

星湖 李瀼의 福祉觀*

韓 洵 昉

<目 次>

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| 序 言 | 5. 星湖의 自救策
——三豆會와 宗契·同甲契—— |
| 1. 星湖의 治民論 | 結 言 |
| 2. 星湖의 災異觀과 荒政論 | |
| 3. 星湖의 還穀·賑恤論 | |
| 4. 救療·養老策과 星湖의 老人優
恤論 | |

序 言

오늘날 社會福祉의 문제는 급격한 社會變化에 따라서 더욱 緊切한 課題의 하나로 浮刻되고 있다. 韓國의 傳統社會에 있어서도 近代의인 意味에서의 福祉政策이나 福祉事業은 찾아볼 수 없다고 하더라도, 그 나름의 賑恤 또는 惠恤策은 실시되어 國民福祉에 대한 配慮가 전혀 없었던 것은 아니며, 한편으로 民間에서도 여러가지 形態의 相扶相助의 慣行이 傳承되어 오기도 하였다.

우리가 여기서 李朝後期の 著名한 學者들이 그러한 문제에 대하여 어떠한 配慮를 하였는가를 살펴보는 것도 意義없는 일은 아닐 것 같다. 本稿에서는 李朝後期の 이른바 實學者의 代表的인 한 사람인 星湖 李瀼에 대해서 살펴 보려는 것이다.

星湖 李瀼(1681~1763)은 黨爭의 禍難속에서 南人의 家統을 이어받아 平生동안 仕宦하지 않은 在野學者로서 그의 學問은 그의 一門의 子侄과 門人弟子들에 많은 影響을 미친 碩學이었다. 그는 土地經濟를 基盤으로 한 철저한 重農主義思想의 所持者로서, 個人의 大土地占有와 封建의인 過徵·濫徵을 防止하여 國家財政과 民生의 安定을 期하고 國家的인 備蓄을 통하여 水

* 本 論文은 峨山社會福祉事業財團의 研究費 補助에 의하여 作成된 것이다.

旱災 등 災難에 對備하고 難民救恤의 萬全을 期해야 한다는 생각을 가졌었다. 國民福祉에 대한 그의 생각도 이러한 점에 集約되었던 것으로 보인다.

星湖의 주된 關心은 田·稅制 등을 爲主하여 國家의 諸般制度를 儒敎政治의 테두리 안에서라도 全面的으로 改編하여 財政과 民生의 安定을 期해야 한다는 데에 集中되어 있어서, 福祉問題를 綜合적으로 考察할 餘地는 없었던 것으로 보인다. 우리는 그가 남긴 斷片的인 記錄을 더듬어 福祉문제와 관련되는 그의 配慮가 어떠한 것이었는가를 살펴보는 수밖에 없다. 그러한 의미에서 星湖의 福祉觀이라 하더라도 극히 制限된 것일 수밖에 없는 것은 不得已한 일이라 할 것이다.

I. 星湖의 治民論

儒敎的인 兩班官僚政治에 있어서는 이른바 王道政治의 具顯을 理想으로 삼는다. 그것은 聖王·賢臣에 의한 德治·仁政의 실시를 의미한다. 그리고 그 이른바 德治·仁政의 窮極的인 目的은 다름아닌 「保民」에 있었다. 星湖도 이러한 점에 관해서

聖王이 天下를 다스리는 일은 백성들로 하여금 자기 그 樂을 즐기도록 했을 따름이다. 民의 常情은 한 家室의 生活을 즐기는 것보다 더한 것이 없다⁽¹⁾

고 하고, 또

孟子가 王道를 論하는 데는 保民 한 句에 지나지 않아서, 이른바 保民이라는 것은 바로 백성이 좋아하는 것은 주고 모이게 하며 싫어하는 바를 베풀지 않을 따름이오 집에까지 가서 날마다 보태어 주는 것은 아니라고 하였다. 그것은 바꾸어 말하면 나라에서 國民의 日常生活을 保障해 줄 뿐만 아니라, 水旱災와 같은 災禍에도 잘 對備하고, 贓法을 嚴히 하고 暴政을 하지 못하게 하여 民生의 安定을 期하는 것이 王道政治의 要歸라는 뜻도 되는 것이다.⁽²⁾

儒敎的인 官僚政治에서도 國家存立의 基本要件이 土地와 아울러 「民」에 있었다는 것은 충분히 認識되어 있었다고 할 것이었다. 星湖도

(1) 星湖僿說(以下 星·僿로 略稱), 卷 21, 桃夭萋楚

(2) 星·僿, 卷 14, 治民還集

대저 나라의 根本은 백성(民)에 있으니 (中略) 國王과 官吏들이 바야흐로 昇平을 누린다해도, 그 근본을 따져보면 民에게서 온 것일 수밖에 없다⁽³⁾

고 하였으며, 그러한 그의 論理의 根據는 農本國家로서 財富는 根源的으로 土地에서 生産되는 것이며, 그 生産에 직접 종사하는 자가 다름아닌 民이라는 생각에 두어져 있었다.⁽⁴⁾ 즉 그는 「君(王)과 民 兩者는 모두 穀食에 依存해서 살고 穀食은 民에서 生産된다」⁽⁵⁾는 條件에서 君(王)·臣(官)·民 모두가 生을 享有할 수 있는 근원이 民의 農業生産에 있다는 점을 強調하고 있다.

한편으로 家族倫理에 基盤을 두고 있는 儒敎思想에 있어서는 君臣이나 君民關係는 각기 夫婦나 父子관계와도 같은 것으로 보아, 君王에 대한 臣僚의 관계는 夫에 대한 妻와 같은 것으로 보고, 또 民은 모두가 君王의 「赤子」로 看做되서, 父家長制的인 社會秩序의 維持가 要求되었던 反面에 君王은 民으로부터 過度한 收取(徵斂)를 말아야 하고 下意가 上通되도록 民의 疾苦가 무엇인가를 면밀히 살펴야 한다는 것이다.⁽⁶⁾

따라서 有能한 官僚의 任務는 한마디로 「保民禦患」하는데 있으며, 단지 위를 섬긴다는 일(事上)은 실제 保民禦患하는 일과는 관련이 없는 일이라고 하였다. 그러므로 星湖는

君子로서 保民을 하고도 위(上)에게 得罪한 일은 있으나 事上으로 말미암아 民에게 得罪한 일은 아직 없었다. 때문에 民이 위가 되고 社稷(國家)이 다음이오 君王은 그 다음이 된다고도 일컬어지는 것이다 라고 하여, 「保民禦患」이야말로 나라의 優先任務로서 「民生의 保障」, 「外患으로부터의 國家防禦」가 優先되어야 하며, 民生의 保障을 하지 못하는 것은 最大의 罪惡이 되는 것이라고 하였다.⁽⁷⁾

그러므로 星湖는

立國之政은 便民에다 마음을 써야 하며, 오직 民에게서 侵奪하는 것을 禁去할 따름이라⁽⁸⁾

(3) 星·僊, 卷 7, 耕樹歡, 「蓋國之根本 在民 云云」

(4) 拙稿, 星湖 李瀼 研究—그의 經濟思想—(震檀學報, 20, 1959)

(5) 星·僊, 卷 17, 近民

(6) 同上

(7) 星·僊, 卷 10, 舉主連坐

(8) 星·僊, 卷 10, 薦拔賦畝

고 하고, 또

國用(國家經費)은 民力에서 나오니 民에 不足함이 있다면 君王은 누구와 더불어 足하겠는가⁽⁹⁾

고도 하여, 나라에서 官吏를 두어 政事를 담당케 하는 원래의 本旨는 도서 「養民」이라는 두 글자 밖에 다른 것이 없다고도 하였다.⁽¹⁰⁾

星湖는 孟子에서 引用하면서 王政에 있어서의 君과 民과의 立場과 그 互惠關係를 다음과 같이 말하고 있다.

대저 人君은 마음을 써서 民을 다스리고 民은 힘을 써서 人君을 섬겨서 兩者가 서로 報惠하는 것이 마치 父가 子를 기르고 子가 父에 孝道하는 것과 같아서, 그 어느 한쪽이 闕해서도 안되는 것이다. 그러나 人君은 없어도 民은 혹 스스로 그 몸을 扶養할 수 있을지 모르나 民이 없으면 君도 없을 것이니, 이는 民의 惠澤이 君의 그것보다도 더 重함을 의미한다. 어찌 億兆(民)의 힘으로써 君王의 一口體를 길러서 物資가 항상 不足하고 惠澤이 항상 두루 미치지 못하게 할 수가 있겠는가.⁽¹¹⁾

이것은 治者와 被治者, 즉 政治의 主體와 客體의 分離를 端的으로 나타내는 儒敎政治의 通念(孟子——勞心者治人 勞力者被治人 云云)을 말하면서도, 民生의 安定이 君王存立의 前提的 條件이 되어야 한다는 점을 星湖가 再三 強調한 것이다. 따라서 政治의 窮極的인 目的은 端的으로 「保民」·「便民」·「養民」에 있어야 한다는 것이다.

그러므로 星湖는 國王으로서는 賢臣을 採用하는 일이 가장 중요하며, 그것은 백성을 잘 다스려서 民生의 安定을 期하기 위한 것이라는 점을 다음과 같이 말하고 있다.

진실로 어진 이(賢臣)를 求하는 本意를 생각한다면 民을 잘 다스리는 데 지나지 않다. 이른바 民을 잘 다스린다는 것은 역시 民으로 하여금 굶주리지 않고 추위에 떨지 않게 하며 그 고장에 安住하여 業을 즐길 수 있게 하는 데 지나지 않는 것이다.⁽¹²⁾

이를 要컨대, 儒敎政治에 있어서도 基本的으로는 國民의 日常生活의 安定을 期하는 일어야말로 이를테면 最大·最善의 國民福祉가 된다는 점이 충분

(9) 星·僊, 卷 15, 勸戒

(10) 星·僊, 卷 23, 古之官制

(11) 星·僊, 卷 14, 一年兩秋

(12) 星·僊, 卷 16, 求賢治民

히 認識되고 있었다고 할 것이다. 그리고 民生의 安定이라는 점에서 農本國家에 있어서 빈번히 되풀이되는 水旱災 등에 對備하는 災民救恤(賑恤)施策이 무엇보다도 緊切한 문제가 아닐 수 없었던 것이다.

한편으로 儒敎政治는 다름아닌 儒理政治로서 儒敎的인 倫理秩序의 確保가 또 하나의 治民의 要諦라고 생각되었다. 그리하여 星湖도 「儀禮」에 의거하여 「治民의 要諦」로서 父子・君臣・夫婦・長幼・朋友間의 五倫(親・義・別序・信)을 들고, 구체적으로는 喪祭・燕親・婚姻・鄉飲・相見의 禮가 제대로 시행됨으로써 社會生活과 社會秩序가 바로 잡혀지는 것이라고 생각하였다.⁽¹³⁾ 이는 즉 儒敎政治에 있어서는 民生의 安定에 바탕하고 家族倫理를 基幹으로 삼는 社會秩序의 確立과 이에 따른 禮節의 遵守으로써 治民의 要諦로 삼아야 한다는 것을 의미한다.

그리하여 近世朝鮮王朝가 確立되어가는 過程에서 이 같은 家族秩序와 이에 따른 禮節을 제대로 갖출 수 없게된 者에 대한 國家的인 配慮(惠恤)가 名分上(法制的)으로는 어느 정도 갖추어져 있었던 셈이다. 즉 正常的인 家族秩序나 그 禮節을 갖출 수 없는 者, 특히 鰥寡孤獨(홀아비・寡婦・孤兒・依持할 데 없는 老人)에 대해서 그리고 姻喪을 제때에 치르지 못한 窮乏未葬者・過年未嫁者에 대해서도 그 나름의 惠恤策이 配慮되기도 하였었다.

이와 같은 傳統社會에 있어서의 對民福祉策을 통틀어 賑恤策・惠恤策이라고 말할 수 있겠다. 星湖는 그러한 賑政(賑恤策)이 高麗時代에는 도리어 李朝時代에 비해서보다 더 갖추어져 있었던 것으로 보고 있다. 그는

高麗初期에 黑倉을 創置하고 成宗 때에는 그 이름을 義倉으로 고치고 戶마다 米穀을 거두어 쌓아두고 急한 때에 對備하였다. 忠宣王 때에는 또 有備倉을 두고 烟戶米를 거두게 하였으니, 그것은 豐年이 들면 戶의 大小에 따라 차등있게 穀物을 내게 하여 各州倉에 保藏하여 凶年의 救恤米로 쓰게 하여, 이는 바로 周禮의 鉏粟・屋粟・閒粟이라는 제도를 모방한 것이다

라고 하여, 麗代 義倉制와 烟戶米(州倉)制의 實施由來를 말하여 주고 있다. 또한 麗代에는 疾病患者의 治療를 위해서 東西大悲院과 濟危舖의 施策이 갖추어져 있었고, 鰥寡孤獨에 대한 官의 救恤과 疲躄殘疾(不具者)에 대한 扶

(13) 星湖先生全集(以下 星・集으로 略稱), 卷 54, 跋儀禮

養에까지 國家的인 配慮가 있었다는 것을 말하고 있다.⁽¹⁴⁾

麗代의 그러한 賑恤策은 李朝時代에 들어서도 그 나름으로 踏襲・實施되어 오기는 하였다. 그러나 18世紀 星湖의 時代에 이르는 동안에는 諸般制度가 解弛해지고 社會變動도 顯著하게 되면서 「富益富 貧益貧」의 不均衡된 社會로 이끌려 가서, 國家財政은 破綻之境에 이르고 國民生活의 基調인 安定을 期할 수가 없이 되었다.

그리하여 일반 農民과 貧士들은 過濫한 徵歛과 되풀이되는 饑饉・疫疾로 말미암아 糊口之策도 難勘했고 死去者는 續出되는 形편이었다. 이같은 狀況에 대하여 星湖는

무릇 天下의 백성인 農桑雜隸는 庸賦(國家에서의 徵歛)가 더욱 번거로와 일년 내내 움직여도 糊口조차 감당하지 못한다⁽¹⁵⁾

고 했으며, 또는

近歲의 飢荒과 疫疾이 마치 鐵網으로 하늘을 덮은 듯이 一年중에 族中の 成年者로서 죽은 자가 十二名이나 되어 그 太半이 飢病으로 말미암은 것이다. 아직까지 餓死하지 않은 者는 한결같이 말하기를 今年 봄에는 기왕보다도 더욱 심할 것인즉 播種할 때를 당하여 남은 種麥이 없으니 보고 들리는 것이 놀랍고 비참할 따름이라⁽¹⁶⁾

는 것이었다. 그리하여 星湖 자신도 晩年에는 祖上傳來의 田地도 모두 喪失하여 沒落의 悲運을 免할 수가 없이 되었다. 그는 한 書簡에서

우리도 날로 窮餓가 심하여 卒至에 立錐之地도 없이 되어서 그래도 어찌할 수가 없다.⁽¹⁷⁾

고 吐露하리만큼 餓病으로 家産이 蕩盡되었으며, 安順庵에게 보낸 그의 書簡에서도

近時의 士人家로서 貧乏하지 않은 자가 없다. (中略) 우리의 窮乏은 차치하더라도 만나는 사람마다 貧窮을 말하고 있다⁽¹⁸⁾

고 하였다.

