 전례와 1898년 진민소와 진민서가 치폐되었던 경험이 바탕이 된 것이었다. 이로써 대한제국은 혜민원이라는 기구를 통해 공적인 영역에서 진휼을 실시하게 되었다.

## 2) 혜민원 운영과 권분 실시

조선시대에 진휼청 설치는 군주의 강한 진휼 의지를 보여주는 효과가 있었다.[193] 이처럼 대한제국도 1901년 심각한 흉년에 국가 진휼 기구로 혜민원을 설립함으로써 민생을 안정시키고 더불어 황제의 위상을 강화하고자 하였다.[194]

제국신문의 한 기사를 살펴보면 혜민원이 담당한 역할 세 가지를 알 수 있다.

> 혜민원 일을 말한바어니와 작년에 ㉠빈민을 진휼하기 위해 혜민원을 설시하고 ㉡각도 사환곡을 조사해 흉년든 곳으로 옮겨 진휼하게 하고 또 ㉢시골부자들로 하여금 곡식을 내어 진휼하게 하엿더니 … [195]

191) 『官報』48책, 「宮內府官制中改正ᄒᆞᄂᆞᆫ件」, 1899년 8월 24일; 박성준, 「대한제국기 내장원의 위상 변화와 공문서 접수」『기록학연구』36, 2013, p.43.
192) 『官報』80책, 「宮內府官制中改正ᄒᆞᄂᆞᆫ件」, 1902년 4월 15일; 조재곤, 「대한제국의 식산흥업정책과 상공업기구」『한국학논총』34, 2010.
193) 이태진, 앞의 논문, p.344.
194) 남슬기, 앞의 논문, pp.15~22.
195) 『제국신문』, 1903년 7월 1일.

혜민원이 담당한 ㉠, ㉡, ㉢의 역할은 조선 후기 진휼청의 역할과 비슷하다. 먼저 혜민원은 ㉠과 같이 빈민의 진휼을 위한 국가의 공식 기구였다. 혜민원은 한성 내의 약 300여 명의 빈민을 진휼하였으며,[196] 경기 근교의 빈민들 약 300명도 진휼하였다.[197] 그리고 혜민원은 각 도의 饑戶에 恤典을 분급하였고,[198] 각 군에서 요청한 안남미 분급을 내장원과 상의하기도 하였다.[199] 조선의 진휼청도 기근이 발생했을 때 한성부와 각 지방에서 기민을 등급으로 구분하여 보고하면 중앙의 지시를 받아 진제장을 열었는데,[200] 혜민원 또한 비슷한 방식으로 빈민을 진휼한 것이다. 또한 이는 전술한 바와 같이 1898년 민간에서 설립하여 운영된 진민소의 활동 내용과도 비슷하다.

다음으로 혜민원은 ㉡처럼 각 군의 사환곡을 진자로 관리하며 이를 진휼에 이용하였다. 1902년 1월 혜민원은 13도 관찰사에게 훈령해 社還文簿를 탁지부에서 혜민원으로 移來調査하게 했으니, 각 군으로 하여금 사환곡 형편이 어느 정도인지를 보고하게 하였다.[201] 주로 혜민원은 특정 지역이 흉작으로 진휼을 요청하면, 상대적으로 작황이 괜찮은 지역의 사환곡을 移粟하였다.[202] 이는 임진왜란 이후 재원이 바닥나자 진휼청이 기근 미발생 지역의 곡식을 기근 발생 지역으로 옮긴 것과 비슷하다.[203] 그러나 사환미의 양은 한정되어 있었기 때문에, 혜민원이 각 지역의 진휼을 위해 마련된 사환곡을 옮기는 과정에서 군민들의 불만이 생기기도 하였다.[204]

마지막으로 혜민원은 ㉢과 같이 의연하는 이들을 서임하거나 포상하였다.[205] 이는 조선시대의 권분이 대한제국 시기 혜민원을 통해 재현된 것

196) 『황성신문』, 1901년 1월 18일, 1902년 1월 21일, 1902년 1월 28일, 1902년 1월 29일; 『제국신문』, 1902년 6월 17일.
197) 『제국신문』, 1902년 3월 12일.
198) 『제국신문』, 1902년 3월 31일.
199) 『황성신문』, 1902년 2월 27일; 『京畿各郡報告』4권, 1902년 4월 22일.
200) 『英祖實錄』卷53, 英祖 17년 3월 11일 丙子, 43冊, p.8; 조규환, 앞의 논문, pp.74~78.
201) 『황성신문』, 1902년 1월 21일.
202) 『황성신문』, 1902년 5월 3일, 1903년 2월 23일, 1903년 4월 21일, 1903년 9월 30일.
203) 이태진, 앞의 논문, pp.350~352.
204) 『황성신문』, 1902년 12월 13일.

