

조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰

진 관 훈*

〈차 례〉

- I. 머리말
- II. 조선시대 제주도 公的扶助에 관한 記事
- III. 조선시대 제주도 公的扶助의 전개
- IV. 맺음말

I 머리말

‘公的扶助’란 ‘사회보험’과 함께 사회보장제도의 양대 支柱로써 ‘자기 혼자서는 자신이나 그 부양가족의 최저한의 물질적 생활을 유지할 수 없는 要保護子에 대하여 국가나 공공단체가 그들과 그 부양가족의 최저한의 물질적 생활을 유지할 수 있도록 경제적 원조를 일방적으로 제공해 주는 제도’이다. 이러한 공적부조는 ‘사회보험’과는 달리 ‘사회복지’의 개념이 정립되기 이전인 조선시대부터 ‘賑恤’, ‘救恤’ 등 다양한 형태로 광범위하게 존재해 왔다.

조선시대의 공적부조는 王道主義에 입각하여 백성 한사람이라도 굶주리고 정상적 생활을 유지하기 곤란한 상황이 발생한다면 그것은 곧 왕이 책임, 혹은 왕의 책임과 권한을 위임받은 지방관의 책임이라는 전제에서 비롯되었다. 이는 마르크스 이래 ‘빈곤의 책임이 개인에 있지 않고 국가나 사회의 구조적 모순에 기인한

* 탐라문화연구원 상근연구원, 제주한라대 겸임교수

다'는 현대 사회의 '빈곤관' 혹은 '사회복지이념'과는 다르다. 그러나 천재지변으로 인한 災害, 凶年, 외적의 침략, 전염병 등 개인의 능력을 벗어난 빈곤과 그로 인한 飢民의 구제는 왕의 책임이며 전적으로 국가가 의무적으로 실행하여야 한다는 봉건사회의 사회보장적 성격을 지닌 社會安定網이었다고 할 수 있다

이 글에서는 이러한 조선시대 제주사회의 '公的扶助'를 몇몇 史料를 중심으로 고찰해 보려 한다.

제주도의 '公的扶助'에 대한 史料는 '朝鮮王朝實錄', '備邊司謄錄', '承政院日記' 등의 濟州記事에서 찾을 수 있다.

이 글의 구성은 1장 머리말과 2장에서 조선시대 제주사회의 공적부조에 관한 記事들을 시대별로 소개하였다. 3장에서는 이 記事들을 공적부조의 이론적 전개과정 중심으로 정리하고 그 특징들을 분석하였다.

II. 조선시대 제주도 공적부조에 관한 記事

1. 「朝鮮王朝實錄」記事(1392~1863)¹⁾

태종 010 05/12/27 제주의 기민을 진휼하다

태종 011 06/04/18 유귀산을 제주 안무진제사로 삼아 제주의 기민을 진휼케 하다

태종 012 06/12/28 전라도 관청 창고의 곡식으로 제주의 기민을 진휼하다

태종 016 08/10/16 제주 도안무사가 금은을 보내며 구황을 요청하므로 구휼을 명하다

세종 003 01/01/30 제주도 기민을 구제하는 방법에 대한 논의

세종 003 01/20/01 선공감 정을 제주도에 보내어 기민에게 양곡을 나누어주다

세종 003 01/04/13 제주 진제사가 제주의 구휼방법에 대해 아뢰다

세종 036 09/05/07 전라도 제주목 의창의 신곡을 종자용으로 쓰게 하다

세종 063 16/01/15 전라도 감사에게 전지를 내려 제주의 정의·대정 구호상황을 시찰

1) 이 글은 서울시스템(1995)에서 제작한 「조선왕조실록」CD롬을 검색·작성한 것이다.