이같은 상황은 社會福祉문제는 고사하고 儒敎政治의 窮極인 目的으로 내세워지는 基本的인 國民生活의 保障・民生의 安定조차 제대로 維持될 수

(14) 星・僊, 卷 24, 高麗賑政

(15) 星湖僊說類選(以下 星・僊・選으로 略稱), 二上, 三樂

(16) 星湖先生文集續錄(以下 星・集・續으로 略稱), 卷 5, 答權台仲書(丁卯)

(17) 星・集, 卷 20, 答尹幼章書(乙亥)

(18) 星・集, 卷 26, 答安百順書(丙子)

없는 實情을 말하여 주는 것이다. 그리하여 실제로는 빈번히 되풀이되는 水旱災 등 災難을 당할 때마다 續出되는 饑餓・疾病者에 대한 救急策(救恤)이 國家的으로 큰 문제거리가 아닐 수 없었다.

II. 星湖의 災異觀과 荒政論

國家的으로 광범위하게 賑恤策을 실시해야 하게 되는 사태는 거듭 되풀이되는 天變地災, 즉 水旱災 등 災難에 따른 긴급한 災民救恤의 경우에 일어났다. 그리고 그렇듯 되풀이된 災難중에서도 水害보다는 旱災가 훨씬 더 빈번히 일어났다는 사실은 高麗史나 實錄에 나타난 祈晴・祈雨行事(祭) 記錄으로 미루어 보아서도 알 수 있다.

傳統的인 儒敎의 德治思想으로서는 天變地異까지도 治者(君臣)의 否德의 所致인 것으로 여가고, 그 否德에 對應하는 「天意」의 發作으로 看做되어 왔다. 그리하여 水旱災 등의 災禍는 흔히 人事關係와 관련시켜서 論議되기가 일쑤였다. 그러므로

自古로 水旱의 災禍는 모두 人君의 否德이 불러들인 것이다⁽¹⁹⁾
라고 하고, 또는 旱災를 당하여

君臣의 才德과 그리고 祭官이 職事に 敬謹하지 못했기 때문에 天應을 받은 것일까.⁽²⁰⁾

고도 하여, 災禍는 君臣의 否德・不敬謹이 招致하는 것으로 이에 대한 天意의 對應發作으로 여겼다. 혹은 또 政府의 徵斂으로 말미암은 農民의 怨咨가 旱災를 招致한 理由가 아닌가 생각하기도 하고,⁽²¹⁾ 「事大關係에 있어서 國王과 臣僚가 中國에 대하여 僭越한 생각을 가질 수가 없는데 禱雨를 할 지경으로 비가 안오는 것」은 무엇때문일까 하고, 마치 中國에 대한 態度如何가 旱災招致의 原因으로까지 의심하리만큼⁽²²⁾ 모든 災異를 對內・對外的인 人事關係와 관련시켜서 생각했던 것이다. 그리하여 한 地方이 심한 旱災를 입었을 때는 그 道の 觀察使는 「是必臣之罪也」라 하여 辭職을 奏請해야 했고, 이에 대하여 國王은 國王대로 「凡旱寡人之所召 非卿之罪也」라 하여 道臣의

(19) 太宗實錄, 卷 26, 太宗 13年 7月 壬午條, 傳旨

(20) 太宗實錄, 卷 19, 太宗 10年 6月 丁巳條

(21) 太宗實錄, 卷 13, 太宗 7年 6月 丁未條

(22) 太宗實錄, 卷 4, 太宗 2年 7月 壬午朔條

辭職을 允許하지 않았던 것이⁽²³⁾ 恒例이기도 하였다.

星湖는 當代에 中國에서 전래된 漢譯西洋科學書를 통하여 특히 天文·地理 등에 관한 實證的인 科學知識에 接하게 되어, 災異와 같은 自然現象에 대해서는 그것을 人格的·道德的으로 해석하는 태도에서 한 걸음 더 脫皮할 수가 있었다. 그는

上天의 災異가 어찌 人心과도 같이 무슨 目的을 위해서 일어나는 것이겠는가⁽²⁴⁾

라고 하여, 「天意」의 存在를 否定하고, 천동(雷)은 하늘(天)이 怒한 所致가 아니라고 하였다.⁽²⁵⁾ 그리하여 그는 天災地變에 대해서 그것을 人事關係와 관련지워 解釋하는 것을 믿지 않았다. 그는

春秋時代 이후로 災異가 있으면 반드시 人事를 끌어대어 符合시켰는데 董仲舒·劉向같은 사람에 이르러 가장 철저하였다. 그러나 天地에서 일어나는 일을 觀察하면 서로 符合되지 않는 것이 많으므로 人君이 두려워하지 않게 된 이유이다

라고 말하고, 또

대개 災異라는 것은 하늘(天)에 속한 것, 땅(地)에 속한 것 그리고 사람에게 속한 것이 있으니, 이들을 구별하지 않으면 안된다. 하늘은 쉬지 않고 움직이며 日月과 五星이 모두 일정한 軌道가 있는데, 그 薄蝕凌犯의 현상(變異)이 어찌 一國의 微少한 일 하나 때문에 나타나겠는가. 人君의 말 한마디 때문에 별(星)이 三舍(一舍=30里)를 물러났다는 따위의 이야기를 나는 믿지 않는다

라고도 말하고 있다.⁽²⁶⁾ 自然現象에 대한 이같은 星湖의 認識態度는 災異가 「否德의 所致」라고 생각해 온 傳統的인 儒敎的 思考方式과는 判異한 것이었다고 할 것이다.

農業을 國家의 大本으로 삼았던 近世朝鮮王朝에 있어서도 실제로 民生의 安定을 위한 豫防的인 措處나 對備가 없었던 것이 아니었다. 例컨대 堤堰築造나 森林保護와 같은 國家的인 水利事業은 水旱災 등 災害에 대비한 施設措處로서 나라에서 일찍부터 配慮해온 것이기도 했다. 그러나 그 技術上의

(23) 太宗實錄, 卷 4, 太宗 2年 7月乙酉條

(24) 星·僊, 卷 22, 隋時天災

(25) 星·僊, 卷 1, 地震風雷

(26) 星·僊, 卷 1, 災異·災祥

限界나 管理의 疏忽 등으로 말미암아 그러한 施設마저 荒廢・解弛해졌을 뿐만 아니라, 빈번히 되풀이되는 水旱災의 엄청난 被害에는 束手無策일 수밖에 없었다.

星湖는 그러면서도 그러한 災異에 대해서 宰相은 責任을 자고 물러나는 것이 역시 古來의 道理라 하고, 「固陋한 識見으로 災異는 宰相의 所致가 아니라 하여, 後世에 와서는 드디어 그러한 法을 없애버린 것」은 잘못이라고 생각하였다. 그것은 災異가 이른바 否德의 所致이기 때문이 아니라, 그러한 宰相의 兪責은 國王을 위시하여 國民上下가 災異에 대한 配慮를 하지 않을 수 없게 하여 모든 政事에 도움이 될 것이라는 생각에서였다.⁽²⁷⁾ 즉 그것은 災異에 대한 警覺心을 일으킨다는 의미에서 필요한 일이라는 것이다. 가령 湯王 때에 厄運으로 水災와 旱災가 겹쳤던 것은 마침 하늘에 이런 厄運이 있어서 湯王이 그 時期에 만났을 따름이며, 湯王에게 어떤 허물이 있었기 때문이 아니라는 것이 星湖의 생각이었다. 그런데 湯王이 그것을 자기 자신의 罪로 받아들이고 꾸짖었다 하여 하늘이 문득 感動되었다 하고, 마치 王의 過失이 있었기 때문에 곧 큰 旱災가 있었던 것처럼 되었다는 것이다. 星湖는 이와 같이 생각을 갖게 되는 理致를 따져 본다면 그것은 聖王이 자기에게 잘못이 없어도 있는 듯이 생각하여 恭敬하는 마음으로 조금이라도 혹시나 神에게 노여움을 받을까 두려워하여 반드시 精誠껏 하고 반드시 齋戒하여 스스로의 허물을 살피는 데 그 意義가 있는 것이라고 보았다.⁽²⁸⁾

실로 祈雨祭天의 傳統의인 行事도 그 意義는 위에서 말한 바와 같은 데에 있는 것이라고 星湖는 생각하였다. 天神이란 다름아닌 「理」를 의미하는 것으로, 祭天하는데에 「殺牲」하는 것은 無意味하다는 것이 그의 생각이었다.⁽²⁹⁾

그러한 의미에서 湯王은 桑林大事라 하여 祈雨할 때에 여섯가지 허물(政不節・使民疾・宮室營・女謁盛・行苞苴・讒夫昌)을 自責했다는 것이며, 그것이 蕭梁 때부터는 이른바 「祈雨七事」로 되었지만, 그것마저 제대로 시행되지 않았다는 것이다. 그 이른바 祈雨七事(文獻通考)의 내용은 다음과 같은 것이다.⁽³⁰⁾

(27) 星·僊, 卷 10, 災異兪責

(28) 星·僊, 卷 24, 桑林禱雨

(29) 星·僊, 卷 1, 殺牲祭天

(30) 星·僊, 卷 11, 水旱報祭, 여기에 列擧된 祈雨七事는 文獻通考에 依據한 것이며, 李朝初期부터도 祈雨七事が 시행되어 와서, 時期에 따라 七事의 內容에 다소의 差異가 있었다. 그 一例를 들면 太宗 15年 6月 旱災時에 시행된 祈雨七

- ① 억울한 罪囚나 官職을 잃은 者를 審理한다.
- ② 鰥寡孤獨을 賑恤한다.
- ③ 賦役과 稅를 輕減해 준다.
- ④ 賢良한 者를 登用한다.
- ⑤ 貪邪한 者를 몰아낸다.
- ⑥ 過年한 男女를 결혼시켜 근심과 怨恨을 풀어 준다.
- ⑦ 王의 食生活을 간소하게 하고 風樂을 실시하지 않는다.

이같은 祈雨(弭災)七事중에는 ①③⑤項과 ②⑥項에서와 같이 民生의 安定과 國民의 福祉를 위한 措處가 들어 있는 셈이다. 民生과 福祉를 위해서 무엇보다도 필요한 것은 이른바 荒政을 위한 豫防的 施策인 것임은 말할 것도 없으며, 이와 아울러 災難을 당했을 때의 救恤(荒政)이 더욱 緊迫한 國家의 責務일 수밖에 없었다.⁽³¹⁾

星湖는 饑饉救濟에 있어서의 문제점과 對應策에 관해서 자신의 意見을 開陳하기 보다는 오히려 先人의 具備된 見解를 紹介하는 것이 더 適切한 것이라고 생각했던 것 같다. 그리하여 그는 明代人인 林希元의 荒政叢言을 그대로 다음과 같이 引用・紹介하고 있다.

두가지 難點: 有能한 사람을 얻기가 어렵고, 民戶의 形편을 살피기가 어렵다.

세가지 편한 점: 極貧者에게 쌀을 賑恤하는 것, 그 다음의 貧民에게 돈을 나누어 주는 것, 약간 貧窮한 者에게는 賑貸하여 주는 것 등이 편리하다.

여섯가지 긴급한 것: 거의 죽게 된 貧民에게 醫藥을 베푸는 일, 死境에서 蘇生된 貧民에게 물을 끊어 먹이는 일, 이미 죽은 貧民의 埋葬, 遺棄된 小兒의 收養, 獄에 갇힌 輕重罪囚에게 寬恤하는 일 등이 급하다.

事의 內容은 다음과 같았다.

- ① 奴婢公文 自願成給
- ② 破軟楮貨 准換
- ③ 鰥寡孤獨 賑恤
- ④ 年七十已上 無受田前御檢校漢城尹 自願京外居住
- ⑤ 私奴婢 禁本主割耳鼻・文面斷筋
- ⑥ 職牒收取者 雖犯杖罪 勿收科田
- ⑦ 各道革去各官 令觀察使分揀量宜復立(太宗實錄, 卷 29, 太宗 15年 6月 癸酉條)

(31) 星·僊, 卷 10, 用裕難節

세가지 臨時措處 : 官錢을 糶糶으로 賑貸해 주고, 土木工事를 일으켜서 賑恤에 도움을 주고, 소(牛)와 種穀을 빌려주어 農事를 계속할 수 있도록 臨時措處를 해야 한다.

여섯가지 禁해야 할 것 : 토색질(侵虐), 도둑질, 官에서 빌려준 곡식의 還收를 가로막는 일(遏糶), 강제로 貸與하는 짓(勒貸), 農牛의 屠殺, 僧에의 度牒 발부 등을 禁止시켜야 한다.

세가지 警戒할 일 : 일을 遲緩시키는 짓, 書式에 拘碍되는 일, 使者를 파견하는 일은 警戒해야 한다.

위의 같은 諸要件은 災民救恤에 있어서 適正한 人事措處, 迅速한 行政措處, 不正介入의 警戒 그리고 具體的인 賑恤方法和 病死者・遺棄兒・罪囚 등에 대한 埋葬・收養・寬恤 등의 措處要目을 말해주고 있어서, 星湖도 그러한 用意周到한 配慮가 필요하다고 同感하고 있는 것으로 看做된다.⁽³²⁾

그는 또한 屠隆(屠長卿)의 「鴻苞」에 실려있는 饑饉救濟法을 引用하여 凶年에 饑民을 구제하기 위해서는 그들을 한 곳에 모아놓고 糧穀을 나누어 주는 것 보다는 여러 곳에 收用하여 나누어 주는 方法이 더 有益하다는 것과 여러번에 나누어 주는 것 보다는 한번에 나누어 주는 것이 바람직한 것은 나누어 줄 때마다 胥吏輩가 빼어먹는 때문이라는 것을 다시 말하고 있는 셈이다.⁽³³⁾

星湖는 當代에 있어서 政府가 基本的인 民生문제도 제대로 解決하지 못할 뿐만 아니라 災害民에 대해서마저 그들을 救恤할 생각을 전혀 갖고 있지 않다고 생각하였다. 그는 즉

지금 時期가 바야흐로 民生이 困窮하여 우물에 빠져 들어가는 地境일 뿐만이 아니라, 政治한다는 사람들은 아무런 方途가 없다고 핑계하여 모르는 체하니 어찌 옳은 일이겠는가

고 말하고; 政治를 養鷄에 비유하여

각박하게 거두어 들이는 것은 닭이 瓦石에 맞아서 傷해도 救恤하지 않는 것과 같고, 貪墨者를 징계하지 않는 것은 鼠狸가 마음대로 잡아먹게 두는 것과 같고, 水旱에도 賑恤하지 않는 것은 飼料를 아껴서 주지 않는 것과 같다. 어찌 方途가 없다고 하겠는가

고도 하여, 「聖人の道」는 요컨대 「天下에 窮民이 없도록 하는 것」일 뿐이

(32) 星·篋, 卷 11, 荒政

(33) 同上

라고 하였던 것이다.⁽³⁴⁾

Ⅲ. 星湖의 還穀·賑恤論

1. 還穀·賑恤策의 實況

우리는 星湖의 還穀·賑恤論을 檢討하기에 앞서 朝鮮王朝時代에 있어서의 還穀·賑恤策의 推移를 대강 살펴보는 것이 그를 理解하는데 도움이 될 것이라고 생각한다.⁽³⁵⁾ 원래 「設倉賑恤」의 制는 中國으로부터 由來되었다는 것으로⁽³⁶⁾ 그 制度는 韓國에 있어서도 三國時代부터 受容되어 高麗時代에는 既述한 바와 같이 여러가지 施策이 配되어져 있었다. 그리하여 麗末에 楊廣道都觀察使 成石璘의 建議에 따라 다시 義倉이 建立되어 諸道에도 設置하게 된 것이 近世朝鮮王朝에로 傳承되게 된 것이다.⁽³⁷⁾

義倉의 元穀은 원래 窮乏한 農民에게 食糧과 種子를 分給하기 위한 것으로,⁽³⁸⁾ 이른바 「還上」(환자, 還穀)으로써 貸與해 주거나 「賑濟」로서 無償分給해 주는 두가지 경우로 쓰여졌다.⁽³⁹⁾ 그리하여 元典(元六典)에도

義倉의 設立은 본시 窮乏을 賑恤하기 위한 것으로 每年 貧乏한 사람에게 許貸하고 가을에 이르러 徵還하되 富饒者에게는 給貸하지 못하게 할 것이며, 또 鼠竊朽敗로서 過半損耗된 것은 貧民에게 貸出하여 그 數量에 準하여 還納할 것

이라고 規制되어 있다.⁽⁴⁰⁾ 이로써 義倉穀을 貸與받는 還上의 경우 이를 還徵

(34) 星·德, 卷 7, 拯拯

(35) 近世朝鮮王朝時代의 還穀(還上)·賑恤策에 대해서는 宋贊植教授의 「李朝時代 還上取耗補用考」(歷史學報, 第二十七輯, 1965)와 林基形教授의 「朝鮮前期 救恤制度研究」(歷史學研究, III, 1967)가 있어서 詳細히 究明된 바 있으나, 本稿에서는 그 문제가 要約·理解되도록 筆者나름대로 再整理해 보기로 하였다.