이다. 이 시기 권분이 새롭게 나타난 이유는 크게 두 가지였다. 첫째, 당시 재정 상황에서 권분은 가장 시의적절한 대책이었다. 고종 황제는 당시 公私 재정이 궁색하여 '칼날이 없는 칼을 쥔 것처럼' 어려운 상황임을 밝혔다.[206] 게다가 갑오개혁 이후 정비된 사환은 조선시대 환곡의 규모보다 대폭 축소된 것이었다. 따라서 당시 상황에서 부호의 의연금으로 진휼 재원을 마련하는 권분이 가장 현실적인 대책이 될 수 있었다. 둘째, 권분은 선조들이 시행하였던 전통적인 진휼책이라는 이유가 중요한 동기가 되었다.[207] 권분 실시를 주장하는 근거는 明 나라의 丘濬이 鬻爵을 실시한 일, 주자가 기근 구제를 위해 곡식을 내놓은 사람에게 관작을 준 일과 같은 역사적 사실들이었다.[208] 이 사례들은 영조 대에 勸分論賞이 성리학적 명분에 어긋나지 않는 것을 정당화하는데 근거로 든 것과 일치하였다.[209]

당시 지방관들은 권분에 대해서 긍정적인 반응을 보였다. 예컨대, 제주목사 李在護는 제주 3군의 빈민들이 아사에 이르는 상황에서 진휼의 방책으로 부민에게 향임을 주고 그에 따라 받은 돈으로 設賑하기를 내부에 요청하며, 이를 '공사가 모두 편리'한 것이라 평가하였다.[210] 이후 혜민원은 각 도에서 자신의 재산을 의연해 진휼한 인원을 조사하면서 10,000냥 이상을 의연한 자에게 혜민원 참서관, 10,000냥 이하를 의연한 자에게 차등하여 포상하겠다고 밝혔다.[211] 혜민원 참서관과 주사의 借銜이 반포된 이후 내부 주사의 차함은 정지되었다.[212] 이는 의연 진휼한 자들에 대한 포상의 권한이 혜민원에 있음을 확실히 한 조처였다. 이후 혜민원은 흉년에 의연해 진휼한 인원의 성명을 지속적으로 수집하였다.[213]

---

205) 『황성신문』, 1902년 7월 12일, 1902년 7월 14일, 1903년 7월 8일, 1903년 8월 4일.
206) 『高宗實錄』卷41, 高宗 38년 12월 4일, 3冊, p.233.
207) 『황성신문』, 1903년 7월 2일.
208) 『황성신문』, 1903년 6월 20일.
209) 『備邊司謄錄』卷9, 英祖 7년 8월 초4일; 『承政院日記』728冊, 英祖 7년 8월 8일 戊戌; 『承政院日記』1076冊, 英祖 27년 11월 10일 癸酉; 『承政院日記』1737冊, 正祖 18년 10월 28일 壬午; 이세영, 앞의 논문, pp.201~203.
210) 『황성신문』, 1902년 3월 19일.
211) 『황성신문』, 1902년 7월 14일.
212) 『황성신문』, 1902년 6월 5일.
213) 『황성신문』, 1903년 3월 12일.

조선과 대한제국에서는 공통적으로 공곡이 부족한 상황에서 부호의 재원을 진자로 마련하기 위해 권분을 실시하였으며, 그 정당성을 역사적 선례에서 찾았다. 대한제국에서 많은 이들이 권분에 열성적으로 참여하였는데, 이는 권분의 대가로 주어지는 차함이 중요한 동기로 작용했기 때문이었다. 갑오개혁 당시 군국기무처에서는 문벌, 양반과 常人의 등급을 없애고 귀천에 관계없이 인재를 등용한다는 의안을 올렸다.[214] 그러나 조선의 반상제는 관습적 성격이 있었으므로 단기간의 법제적 조치로 반상제의 근본적 폐지를 이루기는 어려웠다.[215] 실제로 갑오개혁 이후에 작성된 光武戶籍에서도 직업의 범주긴 하지만 '양반'의 존재가 있었으며, 이들은 전통적 양반으로서의 지위를 유지하며 존속한 것으로 보인다.[216] 1910년에도 당시 사람들이 벼슬에 대한 열정이 많았으므로 낮은 資級이라도 보배처럼 존귀하게 여겼다.[217] 실제로 1902년 7월부터 12월까지 혜민원 주사로 포상된 이는 1,000명이 넘었는데, 이 중 900명은 이전에 전혀 관직을 갖지 않았던 인물들이었다.[218] 게다가 황해도에서는 당시 권분·포상에 대한 사람들의 열망을 이용해 혜민원 주사와 참서관의 帖紙를 위조해 토색하다가 잡힌 사람도 있었다.[219]