- 세종 063 16/01/30 제주도 인민에게 환자 양곡 등을 보내는 문제를 토하다
- 세종 063 16/02/05 이길배를 제주에 보내어 기민의 구제 상황을 시찰
- 세종 063 16/03/09 제주·정의 등 3개 읍민에게 부족한 쌀·콩·잡곡 등의 구황 곡을 운송
- 세종 065 16/12/07 흉년으로 쌀·콩·소금을 수송하여 진제해 줄 것을 제주목사가 아뢰다
- 세종 066 16/12/07 실농한 제주를 구휼하는 문제를 논의하다
- 세종 067 17/02/08 전라도 해변 각 고을 쌀·콩 3천여 석을漕運하여 제주 인민 구제
- 세종 070 17/12/12 기유 병조에서 제주 구휼에 관해 아뢰다
- 세종 110 27/11/06 제주안무사 제주 3곳 나병유행, 중들로 하여금 치료 힘쓰게 할 것 건의
- 성종 173 15/12/04 제주는 정유년 이상, 각 해마다 거두지 못한 遷子穀 모두 減해 주도록
- 성종 173 15/12/14 諸道에서 납부하지 못한 公債에 대해서 제주도는 정유년 이상의 것은 모두 면제해 주고 면제해 준 자에게는 모두 帖을 주어 다음의 증빙자료가 되게 하라
- 중종 012 05/09/16 금년은 풍우가 매우 사나워서 바닷물이 날라 와 벼와 곡식이 말라 손상되어 크게 흉년이 들었는데, 구휼할 길이 없으니... 군자창의 곡식은 수량에 한계.
- 중종 012 05/09/19 호조로 하여금 3읍의 면포로써 적당한 수량을 내주게 하여 곡식을 사들이게.
- 중종 022 10/05/03 조강에서 허지가 제주도를 진휼하도록 아뢰다
- 중종 023 11/01/03 제주의 세 고을에 흉년
- 중종 040 18/08/27 제주의 세 고을이 굶주리므로 진제청을 두고 군자창의 곡식을 풀어서 진휼
- 중종 041 16/03/08 제주 목사 이윤이 정의·대정 지경의 노는 땅에 屯田을 개척 하여 賑救에 대비할 것을 청함
- 중종 098 37/06/13 제주도의 복리증진 대책을 대신들과 논하다
- 명종 013 07/06/26 검상 허엽이 제주도의 백성을 구휼할 것을 청하다
- 명종 014 08/05 /29 제주 주민 고윤호 등이 공물을 감면해 줄 것을 건의

- 선조 170 37/01/03 제주도에 구황어사를 보내라고 명하다
- 선조 171 37/02/01 간원이 제주도의 구황과 호조관원의 추고를 건의하다
- 선조 173 37/04/19 제주 구황어사 조성립이 방물의 경감을 요청하다
- 선조 173 37/04/19 예조에 제주도 방물을 준례대로 봉진하라고 명하다
- 인조 021 07/10/30 제주에 기근이 들어 호조에서 진휼할 것을 명하다
- 인조 040 18/02/03 제주 진공선이 난파하다
- 인조 047 24/10/08 전남도의 진휼곡 2천석을 제주 백성에게 나누어주어 진휼하도록 하다
- 효종 009 03/09/23 제주의 정의·대정에 태풍이 풀어 백성이 많이 죽자 출전을 시행
- 효종 012 05/02/24 제주에 큰 흉년이 들어 곡식을 이송하여 구제하라고 명하다
- 효종 012 05/05/04 전라도에 전염병이 돌고 제주에 기근이 들다
- 효종 021 10/03/04 제주도가 흉년으로 굶주리게 되어 전세의 절반을 감해 주고 구휼하다
- 현종 018 11/09/10 제주 기민의 구제를 위해 각사 노비 신공을 탕감하고 통영곡을 운반
- 현종 018 11/27/27 제주의 태풍피해를 구제하다
- 현종 019 12/01/23 제주 공납마를 일시 정지하다
- 현종 019 12/01/30 제주 목사 노정이 기근에 대해 치계하다
- 현종 019 12/02/03 제주에서 바람과 대설로 91인이 죽다
- 현종 019 12/02/15 제주 목사 노정이 도내의 기근 상황을 보고하다
- 현종 019 12/04/03 제주목사 노정이 기근에 대해 치계하다
- 현종 019 12/08/08 제주백성이 굶주림은 예전에 없던 것이므로 宣諭御史를 보내도록
- 현종 019 12/09/16 부교리 이하를 제주에 보내 선유하다
- 현종 020 12/12/23 전라도 각해안 각고을의 收米 2천석으로 제주의 굶주린 백성을 賑救
- 현종 020 12/12/24 제주의 수령들을 상벌하다
- 현종 020 13/04/03 해서의 곡물 1만 4천석과 진휼청의 곡물 6천석을 제주에 보내 굶주린 백성들을 구제하도록 함
- 현종 020 13/04/13 제주·정의·대정 새 고을에 기근이 들었는데 호남의 쌀을