(36) 中國에 있어서의 設倉賑恤策의 由來에 관해서는 周公所制라는 이른바 周官委積法이 廢해지고, 漢宣帝때에 耿壽昌의 建議로 常平(倉)制가, 隋文帝때에 長孫平의 建議로 義倉制가 실시되어 鄉社(鄉舍)에 義倉이 設置되었고, 唐代에는 社倉과 常平倉이 並設되어 公私交濟의 法이 실시되고, 宋代에는 義倉制가 실시되고 宋南渡後에는 朱子가 社倉을 始建하였다고 傳해진다. (世宗實錄, 卷 87, 世宗 21年 11月庚戌條 및 肅宗實錄, 卷 15上, 肅宗 10年 7月己丑條 參照)

(37) 世宗實錄, 卷 19, 世宗 5年 1月甲午條, 成石璘卒記

(38) 太祖實錄, 卷 2, 太祖 1年 9月壬午條

(39) 世宗實錄, 卷 21, 世宗 5年 9月甲午條,

(40) 世宗實錄, 卷 86, 世宗 21年 9月乙卯條, 議政府答

(回收)할 때에는 원래 利息을 添加하지 않게 되어 있었으나, (41) 世宗 5년에 朱文公의 社倉耗米法에 따라 每 1石(15斗)에 대하여 3升의 耗米를 加收納(還收)하게 되었던 것이다. (42)

義倉穀의 歛散(還上分給回收)은 農桑勸課(獎勵)와 아울러 守令의 急先務로서 守令就任時에는 반드시 그 公正한 實施를 勸勉하도록 되어 있으나, (43) 실제로는 「먼저 富豪에게 散給하고 거두어 들이기는 貧弱者에서부터 하여」(散先豪富 歛先貧弱) 그 실제 惠澤은 富豪가 먼저 차지하고 寡弱者에게는 미치지 않는 것이 實情이기도 했다. (44) 그것은 守令이 民情을 詳察하지 못하여 分給할 때에 寡弱者에게 미치지 못하는 反面에 收歛할 때만 貧民에게 督徵하기 때문이라는 것이다. (45)

또한 義倉穀의 賑濟의 경우는 無償分給으로 원래 回收되지 않는 것이며, 賑貸(還上)의 경우는 그 回收의 萬全을 期하여 原則적으로 田地와 親戚이 있는 根着者에게 貸與하게 되어 있으나, 실제로는 飢民으로부터 還徵한다는 일은 매우 어려운 일이었다. 그리하여 義倉의 儲蓄(元穀)은 점차로 消耗되게 마련이어서 糶貸不足의 상태가 되어서는 不得已 軍資穀(國庫)을 借用하여 義倉에 補添하는 수밖에 없이 되었다. (46)

軍資穀은 원래 戰爭時나 大凶년에 對備하는 것으로, 長期保藏을 위해서는 해마다 新穀으로 바꾸어 두는 이른바 「改色」의 필요가 있었고, 그러기 위해서 農民에게 貸與했다가 新穀으로 回收・保藏하는 方法을 써야 했다. (47) 그리고 軍資穀이 義倉穀에 補添되는 데 따라서는 軍資穀 자체로서도 賑貸(還穀)와 賑濟의 구실을 하기에 이르렀다. 그리하여 義倉의 경우와 마찬가지로

(41) 文宗實錄, 卷 8, 文宗 1年 6月己巳條「義倉本無息米 守令又親監歛散 云云」

(42) 世宗實錄, 卷 22, 世宗 5年 11月丙戌條, 여기서 「耗米」라고 한 것은 雀耗・鼠耗 등 人爲的이 아닌 元穀의 耗損을 의미하여 耗米徵收는 그 補充을 위한 것으로 貸與穀에 利息을 의미하는 것은 아니었으나, 실제상으로는 加徵하는 利息이나 다름없는 것이 되었다.

(43) 世宗實錄, 卷 84, 世宗 21年 2月丙辰條 및 卷 93, 世宗 23年 7月辛丑條「臨津縣監 金玄老辭 引見曰 歛散義倉 勸課農桑 守令之所當先務也 往就汝邑 歛哉」

(44) 世宗實錄, 卷 56, 世宗 14年 4月庚子條, 咸吉道都體察使黃喜等啓 및 卷 85, 世宗 21年 6月庚子條

(45) 世宗實錄, 卷 86, 世宗 21年 7月丁卯條

(46) 世宗實錄, 卷 21, 世宗 5年 9月甲午條 및 卷 86, 世宗 21年 9月乙卯條, 議政府啓, 太宗朝에는 一時(太宗 6年~太宗 10年) 이른바 煙戶收米法이라 하여 戶等級을 매겨 收米하는 法을 마련하여 義倉의 元穀을 補充하는 方法도 實施해 보았으나 廢止되었다. (林基形, 上揭論文, p.11 參照)

(47) 太宗實錄, 卷 26, 太宗 13年 11月庚寅條

還穀으로서 貸與된 元穀이 回收되기가 어려워 그 元穀의 減縮을 招來하게 되었다. 義倉의 元穀이 거의 軍資穀으로 補添되었을 때 義倉穀의 未回收는 바로 軍資穀의 未回收를 의미하는 것이기 때문이기도 하였다.⁽⁴⁸⁾

이와 같은 義倉制施行에 따르는 문제점은 다음과 같이 네가지 條件으로 學論되기도 하였다.

첫째 : 出糶할 때에 貧富를 가리지 못하고 나누어 주어 軍資(穀)까지 貸付 하기에 이른다.

두째 : 收糶할 때에 糶散된 것이 너무 많아서 모두 徵收하지 못하여, 이로써 回收石數를 속여서 畢納된 것으로 (虛偽)報告한다.

세째 : 糶糶(還穀의 分納과 回收)의 權限을 (守令이) 監考나 色吏에게 맡겨서 任情出納하여 出糶의 惠澤은 富民이 입고 納糶는 貧民에게 督徵하여 그 惠澤이 不均하고 歛散이 不明하다.

네째 : 使客의 往還때에 公用이 不足하여 義倉에 대한 傳請이라 하여 함부로 義倉에서 貸出하여 가서는 還納하지를 않는다.⁽⁴⁹⁾

이로써 義倉穀의 添補策은 여러가지로 臨時變通되기도 하였던 것이다.⁽⁵⁰⁾

이와 같은 義倉의 元穀과 軍資穀의 減縮을 막기 위하여 일어나게 된 것이 다름아닌 社倉制의 實施에 관한 論義였다. 社倉의 制는 朱子の 創設인 中國 崇安縣社倉⁽⁵¹⁾을 그 淵源으로 삼고 있으며, 그 社倉穀의 貸與에는 每石 耗米 3升을 加算還收하게 되어 있다.⁽⁵²⁾

社倉制에 대해서는 世宗 26년에 議政府에서 그 法令의 草案이 만들어져 그것을 集賢殿에서 僉議하게 되었으나 실시되지는 않았고,⁽⁵³⁾ 뒤이어 社倉의 創置문제가 論議되게 되었다.⁽⁵⁴⁾ 그리하여 世宗 30년에는 大丘郡內에 社倉(十三個處)을 試驗의으로 施行해 보도록 하였다.⁽⁵⁵⁾ 그 뒤로 文宗 1年 6月에는 다시 慶尙道 66名의 守令에 대하여 社倉制實施의 可否를 묻은 결과 可

(48) 宋贊植, 「農民賑恤策의 變質」(한국사, 12, 국사편찬위원회, 1977)

(49) 世宗實錄, 卷 87, 世宗 21年 10月乙酉, 司諫院獻義倉添補之策條

(50) 林基形, 上揭論文, p. 11 參照

(51) 朱子大全, 卷 13, 延和奏劄, 四

(52) 文宗實錄, 卷 8, 文宗 1年 6月己巳條

(53) 世宗實錄, 卷 105, 世宗 26年 7月己未·辛酉條

(54) 世宗實錄, 卷 109, 世宗 27年 7月乙未條, 集賢殿直提學 李季甸은 六個條로 된 社倉可行事目을 條陳하였다.

(55) 世宗實錄, 卷 119, 世宗 30年 2月壬子條, 卷 120, 世宗 30年 5月己亥·6月乙卯條 參照

12 否 54로 나타나 可者 12守令에 대해서만 우선 그것을 실시케 하여 그 成果如何에 따라 全國的인 施行을 다시 論議하도록 하였던 것이다.⁽⁵⁶⁾ 大丘社倉의 경우로 보아서 社倉管理의 責任者는 自願者중에서 擇定하여 賞職으로 社長(社倉長)으로 삼고 倉穀의 歛散(出納)을 그에게 委任하되 小圖書를 주어 分給時에 受給者姓名과 分給穀의 斗升數를 付籍(二件)케 하고 圖書印을 찍어 그중의 一件은 社長이 保管하고 一件은 納官케 하여 奸僞를 防止하고 遺失에 對備하게 하였다.⁽⁵⁷⁾ 이것은 義倉의 管掌者가 守令이었던 것과 對照的인 것이다.

그 후로도 義倉·社倉制 실시에 대한 論難은 계속되었던 것으로 보인다. 世祖 14年 6月 宋希獻(成均進士)의 上書에 의하면, 世祖는 百餘年에 걸쳐서 시행되어온 義倉制를 모두 廢止하고 社倉制로 全面 改編하자는 데에 反對하여 無賴之徒가 社長이 되는 수가 많아서 그러한 者에게 賑恤事業을 委任할 수는 없는 것이라고 하였다는 것이다. 이렇듯 贊反論이 잇달리는 속에 義倉·社倉을 並置하는 것이 便하다는 申叔丹의 意見에 따라 兩倉並行으로 실시하게 되었다.⁽⁵⁸⁾ 그러나 그 때 當時의 實情으로는 義倉은 실시되고 있는 편이고 社倉은 「或行或否」로서 施行되는 곳과 施行되지 않는 곳이 있어서 全羅道에서도 社倉制가 시행되는 곳이 있었다.⁽⁵⁹⁾

睿宗即位年 11월에 訓練院副正 尹孝孫은 그의 上書에서 社倉制의 不리한 점으로 다음과 같은 四個條項을 들고 있다.

첫째 : 廉謹한 자를 社長으로 얻으면 歛散이 均平하여 民에 利로울 뿐만 아니라 2割의 取息으로 國家에도 利益이 되지만, 그러한 사람을 얻지 못하면 歛散不均으로 民怨을 사게 된다.

두째 : 民間에 社倉穀을 散給하고는 收歛(還收)해낼 수가 없다.

세째 : 社長이 마치 自己所有와 같이 任意로 使用·消費하며 斗量할 때에 거짓으로 數量을 채워서 名存實無의 형편이 된다.

네째 : 甚한 者(社長)는 置酒招朋 太半을 逋欠하여 그 責任을 추궁하면 火賊에 핑계하거나 逃散한다.

(56) 文宗實錄, 卷 8, 文宗 1年 6月己巳條

(57) 世宗實錄, 卷 120, 世宗30年 5月乙亥條, 世祖 7년에는 圖書를 새로 鑄造하여 諸邑社倉長에게 分給하였다. (世祖實錄, 卷 24, 世祖 7年 9月甲午條 및 文宗實錄, 卷 8, 文宗 1年 6月己巳條

(58) 世祖實錄, 卷 46, 世祖 14年 6月壬寅條

(59) 世祖實錄, 卷 46, 世祖 14年 6月丙午條, 司憲府大司憲 梁誠之等上疏 參照

그는 위와 같은 難點을 들어 社倉制를 폐지하고, 諸邑에 義倉을 復置할 것을 主張하였다.⁽⁶⁰⁾ 그리하여 社倉制는 成宗元년에 이르러 社長의 不正으로 일단 廢止되고 만 것이다.⁽⁶¹⁾

한편으로 義倉·社倉制와는 달리 常平倉制가 아울러 실시되게 되었다. 常平法은 中國 漢代에 李悝의 施行을 그 淵源으로 삼으며, 太宗 9년에 全羅道에 常平實가 設置되었던 것은 文宗元년에 廢止하게 되었었다.⁽⁶²⁾ 그러나 世祖 4년에 下三道都巡問賑恤使 韓明澮의 建議에 따라 諸道觀察使로 하여금 一二邑에 試驗的으로 실시하게 하였다. 그는 義倉穀이 太半 回收되지 않고 軍資·軍需로 賑民하여 取息하지마는 民間에서는 積年負債로 말미암아 償還하지를 못하므로, 常平法을 실시하여 春夏穀貴時에 增價하여 쌀로 布를 收買하고 秋冬穀賤時에 減價하여 쌀로 바꾸어 준다면, 官에서의 督徵의 폐단이 없이 義倉의 儲蓄을 해마다 늘릴 수 있을 것이라는 主張이었다.⁽⁶³⁾ 그것은 一種의 穀價調節策인 것이다.

