

韓國 貧困의 歷史的 片貌——한 試論으로서의 概觀⁽¹⁾

尹錫範

이 논문은 한국의 貧困問題에 대한 역사적 片貌를 개관하여본 글로서 삼국시대부터 조선조까지를 그 대상으로 하였다. 빈곤은 주로 再生産構造가 경제된 것에 연유하고 이는 전통적으로 주산업인 農業部門이 천재지변 및 환해, 병충해와 같은 자연재해에 의해 그 생산성의 滯傷이 발생한 데에 주원인이 있다 하겠다. 이러한 糜饉의 빈번한 발생에 대하여 신라시대부터 發倉을 통하여 賑恤을 시행한 역사가 있음이 확인된다. 공식적으로는 고구려 고국친왕 때의 運穀을 통한 義倉制度가 시행되었음이 『三國史記』를 통해 진해지고 있고, 통일신라시대에 이어 고려조에까지 구황의 사례는 많이 발견된다. 특히 그 사례의 체계적인 파악이 쉽지 않은 고려조 이진과는 날리 고려조에는 太宗의 黑倉, 成宗의 義倉, 恭宣王의 烟戶米法에 따른 有備倉, 顯宗의 義倉收斂法 등 지속적인 의창제도의 운영이 있었다. 이어 조선조에 들어 구민에 대한 전용은 火燭으로 생각되는 가운데 세종 제위사에 常平倉의 晉의와 耀糶制度의 수립이 의창제도의 운영에 재계를 더하면서 관리의 부채, 전금미의 計量 및 품질등에 어려한 문제점을 지닌 채 꾸준히 지속되었다. 粟谷의 방민책을 거쳐 肅宗朝에 이르러 일종의 빈자에 의한 빈영화된 倉廩制度인 社倉制가 도입되어 말창제도의 변화가 초래된다. 그러나 조선조 후기에 들어 관아의 전혹성과 이에 따른 빈곤의 가속화는 三政의 素亂으로 더욱 노골화되었으며, 서민의 역사는 빈곤의 역사를 의미하게 되었다.

1. 再生産構造의 停滯性

人類가 물질적 혜택을 향유하기 시작한 것은 최근의 현상이나 아직도 세계인구의 40%가 기아선상에 있다는 것은 곧 物質的 惠擇의 범위가 풍요로운 일부에만 주어지고 있다는 사실을 명백히 보여주고 있다. 인류가 역사적으로 거의 생존에 가까운 생활을 영위하였다다는 것은 바로 인간의 물질생활을 뒷받침하는 再生産構造의 停滯性에 원인을 두고 있다.

의식주의 모두를 農業에만 의존하였던 산업화 이전 사회의 생산구조는 이미 주지되고 있는 바와 같이 성체적 농임이 대종을 이루었다. 농업기술의 정체, 土地生產性의 停滯, 농기구의 미발달, 水利灌溉施設의 미비, 種子改良의 不在, 병충해 무방비 등은 衣食住를 모두 의존하고 있던 당시 농업에 시의 생산성의 획기적인 제고를 기대하기 어렵게 하였으며, 봉

(1) 本論文은 부분적으로既刊의 文獻을概觀하여 작성한 것으로서, 앞으로 출간을 예정하고 집필 중인著書의 한 章으로 준비된 것임을 밝힌다.

경제학에서의 잉어생산물의 작취와 수단은 개량의혹을 沮傷하였을 뿐만 아니라, 새로운 기술과 방법의 도입에 따르는 위험을 부담시킬 수 있는 여유를 경작자에게 주지 못하였다. 따라서 농업에서의 生產은 친해적 요건에 의해 주로 좌우되었다.

우리나라에서의 밭, 목논, 해길이 등이나 서양에서의 間作, 二圃, 三圃 등과 같은 전래의 유습은 이러한 농업에서의 生產性의 문제를 단면적으로 보여주고 있다. 따라서 封建制下에서의 농업생산은 극히 일부를 제외하고는 단조적 순환을 보이는 14畠의 起伏의 延長이었다고 할 수 있다. 이러한 현상은 결과적으로 절대적이고도 만성적인 부족을 초래하게 되었고 따라서 人口의 경제현상으로도 보여지고 있다.

역사적으로 우리나라에서 최초로 실시되었던 國勢調査라고 할 수 있는 朝鮮朝 太宗時(1402)의 人口調查에 기초하여, 당시의 인구를 추산으로서 5백만으로 생각하고 다시 洪景來亂 純祖元年(1801)을 전후한 시기의 인구를 약 천만으로 보면 약 400년에 걸친 인구가 두 배로 증가한 셈이고 이를 장기증가율로概算하면 연평균 0.7%에 이른다. 같은 방법으로 1800년부터 1900년까지의 100년 동안에 인구가 두 배로 증가하였다고 추산하여 연평균증가율로 계산하면 0.69% 정도를 얻게 된다.

1900년부터 1945년 간의 기간중 2천만에서 3천만으로 증가한 사실에 기초할 때 동기간 중의 人口增加率은 0.9% 수준, 그리고 1945년 이후 1985년 남북한 인구를 모두 합하여 배증한 것으로 진제하고概算하면 연평균증가율 1.73%를 얻게 된다. 따라서 20세기에 들어서기 전까지는 인구의 성장이 거의停滞의였으며, 이러한 정체성은 높은 출생률과 또한 높은 사망률 때문에 빚어진 결과라고 볼 때 바로 높은 출생률과 사망률은 農業生產性의 생존수준에서의 정체성과 연계된다고 볼 수 있다. 즉 농업에서의 低生產性은 바로 인정한 규모의 인구밖에 생존수준에서 유지시킬 수밖에 없었고 따라서 대부분의 인구는 絶對貧困線에서 날뛰하지 못하였다고 결론지울 수밖에 없다.

물론 農業의 정체성은 농업에만 국한되는 것이 아니고, 소규모 家內手工業이나 제조업에서도 마찬가지였다고 할 수 있다. 貨幣의 通用이 확장되어 있고, 市場의 규모가 일정한 상태에서 정체된 광간적인 수공업은 注文生產에 본격적으로 의존하였기 때문에 인구의 변화가 크게 없는 한, 注文水準에 있어서도 기다란 변화는 기대할 수가 없다. 따라서 농업부문에서와 마찬가지로 製造業部門도 기다란 차이가 없었다.

이러한 현상은 우리나라에서만의 현상은 아니고 세계적으로一般化될 수 있는 현상이라고 볼 수 있다. 인구집단가들의 추산에 의하면 세계인구의 상상 초기주체도 우리나라의 것과 비슷함을 볼 수 있다 [Matras(1977, pp. 3~6)]. 로마제국의 성립 시 서구중심의 世界人

口를 2억 5천만으로 추산하고 다시 1650년 전후한 시기의 인구를 5억 4500만으로 추산하면 동기간중 인구성장률은 0.05%에 불과하였으며 다시 1950년 세계인구를 25억이라 추산할 때 1650년부터 1950년 사이의 300년 동안의 연평균인구증가율은 0.5%에 불과하다. 1950년 이후 최근까지의 年平均人口成長率은 1.9%로 추산되고 있다. 따라서 우리나라와 세계 모두 1950년 전후하여 生存水準의 생활에서 시시히 단파하게되자 인구의 성장이 급속도로 이루어졌다는 사실을 쉽게 알 수 있다.

그렇다면 貧困의 蔓延은 농업생산의 停滯性 때문으로 역사적으로 불가피하였을 뿐 아니라 부유한 몇 나라를 제외하고는 최근까지의 범세계적인 현상이 있다고 할 수 있다. 흔히 맑스를 중심으로 한 社會主義思想家들의 주장처럼 中世는 牧歌的이었으며 따라서 평화스러웠고 미국적인 饑餓이나 貧困이 존재하지 않았던 반면 자본주의의 성취은 계급을 양극으로 분화시켰고 따라서 인간에 의한 인간의 收奪과 摧取가 횡행하였기 때문에 만성적인 絶對貧困이 임태되었으며 후기에 들어서는 빈곤현상이 더욱 만연되리라는 논리는 현실과 전혀 위배되는 주장이다. 오히려 중세적 貧困과 饑餓이 근대에 비하여 더욱 혹심하였음을 우리는 여러 가지의 기록에서 발견할 수 있다.

이러한 입장에서 보면 貧困은 서서히 개신되는 기미를 보이면서 인류의 역사 속에서 현재 까지 상존하고 있는 현상을 알 수 있다. 우리나라 역사 속에서 貧困에 관한 기록은 '救荒'이라는 이름으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우도 농업의 존적인 단일경작제 재생산구조가 지배적이었음을 고려할 때 貧困의 만연현상은 자명한 것으로 쉬게 인식될 수 있으며 또한 그 원인이 생산구조에 있음을 간파할 수 있다. 기본적으로 열거될 수 있는 貧困의 원인과 貧困에 대한 賑恤 또는 救荒은 농업생산을 좌우하는 天災地變에 있다. 『三國史記』나 『三國遺事』의 기록에 의하면⁽²⁾ 여러 차례에 걸친 천재지변을 볼 수 있는데 첫째로, 大雨로 요약될 수 있는 洪水, 落雷, 大雪, 雨雹 등을 들 수 있다. 이는 곧 비나 눈이 많이 오거나 또는 벼락, 우박 등의 자연재해가 농업생산을 격감시키고 따라서 貧困現象이 심화되는 것을 의미한다.

둘째로, 旱害의 기록이 빈번하게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 이는 단순히 비나 눈이 오지 않으므로 절대적인 타격을 가함으로써 饑餓을 초래하게 되고 따라서 貧困을 심화시키는 것을 의미한다. 물론 우리나라의 上古史의 기록에는 旱害에 대비할 만한 충분한 수리시설이 당시 마련되었다는 전기가 없다. 따라서 한해는 당연히 貧困의 원인이 되었던 것이 사

(2) 아래에서 기술되는 구체적인 例示는 『三國史記』와 『三國遺事』의 여러 곳에서 찾아질 수 있다. 이에 대한 종합적인 개관은 李昊榮(1971, pp. 3~50)에서 볼 수 있다.

실이다.

셋째는, 역시 자연재해의 한 형태로서 病蟲害를 들 수 있다. 병충해 역시 농업생산에 치명적으로 영향을 주는 요인이며 따라서 貧困과 饑饉에 직접적인 원인이 된다. 『三國史記』나 『三國遺事』의 기록에는 明해보다도 충해의 기록이 더욱 多만한데, 明해의 경우에는 오늘날과 같이 품종개량이 훈하지 않 있기 때문에 耐病性이 일반적으로 강한 집례의 품종이 지속적으로 경작되었고 그렇기 때문에 明해가 단 심각하지 않았나 하는 추측이 가능하다. 충해의 대부분은 기록에 의하면 蟑害로서 이는 매뚜기에 의한 물리적인 침식에 따르는 生產高의 적감을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 除蟲을 위한 합당한 殺蟲劑가 없었던 당시로서는 당연히 기대할 수 있는 재난의 원인 가운데 하나라고 할 수 있다.

넷째로 들 수 있는 자연재해의 요인은 疫疾로서, 전염병과 같이 猶厥하는 질병의 재해를 말한다. 흉년이나 재해에 뛰어이 일반적으로 면역성이 저하되고 또한 貧困이 심화되었을 때 다시 이를 가속적으로 악화시키는 역할을 하였던 것이 역질로서, 이는 농업의 노동생산성을 다시 격감시키는 결과를 초래하게 되므로 貧困現象은 더욱 심화하게 된다.

이상에서 열거된 貧困의 원인으로서의 자연재해는 비단 우리나라에만 제한적으로 있었던 것은 결코 아니다. 동서양의 중세사를 읽는 이이면 누구나 알 수 있는 현상이었다. 天災地變, 囂作, 疫疾의 악순환은 어디에서도 인류의 역사 속에서 인류의 생활과 더불어 공존하여 왔다. 이에 대한 대책 또한 동서양이 대동소이하였다.

여러 가지 재해의 발생에 따르는 饑饉에 대한 첫째의 대책은 ‘發倉賑恤’이었다. 즉 창고를 열어 어려움을 돋기 위한 양곡과 布 등을 施惠하는 정책으로서 누구나가 생각할 수 있는 당연한 방법이다. 문제는 救荒을 위한 在庫米나 在庫布가 재한되어 있기 때문에 賑恤의 규모가 한정될 수밖에 없다는 데 있다. 救貧을 위한 發倉惠民制度는 서구의 경우 教區(diocese) 중심으로 이뤄지고 있어서 주로 사원이나 교회에서 배포되어 왔다. 오늘날까지 무료로 제공하는 교회의 자선급식은 여기에서 연유된다.