그러나 권분이 적절한 진휼책이 될 수 없다며 반대하는 여론도 있었다. 권분을 반대하는 이들은 나라에 賑穀이 없어 移粟을 할 수 없는 상황인데, 백성에게 곡식이 있을 수가 없으며 그나마 있는 부호의 곡식은 이미 탐관오리와 관원들이 빼앗았다고 주장하였다.[220] 또한 최근 세계정세를 고려할 때 나라에서 백성에게 벼슬을 주는 대신 진휼을 맡기는 나

214) 『高宗實錄』卷41, 高宗 31년 6월 28일 癸酉, 2冊, p.495.
215) 송준호, 「신분제를 통해서 본 조선후기사회의 성격의 일면」 『역사학보』133, 1992, p.37.
216) 조성윤, 「조선후기 서울 주민의 신분 구조와 그 변화」, 연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1992; 김영모, 『한국사회계층연구』, 고헌출판부, 2005, p.140; 지승종, 「갑오개혁 이후 양반신분의 동향(1894~1910)」 『경남문화연구』18, 1996, pp.266~273.
217) 한번 主事의 직위를 借銜한 자를 정3품으로 만들고, 한번 議官의 직위를 차함한 자를 종2품, 정2품으로 만들었으니, 한 집안에 4~5명의 父子가 모두 영감과 대감이 되었다(이범석, 「經亂錄」, 『동학농민혁명사료총서』2).
218) 『惠民院來文』, 1901~1902년; 남슬기, 앞의 논문, p.29.
219) 『황성신문』, 1903년 5월 16일.
220) 『제국신문』, 1903년 7월 3일.

라는 없으며, 벼슬을 파는 나라는 청과 한국뿐인데 그나마 청은 차함이 아닌 실직을 판다며 권분을 '만국의 수치'라고 표현하였다.[221] 그럼에도, 수많은 지역에서는 의연 진휼한 이들에 대한 포상 요구들이 지속적으로 이어졌다.[222] 다만 1903년 혜민원에서 의연한 이들의 명단을 가지고 있으면서도 포상을 하지 않아 낙망한 이들이 많다며 비판이 나타나기도 하였다.[223]

1903년 11월에는 사환곡에 대한 권한이 혜민원에서 탁지부로 다시 귀속되어 그 권한이 축소되었다.[224] 결국 1904년 1월 의정부 회의에서 필요 없는 관청들을 정리하기로 결정되었는데, 이때 혜민원은 혁파되어 내부로 이속되었다.[225] 『매천야록』에서는 1904년에 地契衙門과 혜민원이 폐지되고, 탁지부에 量地局이 설치되었다고 언급하였다.[226] 1904년은 러일전쟁이 일어남과 함께 일본의 영향 아래 대한제국에서 진행한 여러 개혁사업이 중단되었던 해였다.[227] 대한제국의 양전·지계 사업은 근대적인 토지 소유 제도의 확립과 외국인의 토지침탈을 방지하여 근대국가의 형성에 경제적 토대를 제공할 수 있었다는 점에서 의의가 있었다.[228]

지계아문이 양지국으로 축소된 것, 국가 진휼 기구인 혜민원이 폐지된 것은 국가의 생산체계와 분배체계를 뒷받침하는 공적 기구의 소멸을 뜻한다. 이들 체계의 운영은 민인에 대한 세금을 공정하게 부과하고 소유권의 안정성을 강화하는 한편 민인의 사회적 안전망을 유지하는 데 중요한 관건이었는데 이들 체계가 일제에 의해 사실상 해체되었다고 하겠다.