이렇듯 해서 常平倉制는 經國大典에도 收載·規制되어 있었으나,⁽⁶⁴⁾ 그 실제 施行에 있어서는 결과적으로 富商들의 射利의 기회가 되었을 뿐 貧民에게 施惠되는 것이 못된다 하여 反對하는 자가 많았던 것이다.⁽⁶⁵⁾ 그러나 米價가 踴貴할 때마다 國儲나 軍資米 등으로 常平倉法에 따라 布를 收買하도록 하자는 提議도 있었으며,⁽⁶⁶⁾ 成宗 13年 3月에는 常平制를 시험적으로 施行하기로 하였다.⁽⁶⁷⁾ 그리하여 燕山君 8年 8月에는 凶作으로 말미암아 經國大典의 規定대로 京外에 常平倉을 設置하였다고는 하나,⁽⁶⁸⁾ 그것도 계속 施行된 것은 아닌 것 같다. 왜냐하면 그 뒤로도 常平倉設置의 便否가 論議되는 중에는 「실제로 施行될 수가 없었기 때문에 나중에는 廢止되었던 것으로, 이 (常平倉制)를 다시 施行하기는 어렵겠다」는 意見이 나온 것으로도 常

(60) 睿宗實錄, 卷 2, 睿宗即位年 11月己巳條

(61) 成宗實錄, 卷 3, 成宗 1年 2月癸酉條

(62) 文宗實錄, 卷 10, 文宗 1年 10月甲午條

(63) 世祖實錄, 卷 12, 世祖 4年 4月辛未條

(64) 經國大典, 戶典, 常平倉條 「京外置常平倉 穀貴則增價而買布 穀賤則減價以賣布」大典通編(正祖 9年增修)에는 「今廢」로 되어있다.

(65) 成宗實錄, 卷 128, 成宗 12年 4月庚午條

(66) 成宗實錄, 卷 132, 成宗 12年 8月戊辰條 및 卷 139, 成宗 13年 3月己丑條

(67) 成宗實錄, 卷 139, 成宗 13年 3月壬辰條, 卷 140, 成宗 13年 4月庚子條, 中宗 11年 10月에는 賑恤廳이 別設되어 戶曹判書가 賑恤廳을 兼攝하도록 되었다. (中宗實錄, 卷 26, 中宗 11年 10月己未條 및 卷 67, 中宗 25年 1月己未條)

(68) 燕山君日記, 卷 45, 燕山君 8年 8月辛亥條

平制의 中廢事實을 엿볼 수가 있기 때문이다. 그러한 論議 끝에 京中米 一千石으로 常平法을 실시해 보았으나 실지로 民이 買布하지를 앓았다는 것이다.⁽⁶⁹⁾

中宗 20년에는 戶曹로 하여금 常平倉節目을 마련케 하였다.⁽⁷⁰⁾ 그러나 실제로 富者는 「畏法不爲」하고 貧者는 「無木不納」하여 常平法이 아무런 實效도 없어서 經筵에서도 이에 대한 定論을 얻지 못하였을 뿐 만이 아니라, 京中の 東西賑濟場에서 常平糶를 設行할 경우에도 내주는 쌀은 陳腐米이고 거두어 들이는 布는 반드시 規定대로 하여 民이 받아들이지 않기⁽⁷¹⁾ 때문에, 京中에서까지도 常平倉設立에 의한 賑濟策은 전혀 實効가 없다는 것이 一般論이었다.⁽⁷²⁾ 따라서 常平制는 飢民이나 無布貧民에게는 아무런 도움이 안되므로, 오히려 還上(還穀)을 실시함만 같지 못하다는 것이었다.⁽⁷³⁾ 그리하여 中宗 34年 당시의 記錄으로는 常平倉法은 그 本意는 좋으나 官에서 잘 시행하지 못하여 富商大賈에만 有利하기 때문에 드디어 廢止된 것으로 되어 있다.⁽⁷⁴⁾ 그 뒤로도 常平制는 「實施」와 「中廢」가 되풀이되었던 것이다.⁽⁷⁵⁾

義倉穀・軍資穀・社倉穀등의 賑貸(還穀)에 있어서 共通의인 難點이 그 公正한 管理와 元穀의 回收에 있었던 것은 既述한 바와 같으나, 또 하나의 문제는 耗米를 加算還徵하는 데 있었다. 이른바 義倉의 三升耗米法(一石에 대해서 三升取耗)은 軍資穀이나 餘他 倉穀의 貸與時에도 모두 適用되다가 一時 廢止되었던 일이 있으나, 中宗朝에는 이미 모든 官糶(國家機關에서의 還穀)에서 一割取息이 普遍化되어 있었고, 한편 社倉에서의 還穀에는 二割取息으

(69) 中宗實錄, 卷 50, 中宗 19年 4月戊申條, 卷 54, 中宗 20年 7月丙戌條

(70) 中宗實錄, 卷 55, 中宗 20年 9月庚辰條

(71) 中宗實錄, 卷 55, 中宗 20年 9月庚辰條

(72) 中宗實錄, 卷 56, 中宗 20年 12月辛亥條

(73) 中宗實錄, 卷 67, 中宗 25年 1月庚戌條

(74) 中宗實錄, 卷 92, 中宗 34年 11月己亥條, 「上曰 常平倉法 前者行之 而富商皆利 貧民反不利焉 故以爲無實而廢之 然此乃有司不能善行也 本意則豈不美乎」 中宗 36年 9月에도 常平倉賑穀을 分給하려는 것을 戶曹에서 禁止시켰다. (中宗實錄, 卷 96, 中宗 36年 9月乙未條), 常平倉은 戶曹와 賑恤廳(戶曹判書兼攝)의 指示를 받게 되어 있다. (中宗實錄, 卷 95, 中宗 36年 9月庚午條, 下賑恤廳公事參照)

(75) 明宗 3年 1月에는 京中에 東西賑恤場을 설치하여 常平倉穀을 分給・賑恤한 일이 있고(明宗實錄, 卷 7, 明宗 3年 1月戊戌條), 宣祖 14年 4月の 救荒策으로 京外常平倉法을 申明舉行하게 하였다(宣祖實錄, 卷 15, 宣祖 14年 4月戊戌條). 그러나 仁祖 13年 5月の 記錄에는 常平倉은 그 倉基만 남아 있어 常平倉法도 中廢되고 常平廳도 革罷된 것으로 되어 있다. (仁祖實錄, 卷 31, 仁祖 13年 5月丁丑條)

로 되어 있었다. (76) 仁祖때에 常平廳의 機能(穀價調節과 賑貸)이 다시 正常化되었으나, (77) 米布의 換率을 강제로 높이고 賑貸에는 耗米를 添加徵收하여 民怨을 샀다는 것이다. (78)

官糶(還穀)의 耗穀은 守令管掌下에 地方胥吏(鄉吏)의 給料, 使客의 接待費등에 充當하는 한편 元穀의 耗縮에 대비하게 되어 있어, 그것이 中央에 報告되어 國家會計에 登錄되는 것이 아니었기 때문에, 그 處分이 守令의 恣意에 맡겨져 그들의 私利私慾을 채우는 手段이기도 하였다. 그러한 폐단을 正하기 위하여 還穀의 耗穀의 十分의 一을 中央에 報告케 하여 國家의 會計帳簿인 會案에 登錄하여 그 부분은 戶曹에서 管理케 하였다. 이것을 一分耗會錄이라하여 대체로 明宗때에 실시된 것으로 보인다. 그리고 丙子胡亂後에는 다시 還穀의 耗穀의 十分의 三을 常平廳에서 會錄하게 하여 이른바 三分耗會錄의 制가 시행되게 되었다. 이로써 耗穀에 대한 守令의 處分權은 耗穀의 十分之六으로 減縮시킨 것이 되었던 反面에 還穀에 대한 利息徵收(取息)가 農民賑恤의 本意를 떠나서 國家經費를 짜내기 위한 國家的인 營利行爲(高利貸)로 變質되게 된 것이다. (79)

이 같은 狀況에서 社倉制·常平制와 還上(糶糶)의 利弊에 대한 論議가 顯宗朝 이후로 再燃되었다. 즉 顯宗 12年 8월에 許積(領議政)은 李端夏의 社倉制 試行事例를 들어 諸道守令에게 社倉制를 試問·實施할 것을 建議하였다. (80) 뒤이어 肅宗 元年 2月에는 常平과 還上(糶糶)의 利弊가 論難되어, 尹鑑는 常平法이 還上보다 낫다 하여 還上실시에 반대하고, 許積은 還上을 폐지하고 常平制를 실시한다는 것은 절대로 不可하다고 주장하여 尹·許는 서로 對立되는 意見を 고집하였다. (81) 同年 10월에 備邊司에서는 社倉制를 援用하여 社倉穀을 資源으로 삼아 常平制와 還上(糶糶)을 並行實施할 것을 提議하기도 하였다. (82) 尹鑑는 常平制는 經國大典에 定해져 있는 것인데 비해서 還

(76) 宋贊植, 「農民賑恤策의 變質」(한국사, 12, pp. 73—77)

(77) 仁祖實錄, 卷 49, 仁祖 26年 6月 丁酉條

(78) 孝宗實錄, 卷 6, 孝宗 2年 4月 戊寅條, 常平廳의 賑貸에도 원래는 本穀만을 還徵하였던 것이나, 壬辰亂後의 財政難으로 耗米를 加算收納하게 되었던 것이다. (顯宗改修實錄, 卷 12, 顯宗 6年 1月 丁亥條)

(79) 宋贊植, 「李朝時代 還上取耗補用考」參照

(80) 顯宗改修實錄, 卷 24, 顯宗 12年 8月 庚寅條

(81) 肅宗實錄, 卷 2, 肅宗 1年 1月 壬午條

(82) 肅宗實錄, 卷 4, 肅宗 1年 10月 辛亥條, 備邊司는 五家統事目(21個條)을 條陳하는 中의 一個條로서 「各里統에서 社倉古制에 따라 각기 能力에 따라 財穀을 一面에 合聚하고 本邑에서도 補助하여 常平制를 시행케 하고 또 春散秋歛 糶糶

上은 大典에도 없이 「近歲」에 시작되어 마치 富戶의 長利(高利貸)와 같아서 王道政治에서 시행할 수 없는 것이기 때문에, 常平法을 실시해야 한다고 再三 主張하였다. ⁽⁸³⁾ 大司憲 李端夏는 肅宗 7年 4월에 富民에게 社倉開設을 권장할 것을 建議하기도 하고, ⁽⁸⁴⁾ 肅宗 10年 4월에는 禮曹判書로서 社倉節目을 스스로 撰進하고 있다. 이 節目은 七個條項으로 되어 있었으나 다음과 같은 三個條項만이 밝혀져 있다.

첫째 : 官穀을 稱貸하는 자는 그 口數를 계산하여 平均分給하되 만약에 豪戶로서 偏受한 자가 있으면 그 官吏는 罷職시키고 豪戶는 즉시 다스린다.

두째 : 社倉管理官이 六年에 걸쳐서 遵行하여 실제로 效果를 거둔 자가 있으면, 各邑에서 賑廳에 報知케 하여 郎階로써 褒賞한다.

세째 : 各倉에서는 鄉任 한사람으로 社倉文書를 伺管케 하여 그 勤慢을 살펴서 勤實하게 奉行하지 않는 자가 있는 경우에는, 가벼우면 鄉任을 罪주고 무거우면 守丞을 罪준다.

또 이 節目에서는 民이 元穀을 聚積하는 폐단을 참작하여 賑恤廳穀을 社倉에 貸與하여 賑貸하도록 하고, 什二(二割)耗를 加算還收하게 하여 六年만에는 元穀만큼의 報償을 얻도록 하였으며, 兩西(關西·海西)地方에는 賑廳穀이 없으므로 특히 海西各邑에서는 같은 目的으로 豫備된 이른바 管餉穀으로 許貸하도록 提議된 것이었다. ⁽⁸⁵⁾ 그러나 領議政 金壽恒은 民情이 願치 않는 社倉制는 強行할 필요가 없으며, 가을에 社倉에서 收捧하는 穀物은 逋欠이 많으므로 도리어 社倉穀을 邑倉으로 輸納케 하여 官糶로써 還作(還穀)케 하는 것이 良策이라 하여 社倉制실시에는 反對하였다. ⁽⁸⁶⁾ 이에 대하여 李端夏(左參贊)는 그의 主張을 굽히지 않았다. 그의 見解로는 州縣에는 모두 邑倉이 設置되어 糶糶(還穀)이 실시되고 있으나, 社倉은 아직 州縣마다 설치되어 있지는 않아서, 民은 누구나 官糶를 받으려 하여 什伍(五割利息)의 富戶私債를 즐겨 쓸 理가 없으며, 더구나 國家에서 私債놀이를 刑罰로서 禁하고부터는 饑民이 公穀(官穀)밖에 받을 수 없는 형편에서 官으로부터 侵徵

으로 取息하여 荒歲의 賑資로 삼게 하는 것이 事宜에 맞는다」고 했다.

(83) 肅宗實錄, 卷 6, 肅宗 3年 11月甲午條

(84) 肅宗實錄, 卷 11, 肅宗 7年 4月丙戌條

(85) 肅宗實錄, 卷 15上, 肅宗 10年 3月己卯條

(86) 肅宗實錄, 卷 15上, 肅宗 10年 4月丁未條

당하는 負擔이 私債보다도 더 심하여, 刑杖으로 催督함으로써 民을 困境에 몰아넣는 實情이라는 것이다. 그러므로 民間의 私債를 掃絶하고 그 위에 社倉도 設置하지 않으면, 民間에 濫費의 弊風만이 심하게 되어 春夏飢節에 어렵게 되리라고 했다. 그는 또 社倉制는 「私中之公」의인 性格의 것이며 官에서의 侵奪의 憂慮가 없다 하여 社倉의 세가지 利點을 들어 廟堂에서 再論議할 것을 上疏하였다. 그가 든 社倉의 세가지 利點은 다음과 같은 것이다.

첫째 : 社倉에서의 二割取息은 官糶보다는 一割이 많고 私債(五割利子)보다는 三割이 적어서 利子還收額이 適中한 점.

두째 : 里中에 社倉을 設置하면 受納에 便近할 뿐 만 아니라, 操縱侵役의 폐해가 없게 된다는 점.

세째 : 里人은 社倉을 마치 家藏(自己所藏)과 같이 여겨서 催督이 심하지 않고 스스로 다 같이 갚을 수 있다는 점.

위와 같은 李端夏의 上疏에 따라, 이미 社倉事目도 頒布되었던 뒤이라 異議가 있다 해서 中廢한다는 것은 좋지 않으니, 점차적으로 社倉制를 실시할 것을 備邊司에서도 建議하고 있다.⁽⁸⁷⁾

李端夏(知事)는 肅宗 11年 2월에 社倉儲穀으로 銀萬兩을 만들어 關西에 보내서 數年分の 儲穀을 備蓄케 할 것을 上疏하여 肅宗의 允許를 받았다.⁽⁸⁸⁾ 그는 또 다음해 12월에는 다시 社倉制의 다섯가지 利點을 들어 全國적으로 曉諭하여 翌年 가을부터 社倉制를 실시하도록 奏請하여, 社倉制의 全國의 실시가 계획되기도 하였다. 李端夏가 제시한 다섯가지 社倉制의 利益은 다음과 같은 것이었다.⁽⁸⁹⁾

첫째 : 糶糴을 受納할 때에 遠隔된 官倉에까지 가지 않아도 좋다.