둘째로 흔히 채택되었던 대책은 租稅의 減免이다. 例如이나 饑饉이 발생하는 경우 貧困階層의 擔稅能力이 현격하게 감소된 것은 물론이며 따라서 救貧의 일환으로 조세를 일부 감면하거나 또는 전부 면제해주는 것은 당연한 대책이라고 할 수 있다. 이는 또한 倉廩을 發賑하는 것과 동일한 효과를 갖고 있을 뿐 아니라 오늘날의 경기순환에 따르는 累進稅制度와도 맥락을 같이하고 있다.

셋째로 강구되는 대책은 조세의 감면과 더불어 시행되는 賦役의 減免이다. 例如와 饑饉은 흔히 신체적 노동능력을 저하시킬 뿐만 아니라 救荒食糧의 조달을 위한 추가노동이 요구

되므로 부역의 면제는 논리상으로 당연한 필요조치가 된다. 부족한 식량을 보충하기 위해 임야에서 식용가능한 동식물을 채취하여야 하며 이를 위하여는 부역으로 제공할 노동력이 사실상 남을 수 없게 된다.

넷째로 채택되는 조치는 救免이다. 현대적 의미로서의 救免은 국가의 慶事나 또는 축하할 만한 상황이 발생할 때에 이루어지는 것이 통상이나, 饑饉과 疾病이 만연되었던 고대, 중세 사회에서는 노동력의 보완으로 자활의 기회를 마련받을 수 있도록 輕犯에 한하여 사면을 실시하였다. 또한 사면은 다른 한편 국가나 지방정부의 재정에 부담을 덜어준다는 측면에서도 의미를 부여받을 수 있을 것이다.

다섯째로 취하여지는 전래의 조치가 군주의 謹慎行爲이다. 흔히 천재지변은 治者の 우둔함과 현명치 못함에서 시작하여 하늘의 노여움으로 나타나는 것으로 믿어졌고 따라서 군주의 謹慎은 이를 끝受命하는 태도로 해석되었다. 이러한 입장에서 볼 때 연회를 철폐한다는 듯이, 또는 朝飯夕饌을 간소화한다는 것은 근신의 표징이 될 수도 있지만 또한 부족한 식량의 절약이라는 효과도 없지 않다. 치자의 부덕함을 천재지변과 이에 따른 饑饉으로 연결하여 생각했던 것은 비단 중세 이전의 역사에서 뿐만이 아니라 최근에 이르기까지 존속되고 있는 뿌리깊은 관념이라고 볼 수 있다. 따라서 치자 또는 지배자의 겸허한 태도의 요구는 언제나 어려운 시기에 사회적으로도 보여져 왔다.

2. 傳來信仰과 宗教觀

한국 전래의 巫俗信仰이나 또는 중국으로부터 전래되었다고 믿어지는 불교신앙 양자 모두 우리나라의 환경과 풍토에 토착화되면서 貧困에 관하여서는 慈悲를 전제로 하는 愛隣思想을 지녀왔다. 우선 가난을 적대시하지 않음을 물론, 경우에 따라서는 신성시한 면모도 없지 않다. ‘求乞’이라는 행위를 승려들의 기본고행의 하나로서 요구하였던 것이나, 소위 ‘托鉢’을 求乞이 아닌 求道의 자세로 보았던 점은 貧困을 미덕으로 삼았다는 증거라고 할 수 있다. 따라서 모든 승려들은 絶對貧困線上의 생활을 유지하면서 求乞, 托鉢이라는 고생을 통하여 修身, 求道하며 涅槃에 이르기까지 정진하였고, 또한 항간에서도 乞僧을 道人視하였던 것은 근본적으로 우리나라의 전래사상이 貧困을 착하게 보아준 테에 그 원인이 있다.

흔히 ‘淸貧樂道’라는 경구는 맑고 가난하게 사는 길이 도를 따르며 즐기는 길임을 강조한 것으로서 불교에서는 물론 유가에서도 생활의 규범으로 삼았던 좌우명이었다. 따라서 특히 치자의 경우에는 牧民의 일환으로서 청빈을 강조하였을 뿐 아니라, 청빈을 지키기 위

해서는 자선과 시혜를 장려하였다. 자선과 시혜의 대상으로서의 빈자는 善惡視되기보다는 경우에 따라 榮譽視되기도 하였다. 이러한 시각은 신앙으로부터 시작하여 가장 현실적인 경제학자의 눈에까지도 그렇게 미치고 있기도 하다. “우리가 넉넉하고 저들이 가난한 것은 우리는 좋고 저들은 나쁘기 때문이라고 말하는 사람도 있다. 즉 우리는 열심히 일하고 공부하고 지식을 찾고 질서를 지키며 효율적이고 생산적인 데에 빛나며, 저들은 그렇지 않기 때문이다”라는 것이다. 그러나 또한 우리가 너넉하고 저들이 가난한 것은 우리는 나쁘고 저들은 착하기 때문이라고도 말하는 사람들도 있다. 즉 우리는 욕심이 많고 무자비하며 착취하고 공격하는 반면, 저들은 약하고 순진하며 미망이 있고 착취당하며 또한 침해당하기 쉬기 때문이다”[Davis(1990, pp. 1~13)].

비단 불교나 또는 유교의 믿음에서만 貧困을 선하고 미덕스러운 것으로 볼 것은 아니다. 기독교의 경우에도 부자가 하늘나라에 들어가기는 낙타가 바늘구멍을 빠져나가기 만큼 어려운 것이라는 윤유는 바로 貧困을 미더시하는 전통을 세웠으며, 승려들이 고행하며 絶對貧困을 스스로 행하는 것이나, 예수를 가난의 표징으로 보는 것은 모두 이러한 빈곤관을 형성하게 하였다. 불교에서와 마찬가지로 기독교에서도 托鉢教團(mendicant order)이 있어서 결행과 탁발을 고행수도자들의 본령으로 삼았던 것을 볼 수 있다. 회교나 힌두교나 또는 자인교(Jainism)에서도 시혜와 자비를 제일의 미덕으로 삼아서 부의 일정 비율을 年年歲歲 자갓트(Zakat)라는 형태로 가난을 위하여 빼이놓은 것은 단적으로 모든 전래의 신앙이 선과 미덕으로서의 빈곤관을 가지고 있음을 의미한다.

儒理王 5年(A.D. 28) 왕이 국내를 순례하면서 가난한 농운이가 굶고 헛벗어 굶주리 죽어가는 것을 보고 옷을 덮여주고 또한 미여주며 救貧을 행한 기록(『三國史記』, 新羅末期 儒理王 5年)이나 또는 엘리자베스朝(1558~1603)에 주로 가난한 사람이 많던 암주침(scrofula)을 임금의 瘦疾(king's evil) 또는 이왕의 병(queen's disease)이라고 하여 여왕이 직접 손으로 만지야만 냇는 것으로 믿음으로써, 여왕이 순행할 때 이 환자들의 환부를 직접 손으로 만지주며 시혜함으로써 救貧을 행한 것 [Erickson(1983, p. 280)]은 동서양을 막론하고 전래적인 신앙이 治者로 하여금 救貧을 솔선개 하였으며 또한 貧困을 전악시하지 않았다는 것을 말한다. 이러한 면모는 비단 정치적으로 治者 사이에서만 보여지고 있는 것이 아니다. 정신적으로 교단의 지배적인 위치에 있는 고승이 惡食과 粗衣를 주로 취하며 생활한다는 듯이, 또는 대주교가 潤足木曜日(Maundy Thursday)에 자기의 나이만큼의 결연을 초치하여 직접 자기 손으로 아들의 뺨을 깏쳐주고 潤足錢(Maundy coin)을 시혜하도록⁽³⁾ 요구하

(3) Ridley(1982)에서 울시 樞機卿의 사례를 볼 수 있다.

였던 관행 또는 규약은 최소한 신앙의 입장에서는 貧困을 천시하지 말아야 한다는 사실을 시사하고 있다.

우리나라의 고유의 전래신앙이든 또는 외래의 신앙이든 종교적인 측면에서 찾아질 수 있었던 빈곤관은, 첫째로, 貧困은 신의 또다른 被造로서, 어떤 일면에서는 신의 진면목을 보여주는 시현이기도 하기 때문에 천악시되어서는 안된다는 것으로 풀이될 수 있다. 둘째로, 貧困은 천악시될 수 없는 것이므로 가능한 한 치자나 지도자들은 이를 몸소 실행함으로써 貧困의 어려움을 체득하고 또한 예수나 부처의 菩行을 본받으며, 제한된 자원을 낭비하지 않게 하는 모범을 남에게 보일 수 있게 된다. 셋째로, 이와 같은 행동을 통하여 소극적으로만 救貧에 참여하는 것이 아니라, 더욱 적극적으로는 사찰, 교회 등의 재산의 일부를 바로 救貧에 직접 할애할 수 있도록 분리, 관리하여 이를 통하여 직접 시혜를 베풀어야 한다는 궁극적인 목표를 가지고 있다.

3. 發倉制度 I

義倉 또는 常平倉 등은 흔히 서로 혼용되는 동의어적 성격의 倉廩制度로서, 기록에 의하면 前漢 宣帝 五鳳 4년(B.C. 54) 耽壽昌의 秦言에 따라서 중국에서 최초로 곡가의 평준화를 위하여 설치되었다고 전해지고 있다. 이러한 의창에서 창미를 발름하여 구체적으로 救荒이나 救貧을 목적으로 賑貸하기 시작한 것은 隨文帝 開皇 5년(A.D. 585) 長平孫에 의한 진연으로부터 시작되었다고 하나 이보다 뛰어전에 이와 유사한 창미제도가 이미 실제로 실시되었다고 알려지고 있다 [村上四男(1950), pp. 159~174].

우리나라에서는 “신라 南解王 15년(A.D. 18) 도성에 황달이 발생하여 백성이 饑饉에 빠지자 창름을 빙하여 이를 구하였다”라는 기록과 또한 “달해왕 19년(A.D. 75) 큰 한기가 있어서 창을 빙하여 진급하였다”는 『三國史記』⁽⁴⁾의 기록이 있는 것으로 보아 공식적인 의창제도가 아직 당시까지는 존재하지 않았으나 賑恤을 위한 發倉의 경우는 많이 있었던 것으로 보여진다.

공식적으로 還穀에 의한 의창제도는 『三國史記』의 기록에 의하면 고구려에서 시작된 것으로, “故國川王 16년(A.D. 194) 甲戌 冬 10월에 백성이 餓음에 창을 빙하여 賑給하였고 내외소사에 명하여 매년 춘삼월과 추칠월에 관곡을 풀어서 백성호구에 賑貸하고 각 시월에

(4) “南解次次雄, ……, 十五年京城早秋七月蝗民饑發倉庫救之脫解尼師今, ……, 十九年大旱民饑發倉庫給” (『三國史記』, 新羅本紀 第一)

환납토록 하여 창미를 유지하도록 하라”는 기록으로 보아 이것이 최초의 제도로 여겨진다. 고구려의 이 제도는 수문제시의 의창제도에 비하여 약 400년 가까이 일찍 시작된 것으로, 春頒秋斂이라는 환곡제도를 명시한 것으로 보아 隨의 제도보다 모든 면에서 앞서고 있다. 물론 賑貸의 대상은 “鳏寡孤獨老病貧乏不能自存者”라고 하여 가족을 끊거나 늙고 병들고 가난하여 스스로 존립할 수 없는 사람들로 하였다.

고구려시대의 의창의 규모나 그 의의 기능에 대하여서는 자세한 기록이 없으나 첫째로, 이상적으로는 隋唐에서 착상되었던 것처럼 3년에 1년분을 그리고 장기적으로는 9년에 3년 분을 비축하는 것으로 그 규모가 책정되어져 있다. 둘째로, 의창의 운영에 있어서 賑貸穀에 대한 利息의 부과는 取息하였다는 주장과 취식하였다는 분명한 증거가 없다는 주장이 있어서 결론을 내리기에는 어려움이 없지 않다 [林基形(1964, pp. 63~96)]. 셋째로는 고구려의 의창은 救荒을 위한 賑貸을 주목적으로 하였기 때문에 災害안정을 위한 耀耀의 기능은 아직 갖추지 못한 것으로 보이고 있다.

신라의 경우에는 『三國史記』에 많은 기록이 發倉賑恤의 사례를 열거하고 있으나 의창을 입법화하여 설치한 기록은 찾아보기 어렵다. 다만 賑恤에 사용된 栗穀의 규모가 “정월부터 칠월까지 1인 3홉”이라든지 또는 “동년 시월 栗穀 33000석을 주었다”든지 하는 단편적인 기록만이 있어서 상당히 많은 분량의 곡식이 救荒을 위하여 투입되었음을 알 수 있다.