---

221) 『제국신문』, 1903년 7월 4일.
222) 『황성신문』, 1902년 1월 30일, 1902년 7월 12일, 1902년 10월 29일, 1903년 7월 8일, 1903년 8월 4일, 1903년 8월 6일, 1903년 8월 7일.
223) 『황성신문』, 1903년 7월 4일.
224) 『度支部公文』(圭19549) 2권, 1903년 11월 26일.
225) 『高宗實錄』卷44, 高宗 41년 1월 11일, 3冊, p.310.
226) 황현, 앞의 책, 갑진년, <양지국 설치>, p.169.
227) 왕현종, 「대한제국기 고종의 황제권 강화와 개혁논리」 『역사학보』208, 2010, pp.24~25.
228) 왕현종, 「광무양전·지계사업」 『한국사』42, 국사편찬위원회, 2013, pp.86~88.

# 5. 결어

한 국가에 닥친 재해는 양날의 검과 같다. 특히 농업 중심의 사회에서 자연재해는 민인에게 생명이 달린 큰 위기가 되지만, 한편으로 국가를 운영하는 세력은 재해를 극복함으로써 집권의 정당성을 부여받는 기회가 되기도 하였다. 따라서 국가 운영에서 진휼은 매우 중요한 사업이었다.

조선시대의 대규모 공적 진휼은 갑오개혁 이후 사환제로 정비되었다. 이는 양적으로나 국가가 관장하는 범위에서나 이전보다 축소된 것이었다. 게다가 대한제국은 미곡 수출의 급증이라는 새로운 문제 상황에 봉착하게 되었다. 이에 대한제국은 미곡 수출을 금지하는 전국 단위의 국가 방곡령, 미곡 수입 관세의 폐지로 미곡 수입량 증가를 유도하는 방법을 시도하였다. 그러나 예상과 달리 진휼의 논리는 시장의 영역에서 작동하지 않았다.

이처럼 갑오개혁 이후 대한제국이 기근에 대응했던 방식으로는 진휼의 실효를 거두기 힘들었다. 이러한 경험은 1901년의 심각한 기근 상황에서 대한제국이 선택한 진휼 방식에 반영되었다. 1901년 대한제국이 내장원과 혜민원을 통해 실시한 移粟, 勸分, 미가 조절 등의 진휼정책은 조선시대의 진휼정책과 비슷하였다. 또한 조선 후기의 가장 대표적인 진자였던 환곡, 민간과 내수사의 재원은 대한제국 시기에도 사환, 민간과 내장원의 재원으로 동일하였다. 즉, 이 시기 대한제국은 서구의 복지제도를 수용하기보다 조선의 전통적인 진휼정책을 근본으로 삼았다.

그러나 대한제국은 조선시대와 다른 상황이었으므로 진휼 시행 방식은 이전과 같지 않았으며, 오히려 양적·질적으로 발전하였다. 개항 이후 국내의 미곡은 해외 시장으로 개방되었고, 이는 흉년에 국내 미곡 공급의 부족으로 이어졌다. 전통 사회에서 미곡 수입을 통한 진휼은 그 실효도 적은 편이었고 평가도 부정적이었다. 그런데 대한제국은 1901년 국내 미곡의 절반 가격으로 해외로부터 미곡을 수입하여 시장에 분급함으로써 미가 조절을 시도하여 민인에 미곡이 적절히 분배되도록 하였다. 이는 조선시대에 저렴한 미곡 부족으로 실시되지 못하였던 상평의 원리가 대

한제국에서 근대 자본주의 무역을 활용하여 확대 실시된 것이었다. 또한 대한제국의 혜민원은 조선의 진휼청의 전례에 의거하여 설립되었지만, 그 구성과 운영 방식이 이전보다 체계적으로 변화하였다. 더욱이 혜민원은 과거제 폐지 이후 관직에 대한 열망이 강했던 상황을 활용하여 권분을 통하여 민간의 재원으로 진자 확보에 기여하였다.