두째 : 分給받을 때에 減縮되는 일이 없다.

세째 : 還納할 때에 함부로 加徵하는 일이 없다.

(87) 肅宗實錄, 卷15上, 肅宗 10年 7月 乙丑條, 李端夏는 이 上疏에서 庚申年에 京畿道에서 勸設토록 했으나, 그 해 가을에 그 계획이 바뀌어져 각邑에서 遵行하지 않게 되고, 다만 驪州·砥平 兩官이 자기 의견에 따라 社倉을 勸設케 하여 民이 그 惠澤을 받고 있다고 하였다. 그는 또 같은 上疏에서 李珥·尹宣舉도 자기 所處 鄉社에 設倉하여 역시 그 便益함을 體驗했다는 점을 強調하고 있다. 李珥는 그의 海州鄉約 立約凡例에서 立約者가 낸 米布를 書院에 所藏케 하여 社倉法에 따라 民에게 糶米取息하여 慶吊救恤의 資로 삼도록 規定하고 있다. (粟谷全書, 卷 16, 雜著, 海州鄉約 參照)

(88) 肅宗實錄, 卷 16, 肅宗 11年 2月癸巳條

(89) 肅宗實錄, 卷 17, 肅宗 12年 12月癸亥條

네째 : 貸與한 穀에 대한 取息은 還納할 때 一半을 本色(穀)으로 받으면 民業에 길게 도움이 된다.

다섯째 : 秋冬節에 收積할 때에 濫費하는 일이 없다.

우리는 위에서 肅宗朝에 이르기까지 社倉·常平制의 實施·中廢의 經緯와 두 倉制와 還穀(還上 또는 糶糶)의 利弊論議에 관해서 그 大綱을 살펴 본 셈이다. 그리하여 還穀은 守令의 弄奸의 對象이며 동시에 國家財政에 補用하기 위한 國家的인 營利手段(高利貸)으로 變質되고, 常平·社倉制는 肅宗朝 당시에도 論議가 紛紜한 속에 그 實效를 거둘 수 없는 것이었다. 가령 常平廳의 경우 肅宗 15年 閏 3月의 記錄에 의하면, 前都事로서 訓練大將이 된 李師命이란 자가 常平廳의 財穀을 散盡했고, 그에게 附庸한 세 사람이 常平廳에서 累千金씩을 貸受했다는 一事例로⁽⁹⁰⁾ 미루어 보아도 그 管理가 不實했다는 것을 알 수 있다. 또한 社倉制에 관해서도 肅宗 22年 1月의 記錄에 守令이 「慢不奉行 有名無實」하다는 것이어서, 掌令 趙錫周는 李端夏의 主張에 贊同하여 賑恤應을 통하여 당시의 事目を 取考, 列邑에 頒布·實施하도록 提議하여 肅宗도 允許하였다는 것이다.⁽⁹¹⁾ 그 어느 것이나 管理의 不實이 實施上의 難點으로 나타나고 있다. 이제 우리는 이같은 賑政에 대한 星湖의 생각을 더듬어 보아야 할 것이다.

2. 星湖의 還穀論과 常平·社倉並行論

星湖는 이른바 糶糶이나 還上의 起源은 멀리 中國에서 淵源되어 百濟·高句麗에서 자기 실시되었음을 말하고, 그것이 원래 나라에서 營財하기 위한 것이 아니었음을 強調하고 있다.⁽⁹²⁾ 그는 또 麗代의 賑政만 하더라도 李朝 때보다는 도리어 갖추어져 있어서, 당시의 發倉設賑은 18世紀 星湖의 時代에 있어서의 이른바 糶糶(還穀)과는 根本的으로 다른 것이라고 하였다.⁽⁹³⁾

星湖는 中國의 古典(禮記)에 따라 나라에서 일정한 賦稅로 三年 동안에 一年分을 備蓄하여 凶年이나 兵亂에 대비한다는 것이 治道의 原則이라는 점을 強調하고 있다. 즉 그는

(90) 肅宗實錄, 卷 20, 肅宗 15年 閏 3月丁未條

(91) 肅宗實錄, 卷 30, 肅宗 22年 1月戊午條

(92) 星·僊·選, 四下, 人事篇六, 糶糶青苗, 星·僊, 卷 16, 糶糶青苗, 星·集, 卷 46, 論糶糶

(93) 星·僊, 卷 24, 高麗賑政

무릇 三年 동안에 1년에 쓸 것을 儲蓄하여 列邑이 다같이 그렇게 한다면, 아무리 흉년이 쉽다 하더라도 해마다 받아들이는 平常的인 賦稅로써 可히 賠補할 수가 있고, 不時的 需用에 대비한다면 다른 근심은 없을 것이다. 또한 豐凶年에 비추어 보아도 春秋의 穀價에 별다른 차이가 없는데, 糶糴의 폐해는 牟利者가 날로 늘어나 米穀을 많이 쌓아 두고 弄奸을 부리기 때문이다.⁽⁹⁴⁾

라고 하여 國家的인 備蓄이 凶荒에 대한 最善의 對備策이며, 糶糴의 폐단은 謀利輩의 穀價弄奸 때문이라고 했다.

그리하여 星湖 당시에는 國家의 備蓄은 고사하고, 還穀의 耗穀이 國家의 經常費에 充當되므로 그 徵索에 餘念이 없다는 것이다. 그는

지금은 一年의 歲入으로 一年을 供給하는데도 오히려 不足함을 걱정한다. 그러므로 따로 還上穀으로써 軍餉으로 삼는다. 그것은 봄에 나누어 주었다가 가을에 거두어 들이는 것인데, 10分の 1을 더 받는 것을 耗穀(利息)이라하여 이로써 經常費에 보충한다. 豐年이 들면 民에게 강제로 나누어 주었다가 凶年에 賑濟는 고사하고 우선 各邑하게 徵索하기에만 힘쓴다.⁽⁹⁵⁾

는 것이다. 星湖는 그러한 사태를 자아내는 根源이 田地의 搜括이 제대로 안되는 데 있다는 것을 다음과 같이 말하고 있다.

民은 賣產敗家하여 害가 隣理에 미치고, 賑恤에는 富民의 所藏을 強奪해서 「勸分」이라고 일컬어 강제로 分給하여 마침내 아무런 보탬도 없이 한갓 원망만 모아 들이는 꼴이다. 그 弊源을 추구하면 모두 括田이고르지 못하였기 때문에 歲入이 크게 줄어서 이와 같이 어지럽게 된 것이다.⁽⁹⁶⁾

우리는 여기서 다소 장황하지만 星湖 자신이 地方에서 직접 見聞한 高利貸化된 還穀의 弊害에 대해서 어떻게 認識하고 있었는가를 실제 星湖의 記

(94) 星·篋, 卷 10, 常平, 續大典에는 各邑 賑穀은 每年「隨力備儲」하게 되어 있고, 守令·色吏가 公穀을 濫用하거나 民間에 勸分(強制分給)하는 것은 嚴禁하도록 되어 있으며, 諸道 瀕海處에도 設倉儲穀하여 羅里浦倉(全羅道 臨陂), 浦項倉(慶尙道 延日), 交濟倉(咸鏡道 德原·高原·咸興 三處)의 儲穀으로 각기 濟州 三邑, 江原·咸鏡 二道, 江原·慶尙道를 賑濟對象 分擔地域으로 삼게 되어 있다. (續大典, 戶典, 備荒條)

(95) 星·集, 卷 45, 論括田

(96) 同上

錄을 引用하여 吟味해 보는 것이 좋겠다.

내가 여러 고을에서 보건대 그 중에 地域이 넓어서 官(郡衙)에서 百里나 먼 거리에 떨어져 있어, 官穀을 강제로 貸與해주고 十分의 一을 加算하여 혹은 雀鼠耗라는 名目으로 거두어 들이며, 받아 들일 때(糶)에는 큰 말(斗)로 하고 내줄 때(糶)에는 적은 말(斗)을 쓴다. 그리고 쥐나 벌레가 먹어서 축이 났다는 것은 모두 官用인 듯이 만들어 計算하니, 이것은 본시 官에서 축낸 것이지 쥐가 축낸 것이 아니다. 또 그 위에 往來의 품값과 斗斛에 따로 剩餘穀(斗量할 때에 덤으로 계산되는 穀量)과 온갖 費損(여러가지 名目的 補償費)이 들어야 하는데 있어서라. 그 流亡絶戶에 대해서도 閭里에서 모두 골고루 按配해서 대신 거두어 들이므로 그 徵債의 害毒이 더욱 심하다.⁽⁹⁷⁾

이른바 耗라는 것은 利息을 뜻한다. 우리나라의 大郡에 數萬石, 小郡에는 數千石이 되어 습하면 거의 億萬石이 되는데, 그 十分의 一의 利息은 七年이 지나면 거의 本穀의 數와 비등하게 되며, 七年 사이에 橫斂하는 것이 거의 億萬石이 될 것이니, 이것이 과연 어디로 돌아가는 것인가. 民으로서는 봄에 받는 것이 十五斗를 一石이라 하지만 실제로는 十三斗에 지나지 않고, 半年도 지나지 않는 가을에 輸納해야 하는데 耗(利息)와 剩餘穀, 路資와 運賃(馱價)등이 거의 倍로 늘어나게 된다. 혹 豊年이 들거나 길이 멀어서 還穀 받기를 願하지 않는 者에게도 강제로 나누어 주었다가 강제로 거두어 들이니 이는 거의 地方土豪의 武斷보다도 더욱 가혹하다.⁽⁹⁸⁾

星湖는 직접 자기 견문을 통한 還穀의 弊端으로 出納官衙에서 遠距離에 사는 農民의 受納의 不便, 還穀의 勒配, 斗量の 弄奸, 一割取息에 添加되는

(97) 星·僊, 卷 24, 高麗賑政, 星湖가 살던 安山の 瞻星里(現在 水原郡 半月面 一里)는 이른바 飛來地로서 行政的으로는 廣州府에 屬하여, 그 곳에서 官衙(廣州府)까지는 近百里가 되는 遠距離이다. 星湖는 雜賦徵斂과 斗量の 弄奸에 대해서 다음과 같이 例示하고 있다, 每石 十五斗의 十分의 一의 耗穀을 습하여 十六斗 五升에다 脚價라 하여 二斗五升을 添加徵收한다.(星·僊·選, 五下, 斗斛條) 또는 十斗를 貸出해 주는 경우에 실제로는 八斗를 내 주고 거두어 들이기는 十斗의 耗條로 一斗, 斛面落庭條로 一斗 合十二斗에다 路費, 馱價등을 通計하면 不過七八個月 사이에 거의 倍額을 輸納해야 한다고 했다.(星湖先生文集, 奎章閣筆寫本, 卷 47, 論糶糶)

(98) 星·僊, 卷 16, 糶糶靑苗

雀鼠耗, 剩餘穀, 賂資, 馱價 등 各種雜賦와 그 위에 流亡絶戶에 대신하는 隣徵・族徵등을 들고 있다.

그는 上記 引用文에 이어서 「民間의 私債놀이하는 者도 오히려 法으로 痛禁해야 할 것인데, 하물며 나라에서 愚民을 財物로 誘欺하여 厚利를 도모할 수가 있겠는가」고 하여, 원래는 賑恤目的으로 실시되어야 할 糶糴(還穀)이 高利貸와 다를 바 없는 國家의 營利行爲로 變質되어, 백성은 그로 말미암은 過徵・濫徵의 被害만을 입게 된다고 했다.⁽⁹⁹⁾ 결국 還穀은 바로 「賑貸」를 의미하게 되어 나라에서 너그럽게 하면 國庫가 비게 되고, 급하게 하면 백성이 困境에 빠져 「上怒下憤 刑杖으로 肉薄하여 賑恤의 本意를 喪失하게 되었다」는 것이다.⁽¹⁰⁰⁾ 稱貸했던 貧民이 다음 해에 卒富가 될 理가 없으므로 還穀은 良民의 負債를 累積시키는 것일 수 밖에 없다는 것이다.⁽¹⁰¹⁾

星湖는 守令의 苛酷한 徵歛에 대해서

秋冬에 거두어 들일 때에 守令은 軍校를 내보내서 遠村近隣의 疎族外姻에 대해서까지 집을 부수고 울타리를 쭉서서 合輸共納하여 끝까지 숨겨 놓을 수도 없게 한다

고 하였으며, 나라에서 그렇듯 徵責하는 것이 民間私債業者의 殘忍함과 거의 다를 바가 없다는 것이었다.⁽¹⁰²⁾ 그리고 當代에 庶民의 貧窮이 더욱 극심해진 것은 이같은 稱貸行爲로 말미암은 때문이라고 했다.⁽¹⁰³⁾ 이로써 還穀은 李朝後期에 있어서 극도에 달했던 이른바 三政의 紊亂의 하나로 痼疾化되었던 것이며, 國家財政을 破綻之境에 몰아 갔을 뿐만 아니라 드디어는 民亂의 繼起를 招來하게 된 主要原因의 하나가 된 것이다.

星湖는 還穀(糶糴)이 貧民救恤의 本意에 符合되게 하기 위해서는 基本的인 것에서부터 枝葉의인 것에 이르는 여러가지 문제를 改善해야 한다고 생각했다. 그는 基本的으로 最大・最善의 福祉는 民生의 安定에 있다는 立場을 분명히 하고 있다. 그리하여 그는 糶糴의 弊害도 根本的으로는 「括田不均」, 즉 田地의 搜括(調査整理)이 고르게 되어 있지 못하여 田籍(土地臺帳)에서 漏落

(99) 同上

(100) 星・集, 卷 46, 論糶糴

(101) 同上, 및 星・集・選, 四下, 治道門三, 用裕難節條

(102) 星・集, 卷 46, 論糶糴

(103) 星・集, 卷 45, 論括田, 土地生産만이 財富의 源泉이라고 생각했던 星湖로서는 稱貸行爲(利子놀이)를 否定하여, 자신의 집안에서도 稱貸行爲는 일체 許諾하지 않았다고 한다. (星・集, 附錄, 行狀)

된 것이 많기 때문에 國家歲入이 너무도 減縮되어 있는 데서 말미암은 것임을 強調하고 있다. 따라서 그 根本的인 解決은 大土地占有의 弊端을 防止하여 田地占有를 制限하는 法(限田法)을 시행하고 什一稅法을 遵行하는 데 있다고 하였다. 그는 그러함으로써 나라에서 稅穀의 計劃的인 備蓄이 가능하고 따라서 凶年賑恤에 萬全을 꾀할 수 있다고 했다.⁽¹⁰⁴⁾

그는 國家財政의 節省과 備蓄을 強調하여

(前略) 만약에 節省하지 않는다면 무슨 물건으로 補助해 주겠는가. 해마다 租稅를 받으면 먼저 若干의 貯蓄할 數量을 계산하여 兵亂이나 凶년에 대비한 然後에, 그 나머지로 一年의 經費에 充當할 것이니, 四分의 一을 남겨 三年동안 備蓄하여 一年의 用度를 豫備하는 것이 古制이다. 그런데 後世에서는 먼저 一年의 經費를 계산하고 그 나머지로 백성을 救恤하되, 그러고도 不足하면 다시 經費를 늘리니 이는 輕重의 차례(優先順位)를 잃은 것이다

라고 하여, 國民上下의 節儉生活을 強調하고 賑恤의 本意에 따른 還穀制를 실시할 것을 다음과 같이 構想하였다.