조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰

옮겨다 구제하였다

현개 006 02/11/16 제주의 곡식 4천 석을 호남 연해의 기근이 든 고을에 주어
진휼하게 함

현개 023 11/09/10 제주의 흉년을 구휼하게 하다

현개 023 11/09/11 제주의 기근을 구휼하다

현개 023 11/09/18 좌상 허적이 제주 구휼에 대해 아뢰다

현개 023 11.12.27 제주의 기근을 구제케 하다

현개 023 12/01/30 제주 목사 노정이 민생의 참상 보고

현개 023 12/02/03 제주에 큰 눈으로 91명이 죽다

현개 023 12/02/04 비변사가 제주 구휼에 관해 아뢰다

현개 023 12/02/15 제주 목사 노정이 기근의 급박한 사정을 보고하다

현개 023 12/04/03 제주 목사 노정이 제주의 참상을 아뢰다

현개 024 12/08/08 제주에 선유어사 파견

현개 024 12/08/22 진휼청 무명 50동, 내수사 및 각사 노비 신공 鑄減

현개 024 12/09/16 부교리 이하를 제주에 보내 선유하다

현개 025 12/12/23 전라도 연해안 고을 收米 2천석으로 제주민 振救

현개 025 13/04/03 진휼청의 5, 6천석을 덜어내 제주에 이송함으로써 2만석 수량을
채움.

숙종 005 02/09/30 진휼청 곡식으로 제주 기민에게 백급

숙종 013 08/01/15 제주에 흉년이 들어 목사 신경윤이 진휼을 청하다

숙종 015 10/06/20 호남의 곡식 5천곡을 배로 운반하여 제주의 3읍을 진제하라고
명하다

숙종 017 12/12/03 제주도의 흉년에 구휼하는 곡식을 이송하는 방법 등을 대신
들이 건의

숙종 038 29/12/15 제주도에 기근이 들어 곡식을 끌어 진휼하다

숙종 054 39/09/08 제주 등지에 폭풍이 일어 많은 피해가 발생하다

숙종 054 39/09/15 갈두산에 저장된 곡식과 연해 고을 賑廳의 會付穀 1만석 제
주에 보냄(공명첩 발행)

숙종 054 39/09/28 제주 지역의 진휼책에 대하여 논하다(공명첩 150장, 곡식 5천석)

숙종 054 39/10/04 흉년을 당해 진휼에 힘쓸 것을 하교

숙종 054 39/10/23 전라도 곡물을 제주로 이송하는 대신에 江都의 쌀 3천석을

劃給

- 숙종 054 39/11/20 각지의 진휼책
- 숙종 055 40/01/24 호남에 비축해 둔 쌀 3천석을 제주에 수송
- 숙종 055 40/02/04 제주 등지에 쌀을 이송하여 진정에 보충
- 숙종 055 40/02/23 전주의 쌀을 제주로 이송하여 구제
- 숙종 055 40/03/11 호남의 진휼곡이 제주에 도착했다는 소식을 듣고 내린 御製詩
- 숙종 055 40/03/13 제주 지역의 진휼에 더욱 힘쓸 것을 하교하다
- 숙종 055 40/04/21 제주의 疫疾을 속히 박멸할 것을 전교하다
- 숙종 055 40/07/21 제주에 큰 흉년이 들어 마소를 잡아먹고 가뭄이 들어 소나
말이 목이 타서 죽었다
- 숙종 056 41/09/04 제주에서 진휼에 대한 감사의 뜻으로 父老 4인이 토산물을
가지고 올라오다
- 숙종 057 42/01/01 재해가 심한 제주도에 진곡을 더 보내도록 하교
- 숙종 057 42/01/02 영남의 곡식을 옮겨 제주로 賑救하는 일이 어렵다고 하였으
나 윤택하지 않음
- 숙종 057 42/01/05 황귀하를 제주 별견어사로 차출
- 숙종 057 42/01/22 제주 별견어사 황귀하가 진구할 곡식 3천석을 더 청하니 윤택
- 숙종 057 42/02/02 재해가 심한 제주도의 백성을 위로하는 교서를 내리다
- 숙종 057 42/03/09 굶어 죽은 제주의 백성에게 사제하고 제문을 지어내리다
- 숙종 057 42/03/19 재해로 죽은 제주도의 백성을 각별히 매장하도록 하교
- 숙종 057 42/05/10 제주에서 진상하는 물건을 줄일 것을 명
- 숙종 057 42/06/23 제주 별견어사가 진구에 쓰고 남은 곡식을 세 고을에 나누어
주고 환상도 줄일 것을 정하다
- 숙종 058 42/11/17 호남의 江都米와 어영청의 호남 연해 군보미를 옮겨 제주에
구휼하게 하다
- 숙종 058 42/11/27 어사 황귀하 별단에 따라 진정을 잘못된 제주의 여러 수령을
논죄하다
- 숙종 063 45/06/07 흉년에 대비하여 제주를 구휼할 방도(돈 3.4만냥 저축, 3.4만
냥의 錢貨 주조)
- 숙종 064 45/10/17 제주의 주조 폐단으로 정지
- 숙종 064 45/10/17 適時구제