救荒의 기록은 백제의 경우에도 많이 나타나고 있으나 역시 고구려에서처럼 입법화된 賑貸法의 사례는 발견되지 않는다. 일반적으로 삼국시대와 통일신라시대의 救荒의 片貌는 여러 가지의 救荒 사례의 기록을 통하여 포착될 수 있으나, 창릉의 규모, 취리여부, 기능, 운영 등에 관하여서는 체계적인 파악이 쉬지 않다. 고려조에 들어와서는, 『高麗史』食貨志 三의 기록에 따르면 太宗의 명에 의하여 공민에게 賑貸할 목적으로 黑倉을 설치하게 하였으며, 흑창은 다시 고려 成宗 5년(986)에 의하여 의창으로 개칭되고 諸州府에 同目的으로 확대, 설치되었다. 의창은 明宗 18년부터 忠烈王 22년 사이까지 약 100여년 중단되었다가 다시 恭宣王 때에는 烟戶米法에 따라 有備倉으로 개칭되어 설치되었다. 개창 초기에는 관곡을 가지고 운영되다가 顯宗 14년(1023)에는 義倉收斂法을 제정하여 민간에서 丁田의 수와 규모에 따라 거출한 수령미를 가지고 운영하였다. 구체적으로 一科의 公田, 一結에 租 三斗, 二科의 公田과 宮寺院田 및 兩班田 一結에 租 二斗, 三科 및 軍, 其人, 戶田에 租 一斗씩 을 거출하여 의창운영에 필요로 하는 기본곡으로 삼았다. 특히 풍년시에는 많이 儲蓄하여 眉荒에 대비하여야 한다는 憲司의 上言이 있는 것으로 보아 기본곡의 확보를 위한 수법에는 다소 신축성이 있었던 것으로 보인다.

의 창의 운영은 賑貸와 賑給으로 나뉘어 貸穀하여 일정 시기 뒤에 환납하는 경우와 환납없이 시해되는 경우가 각각 있었던 것으로 보인다. 賑貸의 경우에도 초기에는 이식을 부과하지 않았으나 祥正 때에 이르러 一石貸穀에 이식을 三斗씩 취하자는 상소가 있어서 비로소 이자가 부과된 것으로 보인다. 창미의 감축분은 보전하고 의창의 확대운영을 위하여서는 수령곡을 증가시키는 방법을 생각할 수 있었으나 당시 農業生產性의 경체성으로 보아서는 이식을 취함으로써 해결하는 방법이 합리적이었는지도 모른다. 고려조하에서의 고리대의 성행은 주지되고 있는 바와 같이, 특히 후기에 있어서는 그 규모가 커짐에 따라 취리하는 것은 당연시되었을지도 모른다.

의창제도는 朝鮮朝에 들어오면서 여러 가지 새로운 면모를 갖추게 되었다. 우선 賑恤의 이념부터 철저하게 수립되었는데, 이는 고려조를 타도하고 세워진 易姓王朝로서의 자기정당화의 한 과정일 수도 있다. 즉 나라가 鱗算孤獨老病貧乏不能自存者를 구휼하지 않으면 和氣를 손상하고 天譴의 표현으로서 풍우가 불순하여 흥황을 초치한다고 믿었다 [林基形(1967, pp. 1~111), 朴廣成(1962, pp. 48~79) 참조]. 즉 救貧을 위한 賑恤은 天譴으로서 생각하였다. 일부 속설에 가난구제는 나라에서도 못한다는 것은, 나라의 賑恤의지를 지칭하여 말하는 것이 아니고, 나라의 賑恤能力의 부족을 의미하는 것으로 해석되어야 할 것이다.

따라서 의창에 관한 朝鮮朝의 기본적인 차세는 전국 초기에서부터 분명하게 밝혀지고 있다. 이어서 田制改革과 더불어 의창에서 필요한 기본곡을 어떻게 확보하느냐 하는 것이 우선 문제가 되지 않을 수 없다. 흥년 賑貸에 총당할 기본곡의 확보는 烟戶米法 또는 烟戶米收斂法의 款定에서 일차적으로 찾아질 수 있다. 烟戶米法은 職階와 戶口의 수에 따라 필요로 하는 물량을 납부하게 하는 방법을 강구하고 있는데, 예시하면 현재 일, 이품은 上戶로서 米十斗를 出米하고, 삼, 사품은 中戶로서 米五斗를 출미하도록 하는 등의 확보방법을 강제하고 있다. 그러나 대종조에 집행될 것으로 제정된 烟戶米法은 백성들의 곡물을 강제 수령한다는 비판을 받게 되자 집행을 보류하고 대체로 다음과 같은 방법에 의하여 확보한 것으로 기록되고 있다 [林基形(1967, pp. 11~12)에서 인용].

- (1) 軍資穀의 轉用
- (2) 田稅의 轉用
- (3) 極貨收價米
- (4) 各官의 米宮農舍稻豆
- (5) 義鹽으로 교역한 米穀

- (6) 逃田所出
- (7) 罪人收贖, 賊人贓物로 교역한 雜穀
- (8) 所收魚鹽으로 교역한 잡곡
- (9) 軍資陳穀으로 교환한 民間雜穀
- (10) 일반 백성의 長利穀
- (11) 功臣田, 職田, 別賜田 所出穀
- (12) 上納穀物
- (13) 忠州銅鐵交換稻
- (14) 藥成에 사용 不適한 籍田陳稻
- (15) 還上取耗穀
- (16) 自願納穀
- (17) 京從仕人員農所穀

이상에서 기록되고 있는 바로 보아 기본곡의 확보에는 여러 방면으로 노력하여 곡물의 원천을 제한하지 않고 가능한 한 다양화하였음을 볼 수 있다. 또한 의창의 목적 가운데에 하나가 常平倉의 경우에서처럼 陳穀을 新穀으로 바꾸어 저축하는 것도 있으므로 軍資陳穀과 籍田陳穀 등이 이에 활용되었던 것은 당연한 것이라고 볼 수 있다.

朝鮮朝의 의창의 관리는 처음 개국과 더불어 三司에 맡겨졌으나 그 뒤에는 戶內, 救荒廳, 賑恤廳 등 여러 부서의 단독 또는 공동관정하에 두었다. 의창은 單純救荒 및 賑恤만을 목적으로 하지 않고, 물가조절기능까지를 추가로 포함하는 삼평창의 선치와 더불어 주요 경제정책의 도구가 되었다.

4. 發倉制度 Ⅱ

3년, 경우에 따라서는 9년까지의 저축미를 권장하였던 의창제도는 많은 분량의 양곡을 관리하게 되자 마침내는 물가조절의 기능을 갖게 되었다. 즉 의창제도하에서는 留와 分을 구분하여 留는 賑貸米로 상환하게 하였고 分은 賑給米로서 일단 시해되면 상환하지 않는 救恤米이었다. 물론 還上의 경우 많은 미곡량의 상남은 시중의 米價에 영향을 주었던 것은 사실이다.

世宗 27年(1445) 삼평창의 선치가 논의되면서 이제 까지의 救荒을 위한 비축제도는 布貯米를 통한 새로운 기능을 갖게 되었다. 당시 物位화폐가 없는 상태에서 부분적으로 格貨

가 통용되었기 때문에 米穀과 木(綿布)이 자연적으로 본위화폐의 기능을 담당할 수밖에 없었던 사실은 극히 당연한 것이었다. 따라서 米布를 어떤 의미에서 복본위제도하의 두 가지 본위화폐의 기능을 맡게 된 셈이다. 두 본위화폐 사이의 일정한 교환율을 안정적으로 유지하며 또한 화폐의 본 기능중 가치적도의 기능을 수행하기 위해서는 두 가지 화폐의 안정적인 구매력의 유지가 요구될 수밖에 없었다.

시중에서 쌀값이 상승하게 되면 쌀의 공급을 증가시키기 위한 수단으로 쌀로써 布를 매입하였으며, 이를 罷라고 하였고, 반대로 米價가 하락하면 포로 쌀을 매입하여 쌀의 공급을 유지하였는데 이를 罷이라고 하였다. 흔히 이를 罷罷制度라고 하고 오늘날의 復本位制度(bimetalism)의 원형으로 간주할 수 있을 것이다. 즉 근대 서구에서의 금과 은 두 가지를 본위화폐로 사용한 제도와의 유사성을 여기에서 발견할 수 있다.

조직제도가 통화가치안정이라는 측면에서 주는 기능적 기여는 명백한 것이나 다음과 같이 논리적으로 체계화할 수도 있다.⁽⁵⁾ 흔히 米와 木棉의 생산은 朝鮮朝 당시의 사정으로 보아 중요한 기술의 발전을 수반하지 않았음으로 주로 임의적인 기후 요인에 의하여 좌우되었다고 생각할 수 있을 것이다. 따라서 쌀과 포의 생산을 다음과 같이 단순하게 전제하기로 하자.

$$(4.1) \quad \begin{pmatrix} x_t \\ y_t \end{pmatrix} \sim N \left[\begin{pmatrix} \mu_1 \\ \mu_2 \end{pmatrix}, \begin{pmatrix} \sigma_1^2 & 0 \\ 0 & \sigma_2^2 \end{pmatrix} \right]; \quad t=1, 2, 3, \dots$$

여기에서 t 기간의 x_t 와 y_t 는 쌀과 포의 생산량으로, 위의 표기는 t 기간의 쌀과 포의 생산량은 正規分布를 취하며 μ_1 와 μ_2 를 평균생산량으로 하고 쌀과 포의 생산량은 서로 영향을 주고 받지 않는다는 것을 의미한다. 물론 정규분포를 취한다는 전제는 정규분포변수가 負의 값을 내 할 수 있다는 데에서 문제를 세기하나 이는 현실적으로 평균과 분산의 크기에 따라 어려움없이 제거될 수 있다. 또는 정상적인 정규분포 외에도 切捨正規分布(truncated normal distribution)로 대체하는 가능성도 있으므로 논리상 크게 문제될 것이 없다.

쌀을 기준통화로 생각하면 즉, 쌀을 뉴베레이어(numeraire)로 생각하고 포의 값을 쌀로 표시하면 포의 값 P_t 는 다음과 같이 결정된다.

$$(4.2) \quad P_t = \frac{x_t}{y_t}.$$

여기에서 다음과 같은 사실이 추리될 수 있다.

$$\frac{\partial P_t}{\partial x_t} > 0, \quad \frac{\partial P_t}{\partial y_t} < 0.$$

(5) 이 아래의 부분은 읽지 않아도 본고의 일관성을 유지하는 데에는 지장이 없다.

즉 쌀의 생산이 많아지면 쌀로 표시되는 布의 값은 상승하게 되고, 반대로 포의 생산이 많아지면 포의 값은 하락하게 된다. 이는 곧 통화로서의 쌀의 공급의 증가는 통화가치를 하락시키게 되고 반대로 포의 공급의 상대적 증가는 통화로서의 쌀의 구매력을 높이게 되는 것을 의미한다. 이 경우 가격 P_t 는 확률적으로 독립된 두 개의 정규분포의 비율이 되므로 코쉬분포(Cauchy distribution)를 취하게 되는데, 코쉬분포의 경우에는 第1次 積率과 第2次 中心積率이 존재하지 않기 때문에 P_t 의 분산에 관하여서는 추리가 불가능하게 된다. 다만 우리는 쌀과 포의 생산의 변화에 따라 P_t 가 광범위하게 변동할 수 있다는 것을 알 수 있을 뿐이다.

이러한 상태에서 상평창제도 또는 조적제도에 의한 정부의 시장개입을 다음과 같이 정리하기로 하자.

$$(4.3) \quad \begin{aligned} Z_t &= g(P - P_t), \\ g(0) &= 0 \\ P - P_t &> 0, \quad Z_t < 0, \quad W_t > 0, \\ P - P_t &< 0, \quad Z_t > 0, \quad W_t < 0. \end{aligned}$$

여기에서 P 는 국가가 바라는 안정적 布價를 의미하며, W_t 와 Z_t 는 각기 쌀과 포의 매입량이다. 이는 곧 布價가 상승하면 정부는 布를 방출하여 쌀을 매입하며 반대로 포가가 하락하면 쌀을 방출하여 포를 매입하는 것을 의미한다. 이 경우 布의 매각은 자동적으로 쌀의 매입을, 반대로 포의 매입은 쌀의 매각을 의미하기 때문에 W_t 와 Z_t 는 언제나 반대의 부호를 갖는다.

따라서 이러한 시장조작 아래에서 새로이 형성되는 가격 P_{t+1} 은 다음과 같이 표시된다.

$$(4.4) \quad \frac{x_t - w_t}{y_t + Z_t} = \frac{x_t - P_t Z_t}{y_t + Z_t} = P_{t+1}.$$

식 (4.4)를 식 (4.3)과 더불어 정리하면 우리는 다음의 非線形定次方程式을 얻게 된다.

$$(4.5) \quad P_{t+1}[y_t - g(P - P_t)] + P_t g(P - P_t) - x_t = 0.$$

이 정차방정식은 식 (4.3)과 식 (4.4)의 성격으로 보아 해가 P 로 수렴하는 것을 추리할 수 있다. 즉 安定價格 P 를 다음과 같이 정의하고

$$(4.6) \quad P = \frac{x_t^*}{y_t^*}$$

이를 식 (4.5)에 대입하면 다음의 결과를 얻는다.

$$(4.7) \quad P_{t+1} = P_t = P = \frac{x_t^*}{y_t^*}.$$

식 (4.3)과 식 (4.4)은 식 (4.5)의 해의 존재와 안정성을 의미한다.