본 연구에서는 조선 후기 진휼의 연장선에서 대한제국의 진휼을 연속적인 관점에서 살펴보았다. 이로써 대한제국 시기 진휼의 특징이 조선의 전통적 진휼 정책을 기반으로 하면서 새로운 모습으로 변용한 것임을 알 수 있었다. 광무개혁의 이념인 구법을 근본으로 삼고 신법을 참작하는, 이른바 '舊本新參'은 1901년 대한제국의 진휼 활동에서도 찾아볼 수 있다.[229]

대한제국이 근본으로 삼은 전통은 조선시대의 진휼 방식과 이념이었다. 조선왕조에서 빈곤한 백성을 먹여 살리는 것이 곧 仁政이라는 유교적 이념은 국가 주도의 대규모 진휼로 실현되었다. 이처럼 유교적 이념은 근저에서 대한제국까지도 이어지며 진휼에 대한 가장 중요한 동기로서 작용하였다. 대한제국의 진휼은 조선시대 민생 구휼의 책임이 국왕에게 있었다고 생각하는 전통이 이어진 것이었으며, 대외주권이 위협받던 상황에 황제 중심의 집권력과 공공성을 바탕으로 민생을 안정시키고 주체적인 근대국가를 수립해야 했던 시의적절한 대책이었다.

전통사회에서 근대사회로의 전환점에 있었던 대한제국은 정치·경제·사회적으로 모든 것들이 달라지는 혼란을 겪었다. 그럼에도, 국가가 재해가 닥쳤을 때 민인의 생활이 가능하도록 보호하고자 노력한 것은 바뀌지 않았다. 다만 그 구체적인 방식은 갑오개혁을 거치며 사환제로 축소되기도 하고 시장의 영역을 활용하며 변용되었지만, 진휼이 국가가 반드시 개입하고 주관해야 하는 영역임을 인식한 것은 변치 않았다. 진휼은 고대국가 이래 끊임없이 진화하며 양적·질적 변모를 거쳐왔으며, 대한제국도 예외는 아니었다.

혹자는 대한제국기 황제권 강화와 그것을 뒷받침하는 내장원의 팽창을

229) 김용섭, 「광무년간의 양전사업에 관한 일연구」『아세아연구』31, 1968, p.118～119.

근거로 삼아 이 시기를 보수적이며 근대화와 거리가 멀다고 평가한다. 그러나 본 연구로 살펴본 황실 재정 기구 내장원의 안남미 수입과 미가 조절은 당시 민인들에게 큰 지지를 받았다. 또한 국가에 꼭 필요한 진휼 사업을 대한제국이 그 필요성을 인식하고 지속적으로 실시했다는 점을 반영하여 대한제국에 대한 재평가가 이뤄질 필요가 있다.

# 參考文獻

## 1. 자료

『조선왕조실록』, 『승정원일기』, 『일성록』,
『구한국관보』, 『한말근대법령자료집』(국회도서관),
『한일 조약 자료집(1876∼1910)』(동북아역사재단)

『독립신문』, 『The Independent』, 『대한매일신보』,
『매일신문』, 『제국신문』, 『협성회 회보』, 『황성신문』

『軍國機務處議案』(奎 15249)
『公文編案』(奎 18154)
『官報』(奎 17289)
『宮內府案』(奎 17801)
『外部來文』(奎 17770)
『京畿各郡訴狀』(奎 19148), 『京畿各郡報告』(奎 19147)
『忠淸南北道訴狀』(奎 19150), 『忠淸南北道各郡報告』(奎 19149)
『全羅南北道各郡報告』(奎 19152)
『黃海道各郡報告』(奎 19157)
『訓令照會存案』(奎 19143)
『訓指起案』(奎 17277)
『惠民院來文』(奎 17775)
『會計冊』(奎19113)

『牧民心書』(창비) 『朴殷植 全書』(단국대학교 출판부)
『西遊見聞』(박이정) 『梅泉野錄』(서남 동양학자료총서4)
『經亂錄』(동학농민혁명 사료총서 제2권)

『주한일본공사관기록』(국사편찬위원회 한국사데이터베이스)
『프랑스외무부문서』(한국근대사자료집성 19권), 『통상휘찬』(한국편; 여강출판사)