조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰

- 숙보 055 40/06/05 제주의 기근, 쌀 2천석과 牟麥 7천석 移送
- 경종 2 010 02/11/05 제주도에 기근이 들어 진휼
- 영조 01/11/19 京倉米 4천석을 운반하여 제주도를 진휼하다
- 영조 030 07/12/07 나리포 곡물 2천 곡 제주 구휼 위해 이송
- 영조 031 08/01/16 제주의 공마를 정지하도록 명하여 진휼을 베풀다
- 영조 031 08/05/29 진곡을 제주에 운송하게 하다
- 영조 031 08/06/16 호남의 곡식을 홍수가 난 제주로 운송하게 하다
- 영조 032 08/12/12 제주를 구휼하기 위해 호남의 곡식을 보내고 심성회를 어사로 파견하다
- 영조 033 09/01/04 제주 어사 심성회의 요청에 따라 제주에 추가로 진휼하게 하다
- 영조 059 20/01/04 흉년이 든 제주도에 나리포의 곡식 5천곡을 이급하게 하다
- 영조 061 21/01/01 제주 목사 윤식의 장청으로 곡식의 획급과 응남미의 견감을 명하다
- 영조 062 21/07/04 제주도의 흉황에 대한 문제에 대해 논하다
- 영조 063 22/01/13 제주의 기근 때문에 어사로 한억증을 보내고 전일 목사가 정한 곡물의 숫자를 채워주다
- 영조 063 22/01/25 제주의 흉년으로 본도의 공마와 진상하는 삭선을 가을까지 반감하도록 명하다
- 영조 063 22/03/29 제주의 진곡 운송을 지체한 고부 군수 김우철을 파직하다
- 영조 063 22/03/27 전 목사 유정귀의 장청으로 호남 연해 고을 저치미 2백석을 제주에 劃給
- 영조 063 22/06/03 감진 어사 한억증 청으로 제주에 보리 씨 2천석의 지급과 노비 신공의 반을 감하다
- 영조 070 25/12/30 목사 정언유의 요청에 따라 진곡 3천석을 바다에 띄워 제주 백성을 구제
- 영조 086 31/12/28 常賑穀을 제주에 보내어 주린 백성을 구제하도록 명
- 영조 090 33/09/24 제주도의 3읍에 상진곡 6천석을 획급토록 명하다
- 영조 090 33/10/02 제주에 진곡 6천석을 획급
- 영조 090 33/10/23 제주에 진곡 4천석을 가획토록 하다
- 영조 091 34/01/01 제주 목사에게 정성을 다해 백성을 진휼토록 하라고 하교
- 영조 094 35/11/13 제주에 나리포의 저치미를 획급하고 세공미 징수를 정지토록