조적제도는 현물화폐의 통용이 일반적이었던 전근대적인 사회에서 곡가 및 포가의 안정을 위하여 실시되었던 제도이기는 하나 원천적으로는 救荒, 賑恤, 備蓄 등을 목적으로 하였던 창름제도의 일환으로서 생각하는 것이 합당하다고 볼 수 있다. 즉 풍년에 저축하였다가 흥년에 대비하는 정책으로서 곡물의 장기비축에 따르는 진곡화의 문제를 이와 같은 여러 가지 방식으로 해결하였던 묘안이라고 할 수 있다. 의창, 흑창, 상평창, 사창 등의 명칭으로 불리어지는 창름제도는 근대 국가의 景氣安定을 위한 재정정책의 기능과 더불어 사회보장을 위한 후생정책의 기능도 동시에 겸비하였던 것으로 간주될 수 있을 것이다.

5. 發倉制度Ⅲ

이미 위에서 논술한 마와 같이 역사적인 면모로서의 貧困을 오늘날의 빈곤개념으로서 파악하기는 어렵다. 즉 절대빈곤 등의 개념을 이용하여 貧困을 계측한다는 것은 현실적으로 거의 불가능할 뿐 아니라, 당시의 생활수준으로 보아 인구의 대부분이 생존선상에 있었을 것이라는 추리에 따른다면 국소수 支配階層을 제외하고는 인구의 모두가 絶對貧困層이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 빈곤의 규모를 오늘날의 기준에 맞추어 파악하기보다는 당시 自然災害 등으로 발생한 기민의 기록을 참고로 하여 그 운과를 어림하여 보는 수밖에 없다. 또한 朝鮮朝 초기에 들어와서야 비로소 國勢調査가 실시되기는 하였으나 民戶로서 기록되고 있으므로 정확한 총인구의 규모도 또한 파악될 수가 없는 실정이다. 그러므로 磨民의 수적인 규모가 총인구에서 어느 정도 점유하는지 상대적인 규모를 파악하는 데에도 문제가 없지 않다.

이러한 문제점에다가 또한 당시의 소득의 기준이 될 수 있는 農業生產量의 규모가 파악되지 않고 있어서 어려움이 가중되고 있다. 단편적이나마 각종 기록을 근거로 하여 집계된 통계에 의하면, 기민의 발생은 주로 천재지변과 질병의 단연에 원인을 두고 있는데, 질병, 특히 전염병은 천재지변 또는 홍작에 뒤따라 발생하는 경향으로 보이나, 천재지변 자체나 또는 홍작에는 정기적인 주기성이나 규칙성이 보이지 않고 있다.

인구가 집중되고 있는 세종연간의 기록에 의하면⁽⁶⁾ 세종연간의 민호수는 20만호 전후한 것으로 밝혀지고 있는데 물론 이 송에는 관아의 인구나 군속의 인구가 포함되지 않은 것으로 추정된다. 단순히 民戶數만을 기준으로 한다면 인구의 추계는 상당한 下向偏倚를 갖

(6) 金鎮鳳(pp. 129~139, pp. 51~60), 柳永博(1966, pp. 325~339), 李政洙(1984, pp. 111~146) 등의 논문은 이미 앞에서 인용한 논문 외에도 이 분야에 관한 자료를 제공하고 있다.

게 된다는 것은 쉽게 인지될 수 있다. 또한 민호가구당 평균가족수 또는 주거자수가 결여된 상태에서는 인구의 추계가 극히 곤란하다. 더욱이 개념상 民戶가 오늘날의 가구의 개념과 같은 것인지 또는 유민 등 비정착자들은 포함되어 있는 것인지 조차도 불분명하다.

이들 기록에 의한 기민은 거의 매년 발견되고 있는데 그 규모는 적게는 수만명으로부터 크게는 20만명에까지 이르고 있다. 이 경우 기민들은 많은 경우 주거에 있어서 아주 유동적이므로 지역별로 移出入이 심하기 때문에 정확한 추계 또한 쉽지 않았을 것으로 생각된다. 물론 饑民은 절대빈곤선을 훨씬 하회하는 遊離乞食者들을 주로 의미하며, 관급수혜나 求乞 때문에 대부분이 높은 流氓의 성격을 가지고 있었다고 볼 수 있다.

義倉穀과 賑恤穀의 미축 규모도 단편적이기는 하지만 조선 초기에는 잡곡을 합하여 백만석 전후한 수준에 이르렀던 것으로 기록된다. 그러나 이 규모는 還上의 규모와 純작에 따라 크게 변동한다는 것을 유의해야 한다. 당시 農業生產量에 관한 기록이 없기 때문에, 이 규모가 총곡물수확량에서 접유하는 비중도 추측하기가 어렵다. 또한 이 외에도 상평창이나 軍資監의 別倉에서 운영되는 꼭물의 미축규모도 총생산에서 어느 정도 접유되는 것인지 분별하기가 곤란하다.

賑恤穀의 규모 또한 체계적으로 파악되고 있지 않다. 대체로 세종 초에는 30만 내지 40만석의 규모이었으나 세종 말년에는 280만석에까지 이르고 있다. 이와 같은 규모의 賑貸穀은 還上되지 않은 것까지를 포함한 累積總貸與穀의 수량인지 아니면 각 해당년도의 純賑貸分인지 분명하지가 않다. 하여튼 어떤 경우를 막론하고 賑貸의 규모가 상당히 커던 것은 조선체제로의 전환에 따르는 구휼의지의 표현이라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 규모로서의 의창의 운영은 당연히 국가의 財政과도 크게 관계를 가질 수밖에 없게 한다. 또한 이러한 규모의 양곡의 저장과 관리에는 상당한 물량의 손모를 초래하게 하는 것이 당연하였다. 즉 운영에 있어서 기준곡을 감축시키는 요인으로는 첫째, 물리적인 감보로서 소위 ‘鼠雀濕漚’라 하여 ‘쥐가 먹고, 참새가 쪼아서 없어진 것과, 습기 때문에 썩고 그릇에서 흘어져 나간 것’을 들 수 있다. 둘째로는 진급된 것으로서 환상을 전제로 하지 않은 시혜곡이 총곡물 가운데서 4~5% 접유하고 있기 때문에 새로운 보충이 없이는 기본곡이 감축될 수밖에 없었다.셋째로는 환상을 전제로 한 賑貸穀이라 할지라도 적기에 환수되지 못하고 연체되거나 또는 영구히 환수되지 못하는 부분이 있었을 것이다. 넷째로는 倉米를 관리하는 관리 등의 미리와 비효율성에 따라 기본곡이 감축되는 경우가 없지 않았다.

이렇게 여러 가지 요인 때문에 감축되는 의창의 기본곡을 보충하기 위하여 일차적으로 생

작할 수 있는 것이 단순한 형태의 利息이라고 할 수 있다. 따라서 조선 초기 의창의 賑貸穀에는 ‘每石加收三升’이라는 기본적인 이식이 부과되었다. 그러나 이와 같은 소액의 取耗로서는 기본곡의 감축을 감당할 수 없었기 때문에 여러 차례에 걸친, 그러나 서서히 진행되는 利子率의 고율화가 이루어져 나가게 되었다. 경우에 따라서는 민간에서 적용되었던 私債利의 하나인 長利로 연 50%까지 부과되었던 적도 없지 않았다. 이를 실제로 연간이자율로 따지면 춘궁기에 賑貸하여 추수기에 환수하였으므로 그보다도 훨씬 高利임을 쉽게 알 수 있다.

원래의 賑貸穀에 대한 石當三升의 加納制度는 賑恤의 범위를 확대하기 위하여 국가가 일종의 民營倉으로 社倉의 운영을 시도한 데에서 연유하였으며, 가납미가 일정 수준에 이르면 원곡을 다시 국가에 환납도록 하는 조치이 있으나 이것이 의창미에 대한 取耗의 시원이 되었다고 할 수 있다. 또한 또 다른 취모의 시원을 군자곡의 賑貸에서도 발견할 수 있는데, 군자곡을 賑貸하는 경우 작은 규모의 보충미의 성격으로 취모하였던 것이 점차적으로 다른 賑貸穀의 경우에도 상폐화되었던 것이다. 賑貸米에 대한 취모에 관하여는 이미 기술한 바와 같이 논란의 여지가 없지 않으나, 이미 조선 초에 널리 실시되었다는 사실에는 이의가 없다.

이러한 규모의 賑恤穀을 관리하는 데에는 취모의 문제 외에도 하다한 다른 문제들이 발생하였을 것이라는 사실을 쉬게 생각할 수 있다.

첫째의 문제는 賑恤穀의 支給과 還收에 있어서 計量의 문제라고 볼 수 있다. 모든 거래에 있어서와 마찬가지로 賑恤穀의 출납에 있어서는 ‘自量自概’ 또는 ‘必須斗量’ 하도록 되어 있으나 賑恤穀의 수혜대상이 가난한 하층공민이었기 때문에 이서배의 작간에 휘말리게 되고 따라서 정량대로 수령치 못할 뿐만 아니라 환곡에 있어서도 정량 이상을 납곡할 수밖에 없었는데, 특히 이러한 명폐가 우심하여질수록 ‘落斗米’의 명목으로 誅求가 더욱 일반화되었다.

둘째의 폐해는 義倉穀을 관리하는 지방관들의 근본적인 부패에서 찾아질 수 있는데 쌀값이 등귀할 때는 賑恤穀을 賑恤에 쓰지 않고 매각하였다가, 추수기 쌀값이 하락할 때 구입하여 마치 환곡된 양 중앙에 보고함으로써, 근본적으로 의창제도를 악용하여 私利를 도모하는 경우가 없지 않았다. 이러한 무정행위는 효과면에서는 조직과 같은 결과를 가져왔는지 모르나 救荒의 목적에는 완전히 위배되는 부당한 행위임은 말할 것도 없다.

셋째로는 진급미의 품질에 있어서 문제가 커던 것을 볼 수 있다. 우선 장기보관에 따르는 陳穀化 문제를 들 수 있는데, 陳穀은 新穀에 비하여 월등하게 저가임에도 불구하고 이

를 진급하고 환수에는 신곡을 수납시킴으로써 賑恤受惠 대상자는 실질적으로 박대한 이자를 지불하게 되는 결과를 초래하게 하였다. 경우에 따라서는 양곡의 부족분을 보충하기 위하여 모래와 같은 불순물을 고의로 혼합한다든지, 또는 물을 뿌려서 분량을 악의로 증가시키는 소위 ‘合水’ 또는 ‘利水’의 행위도 서슴지 않았다. 이 경우 진곡의 문제는 정도에 따라 보관상 불가피하였는지는 모르나, 合水와 合砂 등의 문제는 기본적으로 서리들의 부패와 지방부민관의 수단과 직접 연관된 문제이었다.

넷째로, 이와 같은 이유 때문에 수혜자들이 진급수령을 거부하는 경우가 발생하기도 하였는데, 이 경우 抑配하여 강제로 떠맡기거나 또는 배급하지 않고 배급한 양 나중에 강제로 징수하는 소위 白徵의 경우도 없지 않았다. 배급하지도 않은 賑恤穀을 강제로 환수하는 백정은 관리들이 사복을 채운 뒤에 부족분을 보충하기 위한 수단으로서 이용되기도 하였으므로 근본적인 서리의 부채에 또한 원인을 두고 있다.

다섯째로, 경우에 따라서는 이와 반대의 현상도 발생한 바 없지 않다. 즉 賑貸穀의 환수가 지체되는 경우 담당관리들의 문책이 있기 때문에 賑貸穀의 환수를 분명하게 하기 위하여 환수능력이 적은 빈민보다는 환수능력이 확실한 부강상인에게 賑貸함으로써, 오히려 환수곡이 救荒이나 救貧에 쓰이기보다는 장리사채의 수단으로 악용되게 하는 문제 또한 발생하였다. 이 경우 빈민은 기록상 賑貸받은 것으로 나타나나, 실제로는 시혜받지 못하게 되고, 오히려 부상민이 이익을 얻게 되며, 이렇게 일어진 이익을 奸吏들과 나누어 착복하였다.