(그렇듯 節儉하여서도) 백성중에 不足한 者가 있다면 나라에서 蓄貯된 것을 바로 나누어 주되, 이를 償還하지 않게 해야 하며, 도저히 감당할 수 없을 때 비로소 還穀의 制를 실시하여 發倉賑貸하여 주되 本穀의 十分의 二를 減해서 還收하게 하면 백성이 足할 것이다

라고 하였다.⁽¹⁰⁵⁾ 星湖는 貧民救恤에 있어서는 原則的으로는 無償分給하는 것을 理想으로 삼고, 財政上 不得已한 경우에 還穀制를 실시하되 分給本穀의 十分의 二를 減해서 還收(本穀의 八割還收)하는 것을 次善策으로 생각했던 것이다.

星湖는 常平法에 대해서도 그것이 牟利輩의 弄奸 뿐만 아니라 守畝의 容奸 때문에 제대로 시행되기가 어려운 것이라 했다.

柳磻溪는 還穀을 廢止하고 常平의 制를 실시할 것을 주장했는데, 常平이라는 것은 「和糶」을 말하는 것이다. 土地에 따라서는 豐儉의 차이가 있고 穀價에도 지방에 따라 차이가 있으니, 官吏들이 이에 따라 弄奸을

(104) 星·集, 卷 45, 論括田 및 蠶憂錄, 均田論

(105) 星·集, 卷 16, 糶糴青苗

부리면 어떻게 다 밝혀낼 수가 있겠는가. 立法의 失宜는 富益富 貧益貧의 현상을 자아내어, 貧者는 구덩이에 빠지지 않을 수 없고 富家의 倉庫는 항상 넘쳐서 때를 노려 投機하여 糧穀을 出納・媒利하므로 市中의 穀價는 大凶年이 아니면 봄에도 역시 값이 減해지지 않으니 이 때문에 和糶이 실시되기 어려운 것이다.⁽¹⁰⁶⁾

그는 還穀(糶糶)과 常平法을 對比하여 다음과 같이 자신의 見解를 吐露하고 있다.

우리나라에도 壬辰年(亂)이전에는 各邑에 모두 常平穀이 있었는데, 지금에 와서는 모두 변하여 糶糶으로 되어 버렸다. 常平・糶糶 두가지중 어느 것이 낫고 못함을 따질 것이 아니라 오직 民에게 利로운 것을 取해야 할 것이다.⁽¹⁰⁷⁾

그리하여 星湖는 無償分給의 救恤이나 二割減償還의 還穀制를 실시한다면 常平制는 常平制대로 斷行하는 것이 좋다는 점을 다음과 같이 말하고 있다.

만약 이 常平法을 널리 시행하여 백성이 모두 따르게 된다면 個人的 私藏을 막을 수 있고 백성은 利를 얻게 될 것이니 어찌 큰 도움이 되지 않겠는가. 常平法은 斷行하는 것이 可하다.⁽¹⁰⁸⁾

그로서는 常平法 실시에 있어서도 官吏의 容奸과 牟利輩의 弄奸이 防止되어야 한다는 前提임에는 다름이 없다.

星湖는 그 위에 社倉제도 아울러 실시할 것을 주장했다. 그는 일찍이 朱子가 中國의 崇安邑에서 施行했다는 방식에 따라 그 제도를 完備하여 실시할 것을 다음과 같이 提議하고 있다.

처음에 民에게 꾸어줄 官粟(穀)을 民社(民間社倉)에 儲蓄하여 두고, 貸與穀에 대해서는 해마다 十分의 二의 利子를 받게 하여 그 剩餘穀(耗穀)이 쌓여지면 그 때에 原穀(官穀)을 갚게 하면 그 剩餘穀만으로 충분히 백성을 살릴 수 있다.

그는 이와 같은 社倉制의 실시는 還穀의 종래의 폐단 즉 勒配・督徵, 過徵・濫徵의 弊害와 民이 遠隔한 거리의 官倉에 來往해야 하는 不便과

(106) 星・僊, 卷 6, 賑貸和糶

(107) 星・僊, 卷 10, 常平 및 星・集, 卷 46, 論糶糶

(108) 同上

經費負擔의 고통을 없앨 수 있는 利點을 갖는 것이라 했다. 그리하여 그는 앞의 引用文에 이어서

지금 만약 官(倉)에 가는 距離를 따져서 官(倉)에서 遠距離地域에는 모두 社倉을 설치한다면 반드시 勸授(강제分給)의 폐단을 막을 수 있고 民도 모두 기꺼이 이에 따를 것이다.⁽¹⁰⁹⁾

라고 하였다.

近世朝鮮王朝(李朝) 初期에 있어서 社倉이라 함은 원래 官倉과 대비되는 民間 鄉社의 設倉을 의미하며, 既述된 바와 같이 鄉村에서 廉謹한 자를 社倉長(社長)으로 擇定하여 社倉運營을 그에게 委任하게 되어 있고, 出納文書一件만을 納官케 하여 奸僞나 遺失에 대비케 하였던 것으로, 州倉(官倉)과의 差違點은 자기 그 管掌者가 民과 官으로 구별되는 점이었다. 星湖는 社倉에 있어서도 그 管掌은 官에서 담당할 수 밖에 없다고 생각하였다.

星湖는, 礪溪 柳馨遠까지도 社倉은 원래대로 그 地方사람이 主管하여 官司에서는 이에 干與하지 말도록 해야 한다고 主張한 데 대하여, 그렇게 하면 반드시 일이 제대로 되지 않을 것이라고 했다.⁽¹¹⁰⁾ 그는 그 理由를 다음과 같이 설명하고 있다.

나의 생각으로는 이미 社倉이라고 일컬음에는 그것은 私事에 속하는 것으로 여겨진다. 그러나 거두어 들일 때에는 威嚴이 없으면 되지 않고 威嚴은 刑罰이 아니면 행해지지 않는 것이니, 이는 私門이 감당할 수 없는 것이기 때문에 文書를 管府에 올려 縣宮이 와서 監視하게 하였으니, 이것이 바로 官倉이고 里中에서의 所掌은 다만 護守·禁察에 不過하니 지금의 外倉과 무엇이 다르겠는가.⁽¹¹¹⁾

社倉이라는 法도 또한 保民의 要務이다. 그러나 蓄財하여 歛散(出納)하는 데에는 官府가 아니고서는 할 수가 없다. 대개 民에는 貧者가 많고 富者가 적으며 惡人이 많고 善人이 적다. 分給하는 데에 均平하지 못하고 지키는 데에 均지 못하면 반드시 紛爭이 있게 마련이다. 그러므로 威嚴으로써 鎮壓하지 않을 수 없는데 威嚴의 輕重에 따라서는 怨怒를 막기가 어렵다. 主管하는 자가 비록 모두 合當한 사람이라 하더라도 쉬운 일이 아닌데, 하물며 마땅한 사람을 반드시 얻을 수도 없음에랴. 한번만

(109) 星·僊, 卷 24, 高麗賑政

(110) 礪溪隨錄, 卷 7, 田制後錄攷說, 常平·義倉·救荒條, 星·僊, 卷 10, 社倉

(111) 星·僊, 卷 10, 社倉

凶荒을 만나면 은데 간데 자취도 없게 될 터인데, 어느 누가 그 일을 계속해 내겠는가. 그 事勢는 할 수 없이 官府에서 말아야 오래 지탱할 수 있으니, 이것이 바로 外倉이다. 그렇지 않으면 社倉은 반드시 없어지고 말 것이다.⁽¹¹²⁾

星湖는 社倉制와 관련된 이 같은 문제의 해결을 위하여 자신의 意見을 다음과 같이 제시하고 있다.

지금의 州郡은 그 境界가 고르지 못하다. 즉 官衙와의 距離가 아주 멀다면 굶주려서 비틀거리는 者가 百里 또는 二百里길을 달려가서 얼마 되지도 않는 所得도 路資로 거의 消費되어 그의 妻子를 恤養할 수 없이 되므로 外倉의 제도도 역시 모두 폐지할 수는 없다. 만약 州郡의 境界를 새로 制定하여 아주 먼 곳은 그곳과 가까운 邑으로 떼어 준다면 州邑에서 外倉은 반드시 없어질 것인데, 外倉을 다시 設置하지 않으면 그 폐단은 더욱 심해질 것이다.⁽¹¹³⁾

星湖의 생각으로는 당시의 不合理한 州郡의 境界 즉 行政區域을 다시 調整・編制하여 所屬官府에서 지나치게 먼 地域을 없애 하야 外倉設置의 필요성을 없이 하는 것을 理想으로 삼고 있으나, 현실적으로는 당장에 그러한 改編을 기대할 수 없으므로, 社倉制와 外倉制를 並行實施할 것을 主張하고 있는 셈이다. 그리고 社倉은 원래 民間에서의 管掌이 원칙인 것이나, 실제로는 官權에 依存해서야만 그 지속적인 管理가 可能하다는 것이었다.

이를 요컨대 星湖는 本質적으로 賑恤의 機能을 지녀야 했던 還穀(糶糶)의 制가 國家의 營利手段으로 變質되어 窮民을 더욱 塗炭에 빠지게 하는 弊害를 是正하기 위해서는 基本的으로 田制・稅制를 改革하여 歲入確保・財政緊縮을 期하여 國家의 備蓄을 늘려서 救恤에는 無償分給을 원칙으로 하되, 不得已한 경우에는 八割還收制의 還穀制를 실시하여 救恤의 本意에 符合되게 해야 할 것이라는 것을 主張하였다. 그는 또 常平法도 널리 실시하여 買占謀利行爲를 防止하여 穀價調節의 원래의 機能을 다하게 하고, 그 위에 州邑倉과 外倉 그리고 社倉制를 官主管下에 실시하여 耗穀의 過徵・濫徵을 防止함으로

(112) 星·集, 卷 46, 論糶糶, 원래 州縣에는 穀倉이 設置되어 있으나, 그 州邑에서 먼 距離에 있는 所屬地區에는 外倉을 설치하기도 하였다. (肅宗實錄, 卷 15 上, 肅宗 10年 7月乙酉條, 下教 및 純祖實錄, 卷 6, 純祖 4年 12月甲子條 參照)

(113) 星·集, 卷 46, 論糶糶

써 賑恤行政의 萬全을 期하여야 한다고 생각하였던 것이다. 그러함으로써 賑恤行政이 國家營利의 手段으로 變質된 弊害를 없이 할 수 있다는 것이었다.⁽¹¹⁴⁾

Ⅳ. 救療·養老策과 星湖의 老人優恤論

朝鮮王朝가 確立되면서부터 主로 貧乏등으로 말미암아 正常的인 家族生活과 家族秩序를 扶持할 수 없게 된 者에 대해서는 여러가지 惠恤策이 마련되어 있었던 셈이다. 즉 扶護者가 없는 老人이나 飢寒丐乞者에게 衣料를 量給해 주고, 申告되는 病人에게는 醫者를 보내 治療해 주게 하고, 貧乏하여 買藥할 수 없는 者에게 官에서 給藥하게 하였으며, 특히 士族女로서 三十歲에 가까워져도 貧窮하여 出嫁하지 못한 자에 대해서는 官에서 그 資財를 量給하고, 遺失小兒를 收養하려는 者에는 衣料를 官給하며, 婚嫁·喪葬에도 그 秩序와 禮節에 어긋남이 없도록 配慮되어 있었다.⁽¹¹⁵⁾ 또 庶民의 疫病과 특히 都城內의 病人을 「救活」하기 위하여 각기 惠民署와 活人署를 두어 救急患者를 救活하도록 되어 있었다.⁽¹¹⁶⁾ 그리고 飢民을 賑恤할 때나 혹은 歲首에도 이른바 鰥寡孤獨등 無依托者에 대하여 아울러 救恤하는 수가 있었다.⁽¹¹⁷⁾

일반적으로 빈번히 있었던 春飢에 당해서는 飢荒地域에서와 같이 서울에서도 3月에서 6月에 이르기까지 常平廳에서 「設粥賑民」하는 경우도 있었다.⁽¹¹⁸⁾ 더우기 飢荒이 심할 때마다 救恤對象인 飢民과 染病者의 數는 막대한 것이어서 國家的으로 큰 문제가 아닐 수 없었다. 顯宗朝의 實例만 들어 보아도 그러한 狀況은 충분히 엿볼 수가 있다.

顯宗 2年 2月부터 「設粥賑飢」 就食者가 3,000餘人 그리고 京中士族婦女及 東西十里內 600人과 東西活人署 遺癘者 470餘人에게 給糧하여 6月에 이르러 停給했고, 外方流來飢民에게도 十日間의 糧穀을 賑給하고 無依托者 260

(114) 星湖는 穀倉의 倉庫築造가 不備하여 糧穀의 腐蝕·鼠耗가 적지 않으므로 그 築造를 堅固히 할 것과 이를 위하여 西洋水庫法을 利用하는 것이 좋겠다든 생각으로 이에 관한 내용을 紹介하고도 있다. (星·集, 卷 46, 論糶糶 參照)

(115) 經國大典, 禮典, 惠恤條 및 婚嫁·喪葬條

(116) 經國大典, 吏典, 京官職, 惠民署·活人署條

(117) 그러한 事例로는 顯宗改修實錄, 卷 14, 顯宗 7年 2月 丙戌條, 肅宗實錄, 卷 38上, 肅宗 29年 1月 丙辰條, 孝宗實錄, 卷 21, 孝宗 10年 1月 癸巳條 參照

(118) 顯宗實錄, 卷 1, 顯宗 即位年 6月辛卯條

人에게는 一箇月間에 限해서 十日給糧했다는 것이다.⁽¹¹⁹⁾ 다음해인 顯宗 3年 2月에도 飢荒이 극심하고 癘疫이 크게 流行한 慶尙道에 있어서의 飢民과 染病人數를 調査·報告케 한 바, 그 중 33邑의 守令이 먼저 報告해 온 飢民의 數만도 22,629人이었고, 26邑의 守令이 보고해 온 染病患者數가 方痛者(現在 앓고 있는 者)는 3,642人, 物故(死亡)者는 53人이나 되어, 나머지 邑의 人員數까지 합치면 거의 倍數가 될지도 모를 상황이었다고 했다.⁽¹²⁰⁾ 같은 해 5月의 記錄에는 賑恤廳에서의 飢民就賑者가 2,300餘, 士族及 老病不能就食者가 600餘名, 東西活人署病人 1,090餘人에게 糧米를 賑給하고, 城外私自出募病人 2,371名에게 一次 給糧하고 5月에 이르러 賑給을 일체 停止하였으나, 京中에 飢民·出募病人이 續出되어 糧米를 계속 賑給할 수 밖에 없었다는 것이다.⁽¹²¹⁾ 이 같은 막대한 수의 飢民·病者·無依托者의 續出에 대해서 政府에서 거의 束手無策이었다는 것을 말하여 주기도 한다.⁽¹²²⁾

前述한 바와 같이 病者에 대한 配慮가 없었던 것은 아니어서, 都城中의 染病人을 찾아내어 活人署로 보내 醫司로부터 藥物을 구하여 支給해 주도록 하고 絶糧者에는 常平廳에서 糧穀을 題給하도록 했고,⁽¹²³⁾ 癘疫이 크게 流行할 때에는 活人署에서 따로 病幕을 설치하고 乾糧鹽醬을 量給하기도 하였다.⁽¹²⁴⁾ 飢饉과 때를 같이 하여 癘疫이 流行되는 것이 恒例여서 病者·死亡者의 數는 적지 않아서,⁽¹²⁵⁾ 그러한 사태에서는 「醫藥濟民疾病」을 위한 惠民署나 「病人救活」을 위한 活人署의 役割도 극히 制限된 것일 수 밖에 없었다.⁽¹²⁶⁾

星湖로서도 이 같은 癘疫者에 대한 救療施策이나 救急對策에 관해서 별달리 論評을 加할 여지는 없었던 것 같다. 既述한 바와 같이 飢荒과 疫疾 때문에 그의 族中の 成年者로서 一年間에 死去한 者가 12명이나 되었다는 사실을 星湖자신이 吐露할 지경이었으니 말이다.