하다

- 영조 099 38/06/28 제주의 공마를 금년에 한하여 받지 말라고 명하다
- 영조 100 38/11/07 제주의 기근에 진곡을 내리다
- 영조 101 39/05/29 기근이 든 제주에 호남의 곡식을 운반해 진휼하라고 명하다
- 영조 102 39/06/05 호남의 모맥을 운반해 제주의 기민을 구제하라고 명하다
- 영조 102 39/12/02 제주의 삼명일 진상은 내년 가을까지 봉진을 정지시키라고 명하다
- 영조 104 40/11/09 제주에 흉년이 들어 진상하는 물품을 감하게 하다
- 영조 105 41/05/29 제주에 흉년이 들었으므로 진곡 3천석을 주라고 명하다
- 영조 106 41/07/21 전 교리 윤시동을 제주 목사로 삼아 제주 도민을 선유하게 하다
- 영조 106 41/12/16 제주목사 윤시동이 육지의 관곡을 얻어 굶주린 백성을 살리도록 청하다
- 영조 109 43/12/07 제주 목사 남익상의 장계에 따라 삭선과 공마의 정지를 명하다
- 영조 110 44/05/19 제주의 흉년으로 삼명일 방물과 물선을 올해까지 받지 말고 감글 이외의 삭선도 반으로 줄이라고 명함
- 영조 112 45/05/28 제주 목사 남익상이 밀·보리에 대해 진곡을 청함이 지나치다 하여 파직
- 영조 113 45/11/10 제주에 기근이 들어 1만석을 주다
- 영조 114 46/02/09 제주 목사 안종규의 장계를 보고 이미 윤택한 진곡의 구획을 명하다
- 영조 115 46/11/04 제주 목사의 진휼을 청하는 장계를 윤택하다
- 영조 125 51/10/26 제주에 진자곡을 보내도록 명하고 제주백성을 위유하는 윤음을 내림
- 정조 018 08/11/27 제주의 기근을 진휼하도록 8천석의 정조 모곡을 내리다
- 정조 018 08/11/29 제주목의 기근을 위로하는 윤음을 내리다
- 정조 020 09/05/12 제주의 기근을 구호한 제주 관리들에게 관직을 제수하다
- 정조 023 11/06/08 호남의 연해 곡식 3천석을 제주도로 보내어 전자에 보태게 하다
- 정조 026 12/09/30 제주도에 전염병으로 사람이 많이 죽자 구휼과 세금 면제를 명하다

조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰

- 정조 030 14/05/09 이철모 백성들에게 쌀을 골고루 분배하여 구제한 내용을 보고
정조 036 16/12/01 기근이 든 제주에 진흙미를 보내고 각종 공물을 정지 건감시
키고 환자의 기한을 물려주다
정조 037 17/02/14 제주 곡식 운반을 완수한 흥덕 현감 조화석을 가자하다
정조 037 17/05/22 제주의 진흙 정사가 끝나자 목사 이철운·판관 이위조·정이
현감 허식 등을 가자하다
정조 038 17/07/26 장령 변경우가 제주도 백성의 고충과 환자의 폐단에 대해 아
뢰다
정조 038 17/11/11 장령 강봉서의 상소에 따라 제주도의 기민 구제책을 아뢰다
정조 038 17/11/24 어사 차송에 임하여 제주 백성들에게 운음을 내리다
정조 041 18/10/23 제주의 태풍으로 진흙곡식을 더 보내달라고 제주목사 심낙수
장계
정조 042 19/05/11 제주에서의 진흙을 끝마치다
정조 044 20/01/03 내탕전 1만 緡을 제주에 내려 진자로 삼고 곡식을 내려보내다
정조 044 20/01/03 제주 목사 이우현이 섬안에서 분진한 내용을 비변사에 아뢰다
정조 044 20/01/15 1만명 이상 호구 감축된 제주목사 이우현에게 행견의 법 시
행토록 하다
정조 044 20/02/16 돈과 목면 등을 제주목에 보내어 진자에 보태도록 하다
정조 044 20/04/03 서정수가 탐라의 기근으로 곡식을 운반하고 나눠주는 문제
아뢰다
정조 044 20/06/06 제주에 기민 진흙을 마친 판관·현감 등을 논상하다
정조 045 20/11/25 제주의 기생 만덕이 굶주리는 백성을 구했다는 보고를 받다
정조 054 24/04/26 전 지평 강성익이 제주도의 민폐 두 가지를 선처해 줄 것을
상소(곡식 저장의 어려움)
순조 017 14/03/05 제주 찰리사 이재수가 노인에 배푼 잔치에 대해 올린 장계
순조 017 14/04/08 제주 찰리사 이재수가 폐해를 이정한 환곡·선세 등 10조의
별단
순조 020 17/10/28 제주 목사의 소청에 따라 호남의 보리와 절미 1천석을 제주
의 진흙 밀천으로 주다
순조 027 24/12/16 제주목의 수해를 입은 자에게 홀전을 베푼다
철종 003 02/12/29 제주의 새 고을에 내탕전 1천냥을 내리다