여섯째로, 賑貸穀의 지급의 장소와 시기에 있어서도 상당한 문제가 발생하였는데, 우선 賑貸穀의 지급장소가 수령방법이 주찰하는 행정의 중심지였기 때문에 원격지에서 오는 빈민의 경우에는 왕복 삼, 사일씩 노중숙박하게 되어 불리적으로 賑貸穀을 운반하는 데에도 곤란이 없지 않았을 뿐 아니라 노중에서 숙박하는 노비로 소비되는 분량도 적지 않아서 수혜의 효과가 걱정하였다. 또한 관리상의 비효율로 적정 시에 賑貸되지 못하여 자연히 失期, 失農하는 경우, 파종곡으로 賑貸받은 것을 식량으로 소비하는 수도 비일비재하였다. 이러한 문제는 환미하는 경우에도 유사하게 발생하였다. 즉 환미장소가 멀거나 또는 還米時期가 너무 이르게 되면 上記한 비효율성이 여전히 발생하게 마련이다.

일곱째로, 賑貸穀의 환수시 체납을 드러하는 방법에 있어서의 잔혹성을 문제시하지 않을 수가 없다. 우선 賑貸穀의 환수가 체납되면 담당 관원에게 문책되는 것이 당연하므로, 문책을 회피하기 위하여 환곡의 드러나기 매우 심하였을 것이라는 것은 기대되는 바이다. 그러나 賑貸穀을 수혜한 빈민들이 餓饉과 계속되는 가난 때문에 유민하였을 경우 촌락이 공동책임을 진다든지, 또는 露宿립 때문에 奴僕이 되었을 경우 주인집에서 대납하여야 하는 책임

등이 있어서 환곡의 독촉은 상궤를 빚어나 가혹하였다. 또한 賑貸穀을 수혜한 빈민의 가족이 餓死로 전몰하였을 때만을 제외하고, 만일 한 사람이라도 살아남았을 경우에는 그가 환곡의 책임을 지게 되며, 또한 살아남은 사람이 幼兒일 경우 이 유아를 기탁받아 양육하는 집안이 滯納賑貸穀에 대하여 책임을 지게 되므로 이 경우 유아생존자가 棄兒가 되는 경우도 허다하였다. 이는 哀憐思想에 입각한 전통적인 自救的 救貧慣行을 저해시키는 중대한 결과를 초래하게 하는 여지가 없지 않다.

發倉制度와 연관하여 賑貸穀의 경우 의에도 허다한 문제점을 기록상 발견할 수 있는데, 饑民陳濟를 위한 粥所의 설치에 있어서 특히 많은 병폐를 볼 수 있다. 동서양을 막론하고 粥所의 설치는 기민진제를 위한 당연한 수단으로 받아들여지고 있는데, 서양의 경우에는 소위 국솥(soup kettles)이라고 하여 대부분이 교구를 관장하는 승원이나 사찰에서 이루어졌기 때문에 상대적으로 병폐가 적었던 것으로 보인다. 조선 초기의 경우 賑恤場으로서의 죽소는 관에 의하여 설치되었으므로 종교적인 차미십이나 救貧의 사명보다는 제도적인 賑恤로 실시되었고 따라서 상대적으로 더 많은 병폐를 가지울 수 있었다.

우선 죽의 농도에 있어서 문제가 있었다. 즉 양과물을 절약하기 위하여 죽을 아주 묽게 쫄으로써 미흡하였을 뿐만 아니라 장기간 노상에 방치하였기 때문에 쉽게 부패하는 경우가 많지 않았다. 또한 粥所에서 賑恤받은 사람은 記名하여, 유민인 경우 가능한 한 고향으로 되돌려 보내려고 하는 강제적 조치로서의 소위 還本이 있었기 때문에 기민들의 粥所 이용이 줄어들고 따라서 賑恤效果가 그만큼 줄었다.

대부분의 경우 흥황으로 기민이 많이 발생하는 경우, 나라는 소위 賑恤使라 하여 賑恤을 감리하는 중앙관리를 기민발생지역에 파견하였는데, 이들의 파송은 賑恤에 있어서 비리를 막고 또한 賑恤의 효율을 높이기 위한 것이었으나 守令方伯은 자기가 관장하는 지역에서의 기민발생의 수를 인위적으로 줄이기 위하여, 賑恤使가 자기 지역으로 보내지면 굽어 죽은 이들을 몰래 매장하거나 또는 饑饉의 폐해가 가장 적은 곳으로 안내하여 목민관으로서의 자기의 책임을 적게 하려고 하였다. 따라서 賑恤使는 흔히 속칭 埋葬使라는 별칭을 갖기도 하였다. 이러한 현상은 단적으로 관주도의 賑恤이 당시나 지금이나 얼마나 형식적이고 표피적인가를 보여주는 일면이다.

이러한 비리는 여러 가지의 형태로 나타난 바 있다. 대부분의 기민들은 긴 겨울 동안 집단아사를 모면하기 위하여 逃家하여 유리결식하게 되기 때문에 집을 떠나게 되는데, 이 경우 廢家의 수가 늘어나게 되고 따라서 지방수령들은 자기 지방에서의 폐가의 증가가 목민관으로서의 賑恤責任의 불이행으로 문책되기 때문에 이를 피하기 위하여 폐가를 소각하고

집터를 변형하여 마치 농토인양 꾸미는 사례가 빈번하였다. 농기를 맞이하여 유민질식하던 기민이 귀향하여 보면 집이 소실되었기 때문에 그들의貧困은 더욱 심화될 수밖에 없었다.

發倉, 賑恤制度와 더불어 목민관들이나 그 아래 서리들의 무능, 부패, 간계 때문에 야기되었던 폐해는 한두 가지가 아니었으며, 이 때문에 朝鮮朝는 삼정의 문란 가운데 하나인 還政의 紊亂이라는 쓰라린 경험을 갖게 되고 급기야는 붕괴되는 결과까지 맞게 되었다.

6. 栗谷의 救弊策

栗谷 李珥(1533~1584)는 이미 우리에게 잘 알려지고 있는 바와 같이 朝鮮時代를 대표하는 위대한 사상가이며 儒學者로서 우리나라 철학사에 중추적인 기여를 하였다. 윤곡은 철학자나 또는 유학자들이 갖는 추상이나 모호와는 달리 현실적인 상황을 파악함에 있어서는 극히 예민하였다. 우리가 흔히 알고 있는壬辰倭亂 전의 심만양병설은 그의 이러한 해안을 보여주는 하나의 편모이다.

1583년 선조 16년에 상주된 無末六條啓에 의하면 윤곡의 심만양병설은 救貧과 救弊를 수반할 것을 분명하게 밝히고 있다 [民族文化推進會(1968, pp. 143~152)].

“우리나라는 태평한지 오래되어 매사에 대만함이 날로 심해지고, 서울과 지방이 공허하고 군사와 식량이 모두 궁핍하여 조그만 오랑캐가 변경을 침범하여도 온나라가 경동하오니, 만일 큰 오랑캐가 침입해온다면 비록 슬기로운 사람일지라도 (이를 막아낼) 계책이 없을 것 이옵니다”로 시작되는 啓는 여섯 가지의 조목에 걸쳐서 자세하게 논의하고 있다. 이들 六條는 첫째로 “任賢能”이라고 하여 “어질고 유능한 사람을 임명하는 것”, 둘째로 “養軍民”이라고 하여 “군사와 백성을 기르는 것”, 셋째는 “足財用”이라고 하여 “재용을 너너히 한다는 것”, 넷째로 “固藩屏”이라고 하여 “변방을 굳게 하는 것”, 다섯째로 “備戰馬”라 하여 “싸움에 쓸 말을 갖춘다는 것”, 그리고 여섯째로 “明教化”라고 하여 “교화를 밝히는 것”이다.

특히 이 가운데에서 “養軍民”은 양민을 전제로 하고 있음을 볼 수 있다. “이른바 군사와 백성을 기른다는 것에 대하여 말씀드리겠습니다. 양명은 양민을 근본으로 삼는 것이기 때문에, 양민을 하지 않고 양명을 했다는 것은 고금을 통하여 들어 본 적이 없습니다.” 또한 “足財用”은 國家財政의 방만함과 비축의 부족을 지적하고 있다. 즉, “지금 국가의 식량비축은 일년을 지탱하지 못할 형편이오니, 이야기로 이른바 나라가 나라노릇을 하지 못하는

것입니다. 아래위가 다 이 병폐를 분명히 보면서도 어떻게 할 도리가 있겠느냐고 평계만 대고, 재정을 늘릴 방도는 생각하지 않사오니, 반일 큰 도적이 남쪽에서나 북쪽에서 충돌하여 쳐들어 온다면 무엇으로 군량을 삼으리까. 국고가 줄어드는 원인은 세 가지가 있사오니, 첫째로 수입이 적고 지출이 많은 것이오, 둘째로 駱道로 세를 걷는 것이오, 셋째는 제사가 번거롭고 실속이 없는 것입니다. 先祖에는 세입이 대단히 많고 지출은 적었던 까닭에 일년이면 반드시 여분이 생기어 해를 거듭할수록 物資가 썩을 정도로 많았던 것은 당연한 일입니다. (그러하오나) 지금은 일년의 수입이 일년의 지출을 감당하지 못하고 임시로 (課稅條目을) 설치하는 것이 날로 더해가며 불필요한 官職이 너무도 많은데다가 (이들을 모두 지금까지 남아왔던 것으로 충당하였던 까닭에 이백년이 된 우리나라에 일년의 저축도 없게 되었사오니 정말 마음아픈 일입니다.” 이러한 지적은 당시의 비축이 어느 정도이었을까를 짐작케 하는 단서로서 실제로 양민에 게을리하였음을 알 수 있다.

당시의 사정을 고려하여 윤곡이 1583년을 전후하여 주장하였던 구폐책의 골자를 추려보면 다음과 같다.

첫째로, 나라의 최우선 統治理念은 외환에 대하여 방비하는 한편, 내환의 가장 핵심인 민생의 衣食을 두텁게 하는 것이므로 군주는 백성들의 먹고 입는 것을 녀여하게 해결하는데에 다스림의 근본을 삼는 것을 주장하였다.

둘째로, 당시 조세의 防納制가 갖는 극심한 병폐를 지적하여 稅政의 형평과 방남제의 폐지를 주장하였다. 방남제과 함께 소위 윤곡이 언급한 “駱道에 의한 정세”의 한 좋은 예로서, 適期에 조세를 납부하지 못하는 빈민을 대신하여 상인이나 부호들이 조세를 대납하고 나중에 여기에 높은 조세를 붙여 백성을 가렵주구하는 제도를 의미한다. 농경사회에 있어서는 추수기가 물산이 풍부한 때이기 때문에 조세의 납부가 이 시기에 적당하기는 하지만 그렇게 되지 못할 때에는 방님이 불가피하였고 이것이 바로 빈민을 더욱 빈곤화시키는 원인이 되었다.

防納의 경우 국가는 적기에 稅金을 받을 수 있는 한편 대납자인 부상은 자본증식의 기회를 잡을 수 있으므로 양자 모두에게 이익이 되나 빈민의 궁핍화는 가속되므로, 당연히 救貧의 차원에서 볼 때는 방남이 폐지되어야 한다는 것은 분명하다. 윤곡의 방남제의 폐지 주장은 따라서 남세의 연기라는 방법으로 빈민의 货乏化를 방지하자는 데 있었다.

셋째로, 윤곡은 조세의 납부에 있어서 收米法을 통일함으로써 남세의 효율을 촉고하자는 주장은, 바로 그것이 재정근대화의 기초가 된 大同法의 효시가 되었다고 볼 수 있다. 조세 납부에 있어서 수미법으로의 통일은 납세과정에서 농간하는 중간의 奸吏들의 횡포를 제거

하는 효과를 가져오므로 백성들을 이로부터 보호하고 빈민의 궁핍화를 막는 수단이 될 수 있었다.

넷째로, 粟谷은 장기적인 防貧의 대책으로 절대농업생산고를 증대시키기 위하여 陳田이나 荒蕪田을 起耕하여 부족한 식량의 보충을 주장하였다. 상대적으로 시장기구에 의한 경제의 운영이 미약하였던 당시의 사정으로 보아 국가의 개입이 없이는 生產性이 낮은 한계토지의 起耕에는 많은 비용이 필요하였으므로, 이를 국가의 公共投資事業으로 간주하였던 것은 훌륭한 착상임에 틀림없다. 이는 곧 유풍화에 당면하여 문제를 해결하려 하지 말고 평상시에 묵은 밭이나 초지를 개간하여 防貧對策을 장기적으로 임박할 것을 제시한 해안의 소치라고 볼 수 있다.

요약컨대, 율곡은 장기적인 안목을 가지고 양민을 국가의 근본으로 생각하고 養民의 기초로서 우선 生產性을 높여 남세과정에서의 거래비용을 축소하여 救貧 이전에 방편에 정책적인 주안점을 둘 것을 강조하였다. 이러한 율곡의 주장은 동양사회를 지배하였던 ‘民惟邦本 食爲民天’이라는 기본적인 후생경제정책의 구체적인 실현으로서 조선의 救貧思想에 있어서 白眉라고 할 수 있다.