(119) 顯宗改修實錄, 卷 5, 顯宗 2年 6月丁丑條

(120) 顯宗實錄, 卷 5, 顯宗 3年 2月己酉條

(121) 顯宗改修實錄, 卷 7, 顯宗 3年 5月癸未條

(122) 「出常平穀 闕行乞無依者 時連歲大侵 流轉飢民 聞車駕臨幸 扶携成群 來聚於行宮之外 上聞之 惻然有是行」(顯宗改修實錄, 卷 17, 顯宗 8年 4月丙寅條)

(123) 顯宗改修實錄, 卷 3, 顯宗 1年 5月癸酉條

(124) 顯宗改修實錄, 卷 14, 顯宗 7年 3月丁亥條

(125) 그러한 경우의 또 다른 實例로는 顯宗改修實錄, 卷 17, 顯宗 8年 5月丁酉條, 卷 24, 顯宗 12年 5月己卯條, 英宗實錄, 卷 31, 英宗 8年 5月戊辰條 參照

(126) 肅宗實錄, 卷 32下, 肅宗 24年 12月庚戌條 및 英宗實錄, 卷 114, 英宗 46年 3月癸酉條 參照

星湖로서는 다만 醫員과 處方(醫方)이 서울에만 集中되어 있어서 서울의 病者는 그 나름으로 醫藥의 惠澤을 받고 있는데 反하여 地方의 實情은 病症의 緩急을 논할 것 없이 누구도 손을 쓸 수 없는 형편이라는 것이었다.⁽¹²⁷⁾

星湖는 그러한 사정에 관하여

王公·大人은 名醫가 앞에 있고 良藥이 옆에 있어 藥을 갈고 다리는 것은 담당자가 서둘러 올리니 治愈되지 않는 疾病이 없을 것 같은데, 먼 僻鄕의 貧民은 鍼烙(침질과 뜸질)을 알지 못하고 飲食을 제때에 먹지 못하며 陳根(藥材)이 밭에 있으나 炒炙하는 方法을 모르니 마땅히 나을 病도 낫지 않을 것 같다⁽¹²⁸⁾

고 하여, 地方의 貧民은 貧乏과 無知 때문에 醫藥의 惠澤을 조금도 받지 못하고 있다는 것이다. 그는 스스로의 경험과 識見에 비추어 여러가지 病症과 治療(投藥)에 대한 자신의 見解를 斷片的으로 披瀝하고 있을 뿐으로 國家的인 醫療施策에 대한 별다른 方案을 提示하고 있지는 않다.

한편 儒敎政治에 있어서는 前述한 바와 같이 長幼秩序의 確立이라는 것이 治民要諦의 한가지이기도 하여서, 그러한 점에서 敬老 또는 「養老」라는 것이 매우 重視되어 왔다. 그것은 前朝(麗代)의 舊例에 따라서 近世鮮鮮王朝 成立初期부터 傳承되어 오기도 하였다.

太祖(李成桂)는 七十歲 以上の 耆老에게 正朝·誕日 등 慶事外에는 「隨班朝謁」하는 것을 免除해 주어 敬老의 뜻에 副應케 하였고,⁽¹²⁹⁾ 또 耆英會에 臨幸하여 寶軸에 御諱를 題하고 春秋 兩回の 宴會에 宜醞賜樂한 것이 流來의 例規로 되어, 그것이 耆老所의 由來라는 것이다.⁽¹³⁰⁾ 그것은 時散一二品官中年七十以上者에 대한 敬老優恤의 뜻이 있어, 반드시 文臣으로 資憲(正二品)·年七十以上者라야 耆老所入參에 許容되는 것이 規例였다.⁽¹³¹⁾ 耆老所는 혹은 耆社라고도 하여 人君(國王)의 敬老의 뜻으로 「養老」하는 뜻을 지니며,⁽¹³²⁾ 前朝의 致仕宰樞所의 例에 따라서 致仕耆老所라고도 하였다. 그리하여 여기

(127) 星·僿, 卷 14, 醫

(128) 星·僿, 卷 8, 醫藥

(129) 太祖實錄, 卷 15, 太祖 7年 10月甲申條, 高麗盛時에 大尉 崔謙이 耆英會를 만들어 佳節에 觴詠自娛한 것이 繼承된 것이 이른바 耆老會라는 것이다. (世宗實錄, 卷 59, 世宗 15年 1月癸酉條)

(130) 仁祖實錄, 卷 23, 仁祖 8年 10月庚申條

(131) 世宗實錄, 卷 59, 世宗 15年 1月癸酉條 및 肅宗實錄, 卷 9, 肅宗 6年 5月戊申條

(132) 英宗實錄, 卷 92, 英宗 3年 11月癸巳條

에는 公廩田(耆老屯田) 100結, 奴婢 50口, 書題 20名이 賜與되어 誕日・正至(正朝・冬至)등 國家慶日에 行禮하기로 되었으며,⁽¹³³⁾ 그 春秋宴會를 耆老宴 또는 耆老宰樞宴이라고 하였다.⁽¹³⁴⁾ 耆老所는 하나의 禮遇機關으로 「治事之司」(行政官廳)가 아닌 것이다.⁽¹³⁵⁾

한편으로 耆老宴과는 달리 世宗朝부터는 大夫士以下 庶人賤隸에 이르기까지 年八十以上の 老人・老婦에게 서울(勤政殿)과 地方(州府郡縣)에서 宴會를 베풀어 주어 饋餉(宣賜酒肉・給米賜酒)하는 이른바 養老宴이 실시되었다.⁽¹³⁶⁾ 그리고 「五禮儀」에 따라 開城府와 州府郡縣에서는 每年 孟冬에 吉辰을 택하여 鄉飲酒禮를, 每年 3月 3日과 9月 9日에 鄉射禮를 실시하게 되어 있었다.⁽¹³⁷⁾ 특히 鄉飲禮는 大邑에서는 刺使가, 郡縣에서는 守令이 主管하여 德行이 있는 者를 참여케 하고 不善者는 참여하지 못하게 하여 「孝於親 睦於隣」의 行儀를 相戒하도록 하고⁽¹³⁸⁾ 鄉黨으로 하여금 「習於禮」(朋友間的 和睦)를 꾀하도록 하였다.⁽¹³⁹⁾

또한 나라의 慶事때에는 大夫士以下 庶賤에 이르기까지 京外의 年七十以上者에게 賜米하고, 八十以上者에게는 加資해 주는 수도 있어서, 이들에게 衣資米饌을 優賜하는 것도 國家的으로 敬老의 뜻을 나타내기 위한 것이었다.⁽¹⁴⁰⁾ 그리하여 士庶를 물론하고 道內의 老人으로 年八十以上者에게는 加資해 주고 衣資・食物을 賜與해 주는 것이 慣例였으며,⁽¹⁴¹⁾ 그리고 侍從臣父母가 年七十이거나 侍從臣 자신이 年七十인 者에게도 加資해 주게 하였다.⁽¹⁴²⁾ 특수한 경우로는 百歲老人에게 「給米十石」의 優恤을 베푸는 일도 있었다.⁽¹⁴³⁾

(133) 世宗實錄, 卷 39, 世宗 10年 2月壬戌條

(134) 世祖實錄, 卷 31, 世祖 9年 9月乙丑條, 卷 6, 世祖 3年 1月辛巳條, 光海君日記, 卷 151, 光海君 12年 4月己未條

(135) 端宗實錄, 卷 5, 端宗 1年 3月戊寅條

(136) 世宗實錄, 卷 57, 世宗 14年 8月庚子・壬寅・壬子條, 卷 60, 世宗 15年 5月乙卯條

(137) 成宗實錄, 卷 101, 成宗 10年 2月乙亥條 禮曹啓

(138) 中宗實錄, 卷 17, 中宗 7年 11月壬戌條

(139) 中宗實錄, 卷 24, 中宗 11年 2月辛未條

(140) 肅宗實錄, 卷 6, 肅宗 3年 11月庚寅條

(141) 顯宗改修實錄, 卷 17, 顯宗 8年 7月丙寅條, 「忠清道士庶年八十以上加資 果川・廣州・水原・振威・陽城 一體舉行 用丁酉前例也」(英宗實錄, 卷 72, 英宗 26年 9月壬子條)

(142) 肅宗實錄, 卷 3, 肅宗 1年 5月辛酉條

(143) 世宗實錄, 卷 74, 世宗 18年 8月 庚申條 「百歲老人(江原道) 世不常有 義當優恤 依前數 給十石」

또 世宗 9年 8月부터는 八十以上者로서 奉養할 子孫이 없는 者에 대해서는 族親의 有無를 물론하고 京中에서는 漢城府가, 地方에서는 守令이 잘 調査하여 官에서 衣食을 給與하도록 하였던 것도 「老者 仁政之所先恤也」라는 趣旨에서였으며, (144) 이 같은 一連의 措處는 儒敎政治에 있어서의 老人福祉에 대한 配慮를 잘 나타내 주는 것이라 하겠다.

星湖는 傳統의인 敬老의 美風이 當代에 와서는 사라져 간다고 생각하였다. 그는 그렇게 된 原因을 科擧試와 관련이 있는 것으로 보고 있다. 그는 지금의 풍습을 證驗해 보니 집에서는 子弟가 父兄을 업신여기고 나라에서는 少年들이 老人을 凌蔑하는데, 그러한 풍속은 또 科擧에 起源되어 있다. 少年이 登科하는 것은 모두가 원하고 부럽게 여겨 下賤한 者만이 우러러 볼 뿐만 아니라, 그 父兄까지도 역시 이 때문에 屈壓되게 한다.(145)

고 하여, 이러한 弊風이 결국은 敬老思想을 貶低하게 만드는 것이라고 생각하였다.

그는 敬老思想을 복돋우기 위하여는 國王의 養老行事와 아울러 地方에 있어서의 鄉飲酒禮의 勵行을 강조하고 있다. 그는

國君이 養老를 하면 아래에서는 반드시 鄉飲酒禮를 베풀어야 할 것이다.(146)

라고 하고, 또

鄉飲酒의 禮는 長幼의 序를 밝힌 것이니 이를 廢하면 爭鬪의 獄事가 번다하게 된다. 孝라는 것은 悌보다도 重할 뿐만이 아니다. 그러나 원래 孝하고서 不悌한 者는 있어도 悌하고 孝를 잃는 자는 있지 아니하다. 그러므로 君子는 悌의 道를 중히 여기는 것이니, 그것은 朝廷에서도 道路에서도 州巷에서도 蒐狩에서도 軍旅에서도 모두 통용되며, 虞夏殷周의 시대에도 年老者를 뒤로 돌린 일은 있지 않았다. 그렇지 않으면 「強犯弱 衆暴寡」 이를 막아낼 것이 없을 것이니, 이는 비록 鄉禮에 매였다고 할지라도 나라에서 마땅히 管攝하여 舉行하여야 할 것이다.(147)

라고 하여, 鄉飲酒禮야 말로 敬老思想涵養에 필요한 行事로 여겼다. 그는 원

(144) 世宗實錄, 卷 38, 世宗 9年 11月乙未條

(145) 星·僊, 卷 10, 養老

(146) 星·僊, 卷 8, 親耕

(147) 星·僊, 卷 9, 三豆四豆

래 中國에서의 鄉飲酒禮에는 벼슬이 있는 자를 약간 구별하였을 뿐 寒門과 勢族을 따지지 않았으나, 오직 朝鮮에서만 門閥을 崇尚하는 풍속이 痼疾化되어 民風이 頹廢해 가고 있다고 했다.⁽¹⁴⁸⁾

그러나 江陵의 경우와 같이 敬老의 美風이 제대로 傳承되어 오는 지방도 있었다고 했다. 星湖는

江陵俗에는 예전부터 敬老會가 있어서 좋은 날을 맞이할 때마다 七十歲以上者를 청하여 勝地로 모이게 하였다. 判府使 趙菑가 이를 義롭게 여겨서 米布를 捐出하여 泉寶(밀천)를 마련하고 子弟謹勤者를 택하여 그 歛散을 主幹케 하여 비용으로 쓰게 하였다. 비록 僕隸의 賤身이라 하더라도 나이 七十이 되면 모두 참여하는 것을 허락하여 이름을 青春敬老會라 하여 지금까지 廢하지 않았다고 한다⁽¹⁴⁹⁾

는 것으로, 身分을 가리지 않는 敬老美風의 存續을 말하여 주고 있다.

그리하여 星湖는 이른바 鄉約도 地方敎化의 좋은 方法이기는 하지만, 흔히 守令들이 그 邑에서 실시하는 경우에 그 守令이 그 邑에서 떠나게 되면 대개는 鄉約도 따라서 폐지되는 경우가 많아서 그 實效를 거두지 못하는 것이라고 생각했다.⁽¹⁵⁰⁾ 그러므로 星湖로서는 傳統的인 鄉飲禮를 官支援下에 계승·실시하도록 하는 것이 좋겠다고 생각했다. 그는 그 점에 대해서

나는 나라에서 經費를 略計하여 列邑으로 하여금 모두 시행하게 한다면 바로 風化의 一端이 되리라고 생각한다. 내가 매양 「鄉禮」를 따로 撰하여 번거로운 것을 없애고 簡便하게 만들어 쉽게 시행할 수 있게 하려고 하였으나 아직 그럴 겨를이 없었다⁽¹⁵¹⁾

고 하여, 「鄉禮」를 撰述할 계획이었음을 말하여 주고 있다.