2. 「備邊司牒錄」記事(1617-1892)²⁾

- 1661. 11. 15(현종 2) 제주삼읍 儲皮穀, 전남 연해 기민 구휼
- 1662. 1. 24(현종 3) 전라·경상 진휼어사가 가지고 갈 事目
- 1612. 9. 25(현종3) 제주피난곡
- 1667. 6. 25(현종 8) 제주흉년
- 1671. 2. 4(현종 12) 제주 삼읍 기민 구제건
- 1671. 4. 3(현종 12) 제주 기민 구제
- 1686. 10. 5(숙종 12) 제주 災害 논의
- 1686. 12. 4(숙종 12) 제주민 진휼방안 논의
- 1686. 12. 12(숙종 12) 제주 삼읍 공물 및 진상물종 蠲減(견감)
- 1704. 2. 25(숙종 30) 진휼곡 제주 이전 폐단
- 1704. 9. 12(숙종 30) 제주 진휼을 위해 강진·해남에 곡식 비축
- 1705. 2. 13(숙종 31) 제주민 구호곡 비축창고를 葛頭山에 설치하는 문제 논의
- 1706. 11. 25(숙종 32) 제주 移轉 賑穀 탕감
- 1707. 5. 26(숙종 33) 80세 이상 濟州民에 대한 加資 논의
- 1713. 9. 8(숙종 39) 제주 風雨 피해, 恤典 시행
- 1713. 9. 17(숙종 39) 제주 風災, 賑穀入送
- 1713. 10. 4(숙종 39) 濟州補賑下諭
- 1713. 10. 10(숙종 39) 제주목사 변시대 장계: 京倉穀物 濟州로 移割, 濟州進上의 물량 경감
- 1713. 11. 25(숙종 39) 제주 상납물량 경감
- 1714. 3. 12 (숙종 40) 제주 進貢人에게 제주 기근 및 賑政下問
- 1714. 3. 12(숙종 40) 제주 기근 및 賑恤 논
- 1714. 4. 12(숙종 40) 제주 賑貢人에게 賑政 詳問, 濟州染病救療
- 1714. 6. 6(숙종 40) 제주 목사 변시대의 장계 논의 : 濟州黃之災 제주진휼 등
- 1715. 10. 30(숙종 41) 濟州 賑穀事

2) 「비변사등록」조선 후기 국정전반의 중요자료가 수록되어 있는 1차 자료이다. 필사본으로 총 273책의 분량이다. 현존하는 비변사 등록은 1617(광해군 9년)부터 1892(고종 29)까지 276년간의 273책만이 전해지고 있다. 이 글은 제주사정립추진협의회가(1999) 발간한「비변사등록 제주기사」를 참고했다.