## 2. 연구 논저

### 1) 단행본

권태억 외, 『한국 근대사회와 문화』1, 서울대학교 출판부, 2003.
김경태, 『한국 근대 경제사 연구: 개항기의 미곡 무역·방곡·상권문제』, 창작과비평사, 1994.
김덕진, 『대기근, 조선을 뒤덮다』, 푸른역사, 2008.
김상균 외 4인, 『사회복지개론』, 나남출판사, 1989.
김영모, 『한국사회계층연구』, 고헌출판부, 2005.
김옥근, 『조선왕조재정사연구』4, 일조각, 1992.
김용섭, 『한국근대농업사연구』II(신정 증보판), 지식산업사, 2007.
김태웅, 『대한제국과 3.1운동』, 휴머니스트, 2022.
_____, 『한국근대 지방재정 연구』, 아카넷, 2012.
김호종, 「17세기 진휼청과 진휼정책에 관한 연구」『국사관논총』57, 1994.
노관범, 『백암 박은식 평전』, 이조, 2021.
문용식, 『조선후기 진정과 환곡운영』, 경인문화사, 2001.
박광준, 『조선왕조의 빈곤정책』, 문사철, 2018.
손병규, 『19세기 지방재정 운영』, 경인문화사, 2018.
송찬섭, 『조선후기 환곡제개혁연구』, 서울대학교출판부, 2002.
오호성, 『조선시대의 미곡유통 시스템』, 국학자료원, 2007.
윤홍식, 『한국 복지국가의 기원과 궤적』1, 사회평론아카데미, 2019.
앵거스 해밀턴, 『러일 전쟁 당시 조선에 대한 보고서』, 살림, 2010.
이두순, 『기후에 대한 조선의 도전, 측우기』, 소와당, 2012.

이정호,『고려시대의 농업생산과 권농정책』, 경인문화사, 2009.
이태진·김재호 외,『고종황제 역사 청문회』, 푸른역사, 2005.
이헌창,『조선후기 재정과 시장: 경제체제론의 접근』, 서울대학교 출판문화원, 2010.
이철승,『쌀 재난 국가』, 문학과 지성사, 2021.
최익한,『조선 사회 정책사』, 서해문집, 2013.
하원호,『한국근대경제사연구』, 신서원, 1997.
_____,『개항 이후 일제의 침략』, 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2009.
한우근,『한국개항기의 상업연구』, 한국학술정보, 2003.

2) 논문

강진아,「근대 동아시아의 초국적 자본의 성장과 한계-재한화교기업 동순태(1874?~1937)의 사례-」『복현사림』27, 2004.
_____,「청일전쟁 시기 화상 동순태호의 영업 활동」『중국근현대사연구』64, 2014.
김기성,「대한제국기 흉년과 미곡 수급」『사학연구』128, 2017.
김문기,「17세기 중국과 조선의 기근과 국제적 곡물유통」『역사와경계』85, 2012.
김용섭,「광무년간의 양전사업에 관한 일연구」『아세아연구』31, 1968.
_____,「환곡제의 이정과 사창법」『동방학지』34, 1982.
곽효문,「조선조 군주의 책기론과 사회복지적 기능에 관한 연구」『한국행정사학지』35, 2014.
권석봉,「防穀索賠妥結에 있어서의 淸側 介入」『중앙사론』6, 1989.
길현종,「대한제국기 공공복지의 내용과 성격에 관한 연구: 공공복지 전담기관인 혜민원을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2005.
김경태,「대한제국시기의 미곡통상구조」『대한제국연구』4, 1986.

_____, 「갑오이전 방곡령사건과 일본의 부당배상 요구」『국사관논총』 53, 1994.
김기성, 「대한제국기 救荒論과 자유 상업의 확산」『한국사학보』78, 2020.
_____, 「대한제국기 흉년과 미곡 수급」『사학연구』128, 2017.
김윤희, 「1894년-1919년 근대빈민구제담론의 구조와 허구성」『한국사학보』64, 2016.
김재호, 「한국 전통사회의 기근과 그 대응: 1392-1910」『경제사학』30, 2001.
김태웅, 「한국 근대개혁기 정부의 프랑스 정책과 천주교-왕실과 뮈텔의 관계를 중심으로-」『교회사연구』37, 2011.
김현주, 「조선후기 제주지역의 賑恤碑와 진휼실상」, 제주대학교 석사학위논문, 2011.
김훈식, 「조선 초기 의창 제도 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1993.
남슬기, 「대한제국기 혜민원의 설치와 운영」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2012.
문용식, 「18세기 환곡 운영의 변화」『사학연구』55·56, 1998.
_____, 「18세기 후반 진휼사업과 진자 확보책」『사총』44, 1995.
_____, 「19세기 전반 환곡 진휼기능의 변화」『부산사학』19, 1990.
박성준, 「대한제국기 진휼정책과 내장원의 곡물공급」『역사학보』218, 2013.
_____, 「대한제국기 내장원의 위상 변화와 공문서 접수」『기록학연구』36, 2013.
박찬승, 「활빈당의 활동과 그 성격」『한국학보』35, 1984.
송양섭, 「정조의 왕실재정 개혁과 '궁부일체'론」『대동문화연구』76, 2011.
송준호, 「신분제를 통해서 본 조선후기사회의 성격의 일면」『역사학보』133, 1992
송찬섭, 「19세기 환곡제 개혁의 추이」, 서울대학교 박사학위논문, 1992.
_____, 「갑오개혁기 결세제도의 개혁과 환곡제의 변화」『역사연구』1, 1992.