星湖는 다른 한편으로 中國의 鄉三老의 制를 援用하여 朝鮮의 書院(院長)을 制度的으로 改編하여 地方鄉老에 대한 優恤과 그들을 통한 敎化와 諮問의 機能을 다할 수 있게 하는 方案을 提示하고 있다. 그는 즉 中國의 이른바 「三老의 制」를 論하면서 元魏 孝文帝가 養老의 禮를 舉行하여 尉元(司徒)을 三老로 삼아 酒肉을 대접했고,⁽¹⁵²⁾ 漢高祖도 三老를 두고 鄉에도 한 사람의

(148) 星·僊, 卷 8, 學校不常閑

(149) 星·僊, 卷 13, 江陵俗

(150) 星·僊, 卷 18, 人物分等, 卷 13, 江陵俗 參照

(151) 星·僊, 卷 7, 鄉飲酒禮

(152) 星·僊, 卷 26, 養老

三老를 두되 「鄉三老」중에서 한 사람을 택하여 「縣三老」로 삼아 政事를諮問케 하였다는 사실을 들어⁽¹⁵³⁾ 朝鮮에서도 養老의 禮와 아울러 漢代 鄉三老의 制를 現實에 맞게 書院組織을 擴充・利用하여 援用하는 것이 또 하나의 良策이라고 생각했다. 그는 그 具體的인 方案을 다음과 같이 提示하였다.

(前略) 따로 名號를 만들 것이 아니라 지금 四方에 書院이라는 것이 있으니 그 중에서 반드시 長德한 한 사람을 뽑아 院長으로 삼고, 朝廷에서는 거듭 申飭하여 一郡에 一院을 세우되, 郡이 크면 몇개의 書院을, 郡이 적으면 數郡에 한개의 書院을 세워 無位한 이를 貴히 여기고 백성이 없는 員을 높여 그 舊號에 따르게 하고, 歲時에 存問하며 漢制에 따라 선물을 보내고, 守令은 君王의 命으로써 사람을 差遣하되, 선물을 보내고 받는 절차도 法式대로 하게 한다. 또한 때로는 여러 선배들을 모아 講學을 하게 하고 教育을 권장하며, 守令이 每年 한번씩 會合하여 體統을 소중히 여기고, 그 會合에 모인 사람이 職分을 마친 뒤에는 옛날의 乞言之禮에 準하여 院長으로 하여금 集議論케 하고 民의 측은한 점을 上奏할 수 있게 하여, 主上(王)이 이를 採納하여 條目으로 答하기를 漢의 鹽錢論 같이 한다면, 어찌 臺閣이 風聞이라고 하여 責任을 모면하려는 것과 비교가 되겠는가.⁽¹⁵⁴⁾

老人福祉문제와 관련되는 星湖의 關心은 위에서 보아온 바와 같이 傳統的인 鄉飲酒禮의 勵行과 鄉老에 대한 優恤을 통해서 敬老의 美風을 살리는 동시에 社會敎化和 言路開張의 效果를 거두려는 데에 있었다.

V. 星湖의 自救策

——三豆會와 宗契・同甲契——

星湖는 국가적인 賑恤策이 제대로 시행되지 않을 뿐만 아니라, 도리어 國家的인 營利手段으로 糶糶만을 실시함으로써 백성들로 하여금 負債만을 짊어지도록 한다는 것이다. 그는

지금 私債行爲를 禁하고 나라에서 그(糶糶의) 利益을 독차지하여 혹은 강제로 나누어 주고서는 徵責하되 軍餉이라 핑계하며, 家産을 털어 내

(153) 星・僿, 卷 27, 漢朝三老

(154) 星・僿, 卷 27, 漢朝三老

고도 不足하면 遠族・隣里까지도 督徵의 對象에서 모면할 수 없게 한다고 하여, 이 같은 糶糶을 통한 국가적인 稱貸營利行爲는 말아야 한다고 主張했다. 그는 그러므로

오늘날 保民을 위해서는 그와 같은 救濟方法(糶糶)은 쓰지 않는 것만 같지 않으니, 백성들이 스스로 살길을 도모하도록 맡겨 둔다면 반드시 모두 다 굶어 죽지는 않을 것이어서, 사는 자는 제집을 간수(保)할 수 있어 人情도 安定이 될 것이다

라고 하여, 큰 饑饉 때에만은 政府에서 發倉賑恤할 것이되, 平時에는 糶糶에 빙자하여 營利行爲하는 것은 全廢하여 國民各自의 自救策에 맡기는 것이 낫다는 것이다.⁽¹⁵⁵⁾

民生에 대해서 國家的으로 保障이 되지 않는 상황 특히 李朝後期에 들어서는 民間에서, 鄉村이나 宗族社會에서 그 나름의 相助相扶의 慣行이 盛行되게 마련이었다. 鄉約이나 各種 契의 流行이 그것이다. 이러한 것은 자기 그 制限된 範圍에서나마 相互扶助・救恤의 目的을 지녀서 그 나름의 福祉社會를 위한 自救策이라고도 할 수 있겠다.

星湖의 經濟思想은 既述한 바와 같이 土地經濟를 基本으로 삼는 農本主義의 울타리에서 벗어나는 것은 못되었다. 그리하여 그는 民生의 安定을 期하기 위해서는 田・稅制를 改革하고 僧徒・倡優등 遊食者와 過多한 冗官을 없이 하고, 灌溉水利工事に 盡力하여 營農에 차질이 없게 하는 同時에, 國王을 위시하여 官民(公私)을 막론하고 철저히 勤儉한 생활을 해야 한다는 主張을 하였다. 그것은 절대적인 經濟倫理로서도 要求되는 것이었다. 國家의 興亡은 바로 奢儉 두字에 달려 있다는 것이다. 星湖는 그러므로

民生은 勤儉如何에 달려있다. 부지런하면 財貨가 생기고 儉素하면 窮하지 않다. 勤儉하지 않으면 비록 四海의 富를 차지한 者(王者)라도 반드시 枯竭될 것인데, 하물며 匹夫(平民)에 있어서랴. 人情이 安逸과 奢侈를 원하는 것은 다만 性氣 때문만이 아니라 習慣과 風俗이 그렇게 만드는데 있다.⁽¹⁵⁶⁾

라고 하였다. 그는 또

나라의 興亡은 奢儉 두字에 달려 있다. 奢하면 驕하지 않음이 없고, 驕

(155) 星・僊, 卷 10, 用裕難節

(156) 星・僊, 卷 10, 民生遠慮

하면 侮奪하여 耗費無節 民(生)을 恤養하지 않으므로, 이것이 亡하지 않을 수가 있겠는가
고 하여, 이렇게 되면 백성(民)이 먼저 죽고 나라가 따라 亡한다고 하였다.⁽¹⁵⁷⁾

星湖는 日常生活에서의 奢侈는 물론 喪婚祭禮에서의 分에 넘치는 消費를 禁하고 평소의 食生活에서도 철저한 節米生活을 強調하였다.⁽¹⁵⁸⁾ 그는 실제로 그러한 生活을 共同으로 실천하기 위하여 近族間에 三豆會라는 것을 만들었다.

그는 糧食중에서도 禾·麥·菽(黃豆)의 세가지가 가장 중요한 것이라 하고, 그 중에서도 菽는 가장 賤한 것이지만은 貧寒한 사람의 生活手段으로는 不可缺한 것이라고 하였다.⁽¹⁵⁹⁾ 그리하여 그는 近族間에 三豆會라는 것을 만들어 서로 節米生活을 권장하도록 하였다. 三豆會의 三豆라는 것은 豆粥(콩죽)·豆醬(콩장)·黃卷菹(콩나물)의 세가지를 가리키는 이름이다.⁽¹⁶⁰⁾ 星湖의 從子 李秉休도 季父인 星湖로부터 三豆會 조직의 소식을 알고

이 會에 대한 深遠한 先生의 뜻을 누가 알 것인가. 先生은 일찌기 舉業(科擧준비)을 폐하고 窮居自修하여 儉節로써 治家하여 喪祭大節이나 婚姻盛觀을 세상에서 省減할 수 없다고 생각하는 것을 先生은 단연코 모두 儉薄하게 格式을 정해서 실시하셨다
고 감탄하였다. 그리하여 그로서도 이 같은 會(三豆會)는 一家의 私會이지 마는 이를 鄉이나 나라에서 널리 실시한다면 一鄉의 饑饉이 없을 것이며 나라도 少康하게 될 것이라고 하였다.⁽¹⁶¹⁾

한편으로 過去에 隆興했던 星湖의 一門도 黨禍 이후로는 沒落되기 시작하여 四方에 流散되게 되었으며 歲時의 行事마저도 날로 달라지게 되었다. 이에 同祖共宗의 族人 數十人이 貞洞舊第에 모여서 星湖의 先祖考主의 垂訓에 따라 宗會를 갖게 된 것도 「宗人이 疏遠해져서 情散意阻되어 吉凶에도 서로 欣憾을 같이 하지 못하게 된 것을 慨歎하여」서였다.⁽¹⁶²⁾ 그리하여 星湖의 宗族間에는 花樹之法과 같이 宗會가 모이게 되고, 數萬錢이 捐出되어 若干의

(157) 星·僣·選, 三下, 人事篇四, 興亡係奢儉條

(158) 星·僣·選, 二下, 人事篇二, 祭享條 및 五上, 人事篇八, 食少條

(159) 星·集, 卷 52, 三豆會詩序

(160) 星·集, 卷 37, 答秉休書(癸酉)

(161) 貞山雜著, 第四, 敬跋三豆會詩序後

(162) 星·集, 卷 52, 貞谷宗會詩序

田地를 買得하여 그 歲入으로 宗人の 權謙(찬치)을 돕기로 함으로써 宗約도 成立되게 되었다. 그 五年 뒤인 辛亥年 봄에는 역시 眞洞舊第에 宗人이 크게 모여서 宗人間的 相助相扶의 目的으로 이른바 宗契가 조직되게 되었다.⁽¹⁶³⁾

星筋는 또 辛酉生으로 나이가 같은 親友 20人이 同甲契(一名 同修契)를 조직하여 그들 사이의 敦篤한 友誼가 지속되도록 꾀하기도 하였다. 그러한 星湖의 情誼는 그가 남긴 吊賦·挽歌에서도 그 一端을 찾아 볼 수가 있다.⁽¹⁶⁴⁾

星湖는 이같이 三豆會·宗契·同甲契(同修契)등을 통해서 節儉生活과 相助相扶의 自救策을 실천했던 것이다.

結 言

社會福祉政策의 基本的인 要件은 民生的 安定을 기할 수 있는 國家의 財政施策이 아닐 수 없다. 일반 國民의 生活安定을 期할 수 있는 財政施策의 遂行이야 말로 이룰때면 最大·最善의 社會福祉를 이룩하는 基盤이 될 것이다.

그러나 土地經濟에 얽매어 있던 朝鮮王朝 農本國家에 있어서는 財政의 安定이나 國家의 繁榮이 언제까지나 保障될 수는 없는 것이었다. 當時에 있어서도 傳統的인 賑恤策이 制度的으로 마련되어 그 나름의 賑恤 내지 惠恤策이 시행되어 오기는 하였다. 그러나 財政의 窮乏으로 말미암아 원래 賑恤의 目的으로 시행되어야 하는 糶糶(還穀)과 常平·社會制는 有名無實하게 되었을 뿐만 아니라, 도리어 國家의 財政補充을 위한 營利手段으로 變質되어 일종의 官營高利貸로 化함으로써 國民生活을 더욱 塗炭에 빠지게 하는 結果를 招來했다. 그 위에 빈번히 되풀이되는 水旱災등 災禍와 이에 따른 饑饉과 疫疾, 莫大한 數의 窮民과 病者에 대한 救恤은 극히 姑息的인 것일 수 밖에 없었다.

星湖는 이 같은 狀況의 一端을 다음과 같이 말하고 있다.

救貧은 나라로서도 能히 감당할 수가 없다는 그 말이 또한 맞는 이야기다. 나라의 恤窮의 典(制度)에는 빈틈없이 配慮되어 있다고 들었으나 굶어 죽는 자가 연달아서 目擊하기에 可憐하다. 사람들은 모두 明年의

(163) 星·集, 卷 49, 宗契帖序

(164) 星·集, 卷 1, 思友賦吊權其龍(并少序), 閒事二首, 卷 2, 次黃靜宿七首, 挽許進士(煌)三首 參照

窘乏은 今年보다도 더 심할 것이니, 지난 일은 이미 지난 일이다라고 들 말한다.⁽¹⁶⁵⁾

이는 端的으로 當時 救恤策이 전혀 그 實效를 거둘 수 없다는 것이었다는 것을 말하여 주는 것이다.

星湖로서는 田·稅制 등 國家의 諸般制度를 改編하여 財政確保·民生安定을 꾀한 위에 充實한 備蓄으로 水旱災 등 災禍에 對備할 수 있게끔 해야 한다는 것이다. 그리하여 종래의 糶糴이나 常平·社倉制는 이를 並行·實施하되, 救恤의 원래의 뜻에 맞도록 하여 그 制度가 國家營利의 手段으로 逆用되어서는 안된다는 것이다. 따라서 賑恤穀은 원칙적으로는 無償分給하는 것을 理想으로 삼되, 不得已한 財政형편이라면 二割減額回收하는 方法으로 실시해야 한다고 생각하였다. 그리고 常平制는 그 원래의 目的대로 穀價調節의 機能을 다하게 하고, 한편으로는 官主管下의 社倉制를 실시하여 官穀賑貸에 따른 民間의 雜費負擔과 諸般不便을 없애야 한다는 主張이었다.

이 같은 施策의 遂行을 위해서는 國民의 上下를 莫論하고 勤儉節約하는 生活風土가 造成되어야 한다는 것이 그의 主張이기도 했다. 民生과 國家의 興亡은 奢儉 두 字에 달려 있다는 것이다. 奢侈의 風習이 만연되고 遊食者만이 激增되어 國家財政이 窮乏하게 되고 따라서 救恤策이 도리어 國家營利의 手段으로 高利貸化되어 國民을 더욱 塗炭之境으로 몰아 넣을 바에는 차라리 그러한 賑恤制度는 아주 없이 하여 國民각자의 自救策에 맡기는 것이 도리어 나으리라는 것이 그의 逆說的인 主張이었다.

星湖는 近族間에 이른바 三豆會라는 것을 만들어 철저한 節米生活을 勵行케 하여 그가 주장하는 節儉生活을 몸소 실천하기도 했다. 또한 宗族間에는 宗契, 親友間에는 同甲契(同修契)를 조직하여 相助相扶의 生活을 이끌어 가기도 하였다. 그러나 一生을 諦念속에서 살면서 晩年에 病魔에 시달리고 窮餓에 쪼들릴 만큼 家産의 蕩盡, 家勢의 沒落을 스스로 겪어야 했고, 또한 飢病으로 말미암은 族人들의 연이은 死亡을 目擊해야 했던 星湖이기도 했다.

그로서는 그러므로 國家의 醫療政策이나 그 밖의 여러가지 惠恤策에 대하여 어떠한 配慮를 할 餘地조차 없었다고 할 수 있을는지 모른다. 다만 敬老思想의 傳承과 老人優恤의 美風은 鄉飲酒禮나 書院長制를 통해서 傳承되게끔 할 것을 構想하고 있었다. 그에게 보다 더 긴급했던 것은 基本的인 民

(165) 星·集, 卷 26, 答安百順(丙子別紙)

生의 安定을 꾀할 수 있게끔 諸般制度를 改編하는 일이 아닐 수 없었다. 그것은 儒敎的인 倫理秩序를 回復하는 일과 더불어 儒敎政治의 要諦이기도 했기 때문이다. 그는 그러한 確實한 基盤위에 國民福祉를 위한 救恤策의 健全한 實시를 要望하고 있었다고 할 것이다.