물론 율곡 외에도 많은 조선의 유신들 가운데 이와 유사한 주장을 펼친 이가 적지 않으나 윤곡을 대표적으로 언급함으로써 여타의 이념에 대신할 수 있을 것으로 본다.

7. 發倉制度의 變化

이미 전술한 바와 같이 義倉穀의 관리에 있어서 명체가 증가하게 되고, 國家財政에 도움을 주기보다는 오히려 명체를 끼치게 되는 경향마저 없지 않게 되자, 救荒, 救貧을 위한 還穀의 제도를 근본적으로 개혁하여야 할 필요에 당면하지 않을 수 없었다. 따라서 이미 논의가 시작된 社倉制의 전환이 모색되었다.

社倉法은 朱子 저서에 의하여 조선에 도입되었으나 朱子學이 조선의 지배이념화하면서도 社倉法은 조선에서 실시되지 않았다가, 1694년 肅宗 10년 左承旨 李端夏의 건의에 따라 구체화된, 일종의 민자에 의한 민영화된 창립제도라고 할 수 있다 [崔益翰(1946, p.89)]. 당시 입안된 社倉條例은 다음의 條例를 갖추고 있다.

- (1) 里民은 百戶를 一社로 하고 社倉을 설립할 것.
- (2) 社倉은 社民의 共同貯穀으로 이루어질 것.
- (3) 社倉은 土審로 하되 사민이 공동으로 출력하여 里內人이 가장 많은 곳에 축조할 것.

- (4) 社民은 매년 응분의 곡물을 양출하여 社倉에 納貯할 것.
- (5) 社穀은 매년 二年分은 社倉에 기치하고, 이분은 春季에 社倉에 환급하고 거치곡물은 매년 신곡으로 환치할 것.
- (6) 거치곡은 형편에 따라 사내 민민에게 대부하되 利息은 年 二分으로 할 것.
- (7) 대부를 받은 자가 罷災, 流亡하여 회수의 길이 없을 때에는 社民이 이것을 분담하여 元米를 보충하여 둘 것.
- (8) 사에는 社首와 檢校를 두되 民營으로 할 것. 社首는 사무를 관리하고 檢校는 창사보전과 시기의 일을 맡을 것.
- (9) 社倉은 지방관의 감독을 받고 戶隸에 관속시킬 것.

社倉制度는 이미 李端夏의 上奏 전에 향리에 따라서는 소규모로 李珥, 井宣舉, 宋時烈 등에 의하여 각각의 소처에 ‘鄉社’라는 이름으로 설립되어 운영된 바 있다. 물론 이들이 설립한 ‘鄉社’는 관곡관리에 있어서의 명폐와 이속들의 부패로부터 救荒制度를 분리시켜 자율적으로 운영할 것을 목적으로 하였으나 전국적으로 시도된 바 없다.

숙종조의 社倉節目은 당시 지방관의 냉담한 반응과 사민에 의한 저곡의 부족으로 널리 보급되지 못하고 미온적인 상태를 벗어나지 못하였다. 따라서 관곡관리의 일환으로서 환곡의 명폐는 실제로 더 깊어질 수밖에 없었다.

社倉의 시도는 公利가 私利와 일치한다는 점에서 충분히 동기를 유발시킬 수 있었던 제도였으나 공리보다는 사리를 쉽게 취할 수 있었던 환곡에 맛들인 부패관리들의 음해로 전국적인 보급이 좌절되었다는 것은 당시의 救荒의 일면을 보여주는 좋은 예이다. 社倉의 원래의 의의는, 중요한 경우만을 제외하고는 救貧은 배성들의 자구적인 노력을 막기게 하고, 따라서 저축의 기회를 주어 자활할 수 있는 방법을 강구시키는 데에서 크게 평가될 수 있다. 또한 민자에 의한 설립으로 민영이라는 점에서 관의 부당한 개입을 막고 비효율화를 방지할 수 있다는 점에서 그 중요성이 부각되고 있다. 그러나 1684년에 말의되고 또한 질목이 제정되어 공표되었으나 실제로는 실시되지 못하고 있다가 1895년 高宗 32년에 와서야 또 다시 구체적으로 社還條例가 작성되면서 본격적으로 실시될 기미를 보이게 되었다.

개국 504년 윤 5월 28일 度支部령 제 3호로 입법된 ‘社還條例’의 前文에 의하면 “필도소재 各樣還穀을 社還이라 개칭하여 민으로 하여금 耀耀하야 粧를 除하게 하고 지방관이 간섭치 말게 할 것을 본년 2월 12일에 총리대신이 상주하여 재가하심을 經하기로 茲에 사완제도를 左같이 정함”[崔益翰(1946, p. 96)]이라고 하여 우리나라 최초의 민영화가 시도되었다고 볼 수 있다. 肅宗朝의 社倉節目은 민이 스스로 자구적 노력을 가지고 일부 곡물을

절약 저축하여 社倉의 기본곡으로 마련할 것을 전제로 하고 있으나, 高宗朝의 社還條例는 기존의 관곡을 민에 진급함으로써 社倉의 기본곡을 확보하고 정부에 의한 환곡업무는 종식시키면서 민에 의한 자율적 운영을 입법화함으로써 최초의 民營化(privatization)의 표본으로 간주될 수 있다.

全文 19條로 구성된 동 社還條例는 우선 第1條에서 정부소유의 곡물을 각 면에 분차하여 새로 생기는 社倉의 기본곡으로 삼고, 이를 빈민에게 전대한다는 기본적인 요건을 밝히고 있다. 이는 전문에서 이미 밝히고 있는 바와 같이 지방관의 환곡간섭을 배제함으로써 비효율성을 없애고 민의 創意에 맡긴다는 근대적 가치 및 민영의 의의를 모두 내포하고 있다. 第2條부터 第4條에 이르는 3개조에서는 社倉의 설치는 道里의 遠近을 참고하여 公議에 따라 편리한 장소에 두며, 부조례에 없는 것은 관에 문의하기보다는 社倉을 가지고 있는 각 면에서 德望豪著한 자문 5인씩 ‘薦擧’하여 그 중에서 골라서 결정하거나 또는 공의에 따라 결의하는 것으로 짐하고 있다. 또한 社倉을 직접 관리하는 社倉要員도 從公하여 결정하는 데, 요원인 社首 1人과 守倉 1人도 선출한 뒤에 지방관에게 보고만 하는 규정을 두어 인선 과정에서의 지방관의 개입을 금지하고 있다. 第5條 이후에는 사수와 수창이 공의에 따라 사곡을 지급하되 水患, 風損, 旱災, 蟲災, 疾病 등과 같은 不虞를 당하여 빈민에게 대급하되 春耀秋糴을 원칙으로 하여 石當 5승씩을 취리하여 사수와 수창의 紿料, 雜費, 鼠縮 등에 충당키로 되어 있다. 출조추식을 원칙으로 하기 때문에 평균대금기간을 6개월로 삼는다면 이자율은 서당 10승에 해당하는 10%가 되는 셈이다. 현물로 취모한다는 점을 고려하면 이 이자율은 실효이자율이 되므로 오늘날의 기준에서 보면 高利라고 볼 수 있겠으나 社倉制 이전의 장리에 비하면 훨씬 낮은 것으로 평가된다.

이외에도 社米의 交納과 分散에 대한 규정과 여타의 세부운영지침이 정하여져 있어서 수혜자의 便益과 同 社倉制度의 유지에 배려를 두고 있다. 그러나 이 제도는 조선 말기에 시작되었고 하였던 것인 만큼 외세의 침입과 더불어 오래가지 못하고 소멸되며, 그 자리에는 외국자본에 의한 농촌금융제도가 대신 들어서게 됨에 따라 한국에서의 資本主義의 萌芽를 싹틔우게 하며 종래의 救貧制度도 성격을 달리하게 되었다.

8. 救貧 · 荒政의 補完

역사적으로 救貧 또는 救荒政策으로서의 荒政은 대체로 (1) 賑恤, (2) 施食, (3) 罷減, (4) 賑貸, (5) 輕糴防穀, (6) 勸分, (7) 保養, (8) 養老, (9) 醫療로 구분한다 [崔益翰]

(1946, p. 9~22)].

이 가운데 대부분의 정책은 바로 字義 그대로 자명한 정책이라고 할 수 있다. 賑恤과 施食은 곡식을 무상으로 나누어 주거나 또는 공공장소에 粥所를 설치하여 급식하는 정책을 말하며, 견감은 租庸調 등의 公果를 면하여 주거나 以禍을 당하여 노동력의 원활한 공급을 뒷받침하기 위하여 감형하거나 徵役을 면제하는 정책을 말하다. 따라서 이미 縱減政策 속에는 自救自活의 요인도 반영되고 있는 셈이다. 賑貸는 賑恤과 유사한 곡물의 무상지급이 아니고 환상을 전제로 하는 貸與政策이다. 경조방곡정책은 흥황을 당하여 미가가 급등하게 될 때 이를 막기 위하여 米穀을 방출할 뿐만 아니라 賣占買借을 방지하기 위한 여러 가지 조치를 취하는 정책을 의미하며, 나머지 정책들은 語義 그대로 정책내용도 자명하다.

위에서 논의한 荒政은 다시 소위 '周禮十二荒政'이라 하여 (1) 散利, (2) 薄征, (3) 緩刑, (4) 弛力, (5) 舍禁, (6) 去幾, (7) 告禮, (8) 殺哀, (9) 蕃樂, (10) 多婚, (11) 索兒神, (12) 除盜賊으로 분류되기도 하였다 [崔益翰(1946, pp. 29~32)].

이 중에서 첫번째의 散利는 방곡에 의한 진대를 의미하며 薄征, 緩刑, 弛力 등은 앞의 견감과 같은 뜻으로 공과를 줄이거나(薄), 또는 면제하며(弛), 죄수의 형량을 줄여 노동력의 공급을 원활히 함을 의미한다. 舍禁, 去幾는 빈민의 取利行事에 禁止를 풀거나 免稅 등을 통하여 물자의 원활한 유통을 뒷받침하는 정책을 의미한다. 告禮, 殺哀, 蕃樂, 多婚 모두 吉凶哀事에 절차를 간소화하거나 또는 비용의 지출을 절감하는 정책을 말한다. 索兒神은 흥황을 소멸케 하기 위하여 天地神明께 祈禱함으로 민심을 수습하고 動搖를 방지하는 조치이며 끝으로 除盜賊은 말 그대로 기근을 당하여 쉽게 발생할 수 있는 도적을 없앤다는 뜻으로 救貧政策의 일환으로서의 치안유지 등 의미한다.

우리나라의 救貧政策 또는 荒政은 토착적인 것도 있지 않으나 상당한 부분이 중국제도의 도입에 기초하고 있으므로 여러 가지의 지역적인 세부 공제제도나 自救·自活制度 또한 위에서 언급한 정책범위의 한계를 크게 벗어나지 않는다.

우선 행정적으로 荒政을 진담하던 기구를 살펴보면, 고려조에는 불교적인 國是의 성격에 따라 행정기구의 일원이기는 하나 별첨의 성격을 많이 갖고 있는 기관을 설치하였다. 倉制 외에 상설되었던 기관을 일거하면, 光宗 10년(958) 창립된 濟危寶는 일종의 救貧基金을 두어 여기에서 발생하는 이식을 활용하였던 기관으로 작은 규모에다 하급기관으로 임무가 맡겨졌다. 睿宗 4년(1108)에 설치된 救濟都監, 忠穆王 4년(1347)의 賑濟都監, 그리고 禱王 7년(1381)의 賑濟色은 모두 濟危寶와 대동소이한 기능을 가진 기관으로 현물에 의한 緊急 救貧을 담당하는 부서였다. 文宗 이후에는 救貧의 범위를 넓혀서 東西大悲院을 두어 관원

의 수를 확충하고, 빈민 가운데에서 질병을 가지고 있는 사람들을 주로 구제하는 역할을 담당하였다. 또한 施藥을 맡는 기관으로서 惠民局 또는 惠民典藥局을 설치하여 운영하기도 하였다.

조선조에서도 倉制를 전달하던 상평창 외에도 조선조 초기 비상설기구였던 救荒廳을 비롯하여 나중에 倉制와 병합된 宜惠廳, 賑恤廳, 惠民院, 惠民社(서울에 總惠民社, 지방에 分惠民社를 둠) 등의 荒政機關이 있었는데 고리조에 비해서는 제도도 완비되었을 뿐만 아니라 규모도 커졌으며 또한 책임관원의 직위도 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 이러한 荒政을 위한 행정기구의 변화는 흥황의 규모가 커졌기 때문에 여기에 따라 강화되었다고 보다는 惠民의 의식이 점차적으로 위정자들에게 크게 느껴졌으며 또한 시대의 흐름에 따라 민란 등과 같은 형식으로 민초들의 저항이 더욱 빈번하여지자 이를 鎮撫하기 위한 수단으로 강화되었음을 의미한다고 보아야 할 것이다. 또한 국가의 기능이 단순한 통치에서 ‘食爲民天’ 하는 후생의 방향으로 전환되고 있었음을 보여주고 있다.