_____, 「한말 사환제의 성립과 운영」『한국사론』40·41, 1999.
송찬식, 「이조시대 還上取耗補用考」『역사학보』27, 1965.
양옥경, 「구한말 민간 빈민구제시설 진민소에 관한 연구」『한국사회복지학』66, 2014.
양진석, 「18세기 환곡제도의 운영과 기능 변화」, 서울대학교 박사학위논문, 1999.
오두환, 「갑오개혁기의 부세 금납화에 관한 연구」『경제사학』7, 1984.
오세창, 「활빈당고(1900-1904)」『사학연구』21, 1969.
오일주, 「조선후기의 재정구조의 변동과 환곡의 부세화」『실학사상연구』3, 1992.
왕현종, 「대한제국기 고종의 황제권 강화와 개혁논리」『역사학보』208, 2010.
_____, 「광무양전·지계사업」『한국사』42, 국사편찬위원회, 2013.
윤홍식, 「前자본주의 분배체계의 해체-환곡을 중심으로 1910년 강제병탄까지-」『한국사회복지학』68, 2016.
원재영, 「조선후기 진휼정책과 賑資의 운영」『조선시대사학보』64, 2013.
_____, 「조선후기 황정 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 2014.
이민재, 「식민지시기 곡물 소비양상과 문화적 실천으로서 쌀 소비」『비교민속학』74, 2021.
이세영, 「조선후기의 권분과 부민의 실태」『역사문화연구』34, 2009.
이윤상, 「1894～1910년 재정제도와 운영의 변화」, 서울대학교 박사학위논문, 1996.
_____, 「대한제국기 內藏院의 皇室財源 운영」『한국문화』17, 1996.
이정수, 「조선전기 상평창의 전개와 기능」『부산사학』27, 1994.
이태진, 「고종시대의 '民國' 이념의 전개」『진단학보』124, 2015.
_____, 「대한제국의 황제정과 민국 정치이념-국기의 제작·보급을 중심으로」『한국문화』22, 1998.
_____, 「상평창·진휼청의 설치 운영과 구휼문제」『한국사』30, 국사편찬위원회, 1998.

이헌창, 「조선시대 국가의 재분배기능과 국내상업정책」『성곡논총』27, 1996.
임기형, 「조선전기 진휼제도연구」『역사학연구』3, 1967.
전정해, 「광무년간의 산업화 정책과 프랑스 자본인력의 활용」『국사관논총』84, 1999.
정윤형, 「조선왕조 후기의 재정개혁과 還上문제」, 서울대학교 박사학위논문, 1985.
정형지, 「조선후기 진자조달책」『이화사학연구』20·21, 1993.
조규환, 「16세기 구황정책의 변화」, 서울대학교 석사학위논문, 1996.
_____, 「16세기 환곡운영과 진자조달방식의 변화」『한국사론』37, 1997,
조성윤, 「조선후기 서울 주민의 신분 구조와 그 변화」, 연세대학교 박사학위논문, 1992.
조재곤, 「대한제국의 식산흥업정책과 상공업기구」『한국학논총』34, 2010.
주진오, 「독립협회와 대한제국의 경제정책 비교 연구」『국사관논총』41, 1993.
지승종, 「갑오개혁 이후 양반신분의 동향(1894～1910)」『경남문화연구』18, 1996.
진관훈, 「조선후기 제주사회의 빈곤과 구빈활동」『탐라문화』41, 2012.
최진수, 「을병대기근기 청 곡물 수입과 진휼정책」, 서울대학교 석사학위논문, 2022.
하원호, 「개항후 방곡령실시의 원인에 관한 연구(下)」『한국사연구』50·51, 1985.

Abstract

# The Jinhyul Policy in the Korean Empire, and The Movements of the Imperial House

Kim, Arum
History Education Major,
Department of Social Education
The Graduate School
Seoul National University

This paper is about the reorganization of the Jinhyul [賑恤] Policy, and the movements of the imperial house during the Korean Empire period. The Jinhyul Policy refers to all of the policies and movements that government provides such as provisions and goods to relieve the public in the times of lean year and disasters.