이미 전술한 바와 같이 아시아적 정체사회에서의 근본적인 救貧政策이라 함은 水耕에 있어서의 생산성의 증가와 이에 따르는 均霑한 분배를 기본적으로 들 수 있는데, 수경에 있어서의 장기적인 생산성의 증가는 치산치수에 따르는 효율적 관개시설의 확충이며, 이는 곧 하부구조로서의 社會間接資本에의 투자를 의미한다. 이러한 입장에서 보면 장기적인 방면 정책과 제도는 바로 치산치수의 정책과 일맥 상통하며, 그것이 또한 근간이 되어야 할 것이다. 동양의 치자는 이러한 이유 때문에 언제나 治山治水, 水耕灌溉, 農桑獎勵, 樹種除蝗, 근검절약 등의 장기적인 생산성의 향상과 소비절약에 전력을 기울여 왔으며, 조선조의 경우에도 예외는 아니었다. 이러한 정책적 배리는 救貧과 荒政에 있어서 보완적이었다고 보다는 오히려 근본적으로 救貧·荒政의 골간을 형성하였다고까지 할 수 있겠으나, 근원적으로 이러한 정책은 근대적인 의미에서 경제성장정책으로 더 쉽게 간주될 수 있을 것이다.

여기에서 救貧·荒政에 대한 보완적인 정책 또는 제도라 함은 생산력의 향상이나 또는 성장을 목표로 하는 근본적인 경제정책이라기보다는 단편적이어서 어떤 면에서는 미봉책적인 성격을 갖는 임기응변의 제도이며, 특히 荒政의 墓川의 하나로서 이미 상순한 기분제도에 부수적으로 포함되어 있는 것을 의미한다.

우선 絶糧에 임하여 어떻게 백성들이 살아남을 수 있는가 하는 것이 가장 큰히 군주들이 통착하는 문제였다. 이러한 필요에 응하여 세종은 救荒廳으로 하여금 전국에 산재해 있는 식물 가운데서 식용 또는 약용으로 사용할 수 있는 것을 조사하여 식용대용으로 쓰거나 또는 철량에 따른 영양부족에 대처할 수 있는 약용으로 쓸 수 있도록 救荒方文을 만들도록 하였

다. 흔히 현대의 개념으로 生存食糧(survival food)의 확보에 해당하는 것으로 『救荒摘要』, 『救荒補遺方』, 『新刊救荒摘要』⁽⁷⁾ 등의 저술들이 남겨지고 있는데 한문과 한글로 명음, 병기되어 있어서 민간에 쉽게 읽힐 수 있도록 하였다. 또한 반드시 대용식량만이 아니라 평소에 보통 곡식과 섞어서 소비함으로써 곡식을 절약할 수 있는 식용식물도 함께 소개하고 있다. 흔히 장려되었던 당시의 俗方의 예에는 다음과 같은 것들이 있었다.

첫째로, 물에 삶어서 부드럽게 하거나 즙을 짜서 다른 곡식과 함께 먹무어서 쓸 수 있는 것으로 苘(蓬), 인동(忍冬), 명아주(藜), 우잉(牛蒡), 맥문동(麥文冬), 우이장(牛耳蔣), 구기자(拘杞子), 죽대뿌리(黃精), 무우시(車前子), 고사리(蕨), 도라지(桔梗) 등이 권장되고 있다.

둘째로, 가루로 만들어서 떡을 만들거나, 물에 띠워서 마시거나, 또는 죽을 만들 수 있는 것으로는 첨(葛根), 도토리(橡實), 솔잎(松葉), 새솔껍질(松眞皮), 느티나무껍질(榆眞皮), 머래뿌리(土茯苓), 새삼씨(菟絲子), 삼주(蒼朮, 白朮) 등이 권장되고 있다.

이외에도 영양부족으로 인하여 발생하는 각종 부종과 질병을 치료하는 民間療法도 아울러 소개되고 있어서 절양을 당한 빈민들의 생존을 위한 지침서의 역할을 하고 있다. 이러한 救荒方文은 사실상 후대에까지 전승되어 일제 식민지시대와 그 뒤 해방 직후 및 한국동란중에도 민간에 실시되었던 생존방법이 되었던 것은 명기할 만한 일이다. 최근에는 자유당 정권하에서 속칭되었던 소위 '草根本木皮'가 이러한 전승의 단면을 보여준 좋은 예가 될 것이다.

新大陸의 발견과 더불어 세로이 구대륙에 소개된 것이 여러 개 있으나 그 가운데에서 감자의 도입은 획기적으로 석생활에 변화를 가져오게 되었다. 16세기 후반에는 이미 감자가 유럽에 도입되어 17세기에는 아일랜드와 독일에서는 거의 主食化되었으므로 당시에 부족하였던 식량자원을 보완하며 절양을 막는 훌륭한 양식이 되었다. 우리나라에서도 조선의 英祖朝(1724~76)에 감자와 고구마가 도입되어 우선은 救荒食糧으로 활용되다가 李必履의 권장에 따라 널리 보급되었으므로 절양에 임하여 救荒과 救貧에 크게 기여하였다. 이러한 보급을 효율적으로 실시하기 위하여 『甘薯諸種』과 같은 보급지침서도 간행되었던 것을 알 수 있다.

이미 앞에서 소개된 바와 같이 救貧과 荒政에 있어서 보완책으로 활용되는 것으로 '舍禁'과 '去幾'를 일컬한 바 있다. 이는 국가가 특별한 허가 아래서 민국민들의 利取活動을 허용하는 기본적인 방침을 완화하여, 풍황시나 또는 절량시에는 상업활동에 넓게 빈민들이 참여할 수 있도록 하는 조치를 말한다. 주지되고 있는 바와 같이 조선조 후기까지 지배적

(7) 대표적인 것으로 申潤의 『救荒摘要』가 있다.

으로 유지되었던 상업정책의 하나가 亂塵禁止法으로서 亂場에 대하여는 철저하게 규제하여 왔던 것이다. 더욱이 일부 御用商人들의 독점적인 상행위에서 오는 이윤을 보호하기 위하여 어용상인들이 행사하였던 영향력은 이러한 정책이 일관적으로 장기간 유지될 수 있도록 하였다.

中宗, 文宗朝의 紹和은 특히 조선조 기간 가운데 혹심하였던 것으로 기록되고 있는데, 빈민이 식량의 조달을 위하여 가산의 일부를 노상으로 가지고 나와서 亂市을 設場하여 여기에서 팔려고 하는 시도가 있게 되자, 이를 모두 허가함으로써 전국적으로 유통을 원활하게 하였다. 즉, 國家獨占의이었던 곡물의 기래나 또는 여타의 상행위를 자유롭게 빈민들에게 허용함으로써 分配와 流通에 있어서 시장기구를 일시적으로나마 도입한 효과를 초대하였다. 시장기구의 도입은 차원의 효율적인 분배를 가능하게 하며, 또한 차원의 불필요한 死藏을 막음으로써 紹和시에 있어서는 절대적으로 필요한 제도라고 볼 수 있다. 오늘날의 입장에서 보면 영세민의 노동 및 행상을 허가함으로써 유통을 원만하게 할 뿐만 아니라 국가의 독점적인 糧穀去來를 부분적으로나마 민영화하여 양곡의 효율적인 분배와 소비를 확보하게 한 결과와 같다고 볼 수 있다.

荒政의 또 다른 면모로서 ‘勸分’은 富民으로부터 자진하여 곡물을 기부받는 소위 納贖制로서 일종의 勸損賣官政策이라고 할 수 있다. 납속제라 함은 紹和시에 부민들에게 권고하여 자진납부하게 하되 그 대가로 국가에서는 官爵으로 보상하는 제도를 말한다. 선조는 임진왜란 이후 거듭되는 전후의 紹和에 대처하기 위하여 ‘勸分’으로서 납속제를 실시한 바 있다. 일정한 분량의 곡물을 납부한 자에게 兩班의 경우에는 品階를 추급시켜주고, 賤民인 경우에는 사회적 신분을 바꾸어 줍으로써 賤良캐 하였다. 이렇게 매관하여 확보된 곡물은 救貧에만 사용할 수 있도록 하였으며, 많은 분량의 곡물을 확보하기 위하여 선조는 募粟官까지 지방에 파견하였다. 이러한 정책은 기대한 바와 같은 실효를 거두지 못하고, 오히려 매관이라는 선례를 남기게되어 조선 후기에 空名帖과 같은 부패의 온상이 되기도 하였다.

‘薄征’과 ‘蠲減’의 제도는 역시 동양사회에서 전승되는 구민정책의 또 다른 보완책으로, 이미 상술한 바와 같이 紹和시에 병역이나 공과를 면제 또는 감면하는 제도이다. 영조는 救貧政策의 일환으로서 均役法을 실시하였으며 빈민의 경우에는 병역의 대역에 따르는 代役稅를 면제 또는 감면하여 줍으로써 생업에 종사할 수 있게 하였다. 따라서 自活에 의한 땅벼으로 救荒 또는 救貧이 부분적으로나마 가능하게 하였다. 이 경우 당연히 국가의 稅收는 감소하게 마련인데, 이러한 ‘薄征’과 ‘蠲減’ 때문에 줄어든 세수는 資本稅의 성직을 갖는 漁鹽稅 또는 船稅의 추가 징수로 보충시켰다. 이는 오늘날의 부와 소득의 규모에 따르

는 누진세제도의 실시와 같은 효과를 갖는 후생정책의 하나라고 할 수 있다.

또한 여러 가지 법법자에게 매겨지는 형량을 줄이거나 또는 감면하여 줌으로써 생업에 종사하여 자활할 수 있는 기회를 주었고, 특히 국빈 때문에 자식을 버리거나 판 사람들에게도 捨贖의 恩典을 베풀어 주었다. 흔히 ‘棄賣子捨贖’이라 불리는 조치는 좋은 본보기가 된다. 빈곤의 면모를 역사적으로 개관할 때, 빈곤의 규모나 심도에는 커다란 차이가 있는지 모르나 救荒, 救貧의 대책에 있어서는 대동소이하다고 볼 수 있다. 오늘날 근대국가의 기능 가운데 하나가 경제적인 번영과 안정을 전제로 하는 후생의 확보이기는 하지만, 우리나라의 왕경에 있어서도 근본적으로 치민사상은 모든 동양의 국가에서와 같이 ‘食爲民天’이라는 명제를 이달한 적이 없다고 보아 역시 후생에 중점을 두었다고 추리될 수 있을 것이다.

9. 貧困 및 凶荒의 歷史的 事例

사례 1: 명종 2년의 흉황은 그 유명한 ‘7월 장마’로부터 시작된다 [申鼎言(1946, p. 23)]. 명종 2년(1547)의 기록에 의하면 “오늘날의 흉황은 그 극심함이 태고로부터 처음이라”고 하여 (『朝鮮王朝實錄』, 明宗二年條) 다음 해인 명종 3년(1538)의 큰 기근을 예견하고 있다. 우선 절량으로 인하여 각처에서 몰리오는 기민들의 유입은, 경기도, 황해도, 충청도로부터 시작되어 서울로 들어오면 賑濟될 것이라 믿었지만 東西賑濟場으로 설정된 粥所의 수용 능력이 태부족하여 도상에서 굶어죽은 자나 버려진 어린이의 숫자가 ‘不知其數’였으며 심지어는 진제장에 와서도 굶어죽은 경우가 없지 않았다. 이러한 일반 시민의 절량에 따른 기근현상은 서민에게만 제한된 것이 아니고 土族들에게까지 미치어 서울에 사는 土族 반 이상이 굶게 되었다. 土族들은 스스로 구걸할 수도 없어서 경우에 따라 굶어죽는 사람의 비율이 서민보다 많았다. 본격적으로 기근이 시작되는 명종 3년 정월의 기록에 의하면,

慕華館(오늘날의 독립문 근처) 솔밭 무성한 사이에는 죽은 시체가 너무 많이 쌓여서 근처의 개떼들이 작당하여 이를 뜯어먹으므로 병약한 사람들이 그 근처를 지나가면 편경 덤벼들어 이들마저도 잡아먹힐 지경이었다 (『朝鮮王朝實錄』, 明宗三年條).

모화관 근처의 애시는 합상의 한 면모에 불과하니 이와 유사한 경우는 都城 내외로 허다하였음을 기록에서 볼 수 있다. 이와 같은 형태로의 餓死者의 증가는 기온이 상승하면서 부패되어 전염병을 발생시키고 마침내는 아사 또는 전염병사가 구별이 되지 않을 만큼 많은 사람이 사망하게 되자 시체의 처리가 문제가 되어 정부는 각 관서로 하여 매 장토록 지시하

기에 이르렀다.

각 수령에게 명령하여 공사의 기록을 살피서 배장하기 전에 가능하면 죽은 자를 확인하고, 기둥을 세워서 나중에 유족들이 와서 볼 수 있도록 하라고 하였다(『朝鮮王朝實錄』, 明宗三年條).

이러한 災害는 거의 일정한 週期에 걸쳐 다시 반복되는 성격을 가지며 그 深度가 크거나 頻度가 찾으면 후속되는 부산물들로 도적떼를 낳게 하였다. 즉 遊離乞食하는 집단의 기민들은 지도자를 얻게 되면 쉬게 조직화되고 따라서 관아를 약탈할 지모와 용기를 갖게 되어 당연히 群盜化할 수 밖에 없었다.

도적은 가난한 내부티 일어나게 되는데 근년에는 계속하여 흥황이 깊자 관아에서도 어떻게 할 수 없는 큰 도적이 일어나게 되었음……(『朝鮮王朝實錄』, 明宗十七年條).

우리가 전기적으로 알고 있는 林巨正도 明宗 17년(1562) 정원에 捕促되었다는 기록을 보면 이 또한 계속되는 흥황과 실정에 원인을 두고 있음을 알 수 있다.

나라를 반역하는 큰 도적(叛國大賊) 林巨正(林巨叱正) 등을 오늘 이미 잡아들여 집은 아주 기뻐하는 바이다(『朝鮮王朝實錄』, 明宗十七年條).

라고 하는 기록은 흥황과 실정에서 오는 군도화가 叛國大賊으로까지 표현될 수 있을 정도로 대규모화하였으며 또한 君主가 그 捕促을 嘉悅할 정도로 그 피해가 커음을 말해주고 있다.

사례 2: 사례 1로부터 120년 가까이 세월이 흐른 뒤 顯宗 11년(1671)에 우리는 또 다른 규모의 기근을 맞게 된다. 우리나라에서의 기근은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 자연재해에 따르는 농업의 흉작에 주로 그 원인을 두고 있는데, 정확한 規則性을 보이고 있지는 않으나 평균 7년 정도를 주기로 나타나고 있다. 이 점은 사실에도 근거를 두고 있을 뿐만 아니라 또한 농산물의 作況分析에서도 보여지고 있다.⁽⁸⁾ 현종 11년 정초부터 가뭄기 시작한 기후는 그해 윤 2월까지를 포함하여 5월에 이르기까지 근 6개월에 걸쳐 7일 정도만의 강우를 보였는데 그것도 하루종일 내린 것도 아니며, 아침에만 오거나 저녁에만 온 경우도 적지 않았다. 조정에서는 수차에 걸쳐서 颱雨祭를 실시하였으나 별로 효과도 없었을 뿐만 아니라, 하늘의 고침은 여기에서 그치지 않고 다시 빙덕을 부리 사리와 우막까지 내리게 되었다. 극심한 가뭄으로 농작물은 거의 황폐하다시피 되었는데 이번에는 다시 상마가 시작되었다.

(8) 『朝鮮王朝實錄』에 제시된 饑饉年度의 분석이나 또는 1960~1970년대의 作況分析에서도 나타나고 있다. 拙稿 Yoon(1973, pp. 111~119) 참조.

6월 전라도에는 연일 큰 비가 쏟아져서 “땅이 모두 개천으로 바뀌는” 이변이 발생하였고, 7월에는 平安道에 장마가 지면서 큰 바람까지 불어서 곡물은 모두 쓸려나가게 되었다. 8월에는 慶尙道에 큰 비가 내려서 낙동강이 범람하여 침수하게 되자, “密陽 嶺南樓하의 백년 고목이 쓰러지고 彦陽 농 여섯 읍이 물에 잠겨서 쓸려가게 되었으며, 漂沒된 집도 百餘家, 떠내려 가서 죽은 사람이 오십여명에 이르렀고, 南海, 梁山 등지에서도 산사태로 깔려죽은 사람도 일곱명이 되었다.” 이러한 기록은 지역별로 중요한 것을 풀라서 옮긴 것이므로 정 도의 차이는 있을지 모르나 피해는 전국에 걸쳐 발생하였음이 분명하다.

이러한 자연재해의 결과는 당연히 예견되는 것처럼, 食糧의 절대 부족현상을 초래하고 이어서 餓饉과 流民을 가져오게 하며 마침내는 질병을 일으키게 되어 무수한 사방자를 낳게 한다. 또한 이 경우에는 ‘疫까지 끝나 일으키게 되어 당시 토지 외에 유일한 자본이라 할 수 있는 생산수단마저도 앗아가게 되었다. 공식기록(『朝鮮王朝實錄』, 顯宗十二年條)에만 의해서도 사방자는 같은 해 9만명 수준에 육박하고 있으며 우역으로 죽은 소의 수는 해아 릴 수 없을 정도이었다. 특히 그해 겨울은 추위가 너무 혹심하여 그 참상이 다음과 같이 기록되고 있다.

癸亥 正月 全羅監事 吳始壽는 啓에서 밀하기를 기근의 참상은 군년 말할 것도 없지만, 남쪽 일대의 추위도 올 겨울은 특히 혹심하여 추위를 막기 위하여 옷도독질이 심하여 졌는데, 큰 집을 지니고 사는 사람이나 옷 한 벌밖에 없는 사람이나 옷도독질을 당할 위험은 모두 있었다. 심지어는 무덤을 파헤치고 판을 열어서 송장의 수의까지 벗겨서 입고 다니게까지 되어 그 끝이 귀신같아 차마 볼 수 없었다. 감영 근처의 읍에서만 열어죽은 사람이 백구십명에 이르렀으며 갓난아이를 물에 던져 죽이는 자도 있었다(『朝鮮王朝實錄』, 顯宗十二年條).

이러한 현상은 非一非再하였으며, 發稼하여 송상을 먹거나 또는 서로 죽여서 잡아먹는 일도 있었으며 심지어는 자기 자식을 먹는 경우도 없지 않았다. 私婢인 順禮의 경우 그 기록을 보면 다음과 같다.

忠淸監事의 三月己巳의 계에 의하면 連山의 사미인 순례는 깊은 산골에서 살았는데, 다섯 살짜리 자기 딸과 세 살짜리 자기 아들을 죽여서 잡아 먹었다는 말을 동네사람들이 들고 그 사실여부를 알기 위하여 찾아가서 물었더니, 아이들이 병들어 죽어서 자기가 또한 큰 명중에 있었기 때문에 그들을 구어서 먹었지 죽여서 잡아먹은 것은 아니라고 하였다. 순례의 말을 보니 그 물건이나 미리가 사람같지 않고, 마치 미친 귀신 같아서 필시 실성한 것 같았다(『朝鮮王朝實錄』, 顯宗十二年條).

사례 3: 이러한 貧困과 瘦弱 현상을 더욱 악화시킨 것은 天災에만 있는 것이 아니고 또

한 위정자나 그 하속들의 관리 실책에도 그 원인이 없지 않았다. 영조초(1725) 각처의 가뭄으로 흉황이 심하여지고 災民이 많이 발생하게 되자 ‘勸分’의 한 방법으로 소위 ‘義民穀’이라는 것을 바치게 하고 이에 보답하는 형식으로 정부에서는 벼슬의 첨지를 주며 경우에 따라서는 旌門을 세워 그들의 의리를 備忘하게 하였다. 그러나 자진하여 바치는 것보다 강압과 협박에 하는 수 없이 없는 곡식을 내게 되는 폐단이 없지 않아 이를 막는 教旨가 없지 않았다. 즉,

만일 백성이 감동하여 스스로 의리로서 곡식을 낸다는 것은 옳거니와 권력으로써 곡식을 모으고 억지로 義字를 쓰는 것은 義字를 파는 것이요, 그 폐단이 오로지 벼슬을 파는 것보다 더욱 심할 것이니 옳지 않은 일이라 가히 행 할 수 없다 [申鼎言(1946, p. 102)].

라고 하였다.

또한 英祖 2年(1726)에,

내가 일찍이 宣祖 때 領東監察御使가 바친 기민의 그림을 본 즉 그 구부리고 기어서 구휼을 받으러 오는 참상을 차마 눈으로 볼 수 없었고, 또한 사나운 관속이 세금을 독축하는 경경은 더욱 참혹하였다. 이제 三南의 기민이 어찌 이와 다를 것이 있겠는가? 그 그림을 보고 그百姓을 생각함에 잠을 이루고자 하나 능히 이를 수 없다. 더욱 심한 지방은 환지할 배(布)는 일 년이 넘은 것은 모두 탕감하여 주고 그 다음 되는 것은 그 절반만 바치게 하며 大同을 받을 때에 혹독히 하는 관속의 행동을 각별히 금지하라. 그리하지 않으면 밤을 짓는 솔이 우리나라에만 훌로 없을 것이다. 이러한 뜻을 묘당에 분부하라 [申鼎言(1946, pp. 103~104)].

라는 교지가 있음을 보아 융황시의 지방관아의 횡포를 가히 진작할 수 있으며, 구휼정책의 집행에 있어서 그 잔혹성이 종종 드러나고 있음을 볼 수 있다.

조선조 후기에 접어들면서 관아의 잔혹성과 이에 따르는 민관화의 가속현상은 삼정의 문란으로 더욱 노골화되었는데 『牧民心書』에서 제시되고 있는 잘 알려진 다음의 경우를 들어 보기로 하자.

嘉慶癸亥年(1803년 純祖 3年) 가을에 내가 康津에 있을 때의 일이었다. 한 농민이 아이를 낳아서 사흘이 되었는데 그 아이가 軍保에 들게 되어 里長이 소를 빼앗아 갔다. 그 농민은 칼을 뽑아 스스로 자신의 陽物을 자르며 말하기를 ‘나는 이 물건 때문에 곤 애을 당하고 있다’고 하였다. 그 妻가 잘라진 陽物을 가지고 관문에 이르렀으니 아직도 뼈가 뚝뚝 떨어지고 있었는데, 한편으론 울며 또 한편으론 호소하더라. 문지기도 그를 물리쳐 버렸다. 내가 듣고 이를 적는 바이다(『牧民心書』, 兵典 簽丁條).

역사적인 민관사례 또는 민관관련사례는 이루 다 기록하기에는 너무나 많다. 이는 곧 우

리의 역사 자체, 최소한 庶民의 歷史가 바로 빈곤의 역사임을 의미한다. 따라서 우리나라의 救荒의 역사는 바로 經濟政策의 역사일 뿐 아니라 왕정의 역사에서 핵심이 된다고 보아도 과언이 아니다.

延世大學校 經濟學科 教授
 서울 서대문구 신촌동 134
 전화 : (02)361-2466
 팩시 : (02)313-9018

參 考 文 獻

- 金鎮鳳(1979)：“朝鮮世宗朝의 賑恤政策에 관한 研究1”，『忠北大學校 論文集』17.
- (1980)：“朝鮮世宗朝의 賑恤政策에 관한 研究2”，『忠北大學校 論文集』19.
- 民族文化推進會(1968)：『栗谷集 I』，高麗國역총서.
- 朴廣成(1972)：“朝鮮前期의 義倉制度에 관하여”，『史叢』7.
- 申鼎言(1946)：『救恤國史』，서울，계몽구락부출판국.
- 柳永博(1966)：“世宗과 社會政策—荒政과 Social Politik의 密근가능성의 검토”，『農壇學報』29·30.
- 李玟洙(1984)：“世宗의 福祉政策에 관한 研究(1)－賑恤問題를 중심으로”，『大邱史學』26.
- 李吳榮(1971)：“韓國古代社會의 災害와 救貧策”，『史學誌』5，단국대학교.
- 林基形(1964)：“義倉攷—高句麗 乃 高麗時代를 中心으로”，『歷史學研究』2，全南大學校.
- (1967)：“조선전기 구휼제도 연구”，『歷史學研究』，全南大學校.
- 崔益翰(1964)：『朝鮮社會改革史』，서울，박문출판사.
- 村上四男(1950)：“高麗時代の 義倉”，『學藝研究』1.
- Erickson, C.(1983)：《The First Elizabeth》，New York, Summit Books.
- Landes, D.S.(1991)：“Why We Are So Rich and They So Poor?,” *The American Economic Review*, 80. 2.
- Matras, J.(1977)：*Introduction to Population: A Sociological Approach*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.
- Ridley, J.(1982)：*Statesman and Saint: Cardinal Wolsey, Sir Thomas More and the Politics of Henry VIII*, New York, The Viking Press.
- Yoon, S.B.(1973)：“The Effects of Precipitation on Agricultural Production in Korea: A Microeconometric Approach,” *Yonsei Nonchong* 10.