The Jinhyul Policy has been very significant in Korean Peninsula since ancient times. Therefore, plenty of researches on the Jinhyul Policy have been conducted in various periods. However, researches during the Korean Empire were relatively small compare to other periods. Understanding the Jinhyul Policy could be an important key to clarify administration of the Korean Empire. Furthermore, it could be instrumental in understanding the Gwangmu Reformation[光武改革]. This paper also covers how The Korean Empire inherited and

changed the Jinhyul Policy in a sequential prospective, from the late Joseon Dynasty to 1904.

The Joseon Dynasty prepared rice and grains as a resource for the Jinhyul Policy and established a special organization called Jinhyulchung to implement the policy. However, the organization was abolished in 1894, due to the financial reformation during Gabo Reformation[甲午改革]. All the resources (rice and grains) of Jinhyulcung were gone because people had to pay in currency instead of grains. Also, the Hwangok system[還穀制] (A system that government lends grains as a loan in the spring when food is scarce, and then reap it back with interest after the beginning of fall), which is the most important system in Jinhyul Policy was abolished. In response, the government reorganized the Sahwan system[社還制] (It also lends grains as a loan but it's an interest free system). However, there were many difficulties to execute Sahwan system even though its size has been reduced dramatically compared to Hwangok system.

Meanwhile, as rice exports began in earnest after the 1890's, food shortages emerged. Moreover, after the Gabo Reformation, the Great Han Empire's grain stockpiles shrunk which made it impossible to implement Jinhyul Policy even in a lean year. The Great Han Empire tried to solve perpetual food shortages by following the majority opinion of the enlightenment party which emphasized the importance of tax exemption for imported rice. However, the effect of Jinhyul Policy was insignificant because both foreign and domestic merchants regulated their imports to keep the price expensive. After various attempts, the Great Han Empire realized that the Jinhyul Policy could not be applied on the logic of the market economy.

In 1901, two important perspective on the Jinhyul Policy was

introduced by government to overcome the famine. First of all, they attempted to control the price of rice by importing it at a low price and distributing back to the domestic market. Naejangwon[內藏院], the financial institution of the imperial house, directly contracted with foreign merchants and continuously distributed about 300,000 tons of Annam Rice[安南米] to the domestic.

Secondly they exercised Kwonbun[勸分], which made rich people to pay contributions and give them important post in government. Kwonbun had been practiced by ancestors for a long time, and it has become an important value. It was an opportune policy because private resources was also able to be used as resources for Jinhyul when national finances were insufficient. The Great Han Empire carried out the poor relief, Sahwan system, and Kwonbun through Heyminwon which was established with the precedent of Jinhyul-cheong[賑恤廳] (cheong means administration in Korean).

The Jinhyul Policy which had implemented by the Great Han Empire to relieve hunger in the 1901's, was reproduced by following the traditional Joseon Dynasty, and also by reflecting the situation in Joseon. Gubonshincham[舊本新參] which is the ideology of Gwangmu reformation was also founded in the Jinhyul Policy in the era of the Great Han Empire. It took the Jinhyul as a foundation but developed both in quality and quantity by applying modern way of trade.

The Great Han Empire attempted to control the rice price by importing Annam rice at the half price of domestic rice and distributing it to the market. The Great Han empire implemented the principle of price control that has been used in Joseon dynasty, to deploy in modern trade. In addition, composition and management of Hyeminwon [惠民院] has been advanced systematically compared to Joseon dynasty. When the examination system[科擧制] was abolished,

a lot of people who desired for the government officials, participated in Kwonbun and it was effective to obtain resources.

The Great Han empire took the tradition of Jinhyul policy and ideology of Joseon dynasty as a foundation. The Joseon Dynasty strengthened the royal authority and transparency of the royal finances by using royal properties for Jinhyul. Likewise, the Great Han Empire used the resources of Naejangwon for a similar reason and also followed the Confucianism which is the traditional ideology of Joesoeon Dynasty to strengthen the policy. Through the policy, the Great Han empire tried to stabilize the livelihoods and establish an independent modern state based on the emperor-centered executive power.

Keywords : Jinhyul, The Korean Empire, Sahwan, Annam Rice, Naejangwon, Hyeminwon, Kwonbun, Gubonshincham
*Student Number* : 2020-27794