1715. 11. 2(숙종 41) 濟州穀物入送賑救
1715. 11. 29(숙종 41) 제주 삼읍 재해, 곡물입송
1716. 1. 5 (숙종 42) 濟州賑政
1716. 1. 23(숙종 42) 濟州別遺御史 黃龜河, 濟州賑恤, 濟州賑穀入送 등
1716. 1. 28(숙종 42) 濟州賑穀入送
1716. 9. 15(숙종 42) 황구하 서계 논의, 濟州賑穀 劃送
1716. 11. 12(숙종 42) 御營廳餉米 濟州入送
1719. 2. 21 (숙종 45) 전년 흉작으로 賦稅를 경감함
1719. 6. 8(숙종 45) 거듭된 흉작 실상과 복구책을 제시함
1719. 6. 28(숙종 45) 흉년 극복의 방법으로 鑄錢을 제시함
1719. 10. 18(숙종 45) 황구하가 제주 실상을 설명함. 주전폐단의 우려와 재력 펴
갈로 주전이 곤란함을 보고함
1725. 11. 15(영조 1) 賑恤穀의 신속한 발송 요청
1725. 11. 19(영조 1) 賑資米의 확보와 운송 등을 논의함
1725. 12. 19(영조 1) 호남 곡물을 제로로 急送함
1726. 12. 25(영조 2) 凶荒克復을 위한 여러 시책을 제시함
1727. 윤3. 28(영조 3) 대정현에 청인 漂迫, 賑資米의 추가를 요청
1731. 12. 8(영조 7) 제주 賑資에 필요한 羅里浦 곡물 入送에 대한 논의
1731. 12. 8(영조 7) 진상선으로 나리포 곡물을 빨리 수송토록 함
1732. 윤5. 29((영조 8) 보리 흉작으로 賑穀이 절실함을 아뢰
1732. 6. 18(영조 8) 진자곡의 다량 入送을 청함
1732. 12. 15(영조 8) 제주에서 청한 진곡을 빨리 입송토록 함
1732. 12. 16(영조 8) 제주민을 慰諭하고 賑政에 힘쓰도록 함
1732. 12. 25(영조 8) 제주 진곡 운송과 제주민 외유에 대한 어사로서의 견해를
피력함
1732. 12. 26(영조 8) 필요한 진홀곡 수량과 각종 비용의 마련을 청함
1733. 1. 2(영조 9) 진홀할 수 있는 곡물 충당을 다시 청함
1733. 1. 11(영조 9) 진홀곡과 운송비용 마련 등을 상세하게 아뢰
1733. 1. 14(영조 9) 진홀곡과 선박 마련 등을 상세하게 아뢰
1733. 3. 3(영조 9) 제주목사, 관관을 賑濟가 끝날 때까지 유임토록 청함
1735. 12. 9(영조 11) 흉작에 따르는 제반조치의 필요와 내용을 상술함

1736. 12. 8(영조 12) 흉작에 대비코자 牟의 다량 확보를 보고
1737. 11. 7(영조 13) 제주 흉년 대책을 논의함
1738. 3. 30(영조 14) 還穀 부족으로 나리포 곡물입송을 청함
1741. 1. 7(영조 17) 흉재로 환곡징수가 어려움을 보고함
1741. 2. 15(영조 17) 麥凶에 따른 나리포 곡물입송을 청함
1743. 2. 15(영조 19) 흉작 극복을 상세하게 보고
1745. 7. 5(영조 21) 麥凶으로 호남 牟麥을 청함
1746. 6. 22(영조 22) 제주 구휼책을 마련하여 청함
1755. 12. 28(영조 31) 흉년이 들어 賑穀을 청함
1757. 10. 12(영조 33) 제주에 賑資穀 劃給
1758. 3. 15(영조 34) 제주 移轉穀 漂失
1761. 5. 3(영조 37) 三邑의 秋農被災로 賑恤을 요청함
1761. 6. 1(영조 37) 제주 목사 李昌運의 賑恤요청
1761. 6. 27(영조 37) 보리 흉년으로 인한 이전미 요청
1762. 3. 3(영조 38) 제주목사의 진곡 요청
1763. 6. 5(영조 39) 湖南牟麥을 제주에 수송하여 飢民救恤
1763. 6. 14(영조 39) 진휼을 마쳤다는 제주 전 목사 신광익의 보고
1763. 7. 8(영조 39) 耽羅의 備置穀
1763. 8. 4(영조 39) 羅里浦 運穀, 제주에 추가로 들여보냄
1764. 4. 21(영조 40) 제주 救荒麥의 운송
1765. 7. 21(영조 41) 보리 흉작으로 島民 구휼
1765. 7. 27(영조 41) 제주 飢民 구휼
1765. 9. 20(영조 41) 제주 전 목사의 耽羅救恤 보고
1765.12.17(영조 41) 관곡 6천석을 하사하여 飢民 救濟
1766. 10. 15(영조 42) 島民救恤 강조
1767. 12. 4(영조 43) 제주 還穀의 蕩滅
1770. 2. 10(영조 46) 제주 賑資穀 排巡에 부족
1771. 12. 11(영조 47) 제주 賑穀 요청
1775. 윤19. 27(영조 51) 耽羅 賑恤穀 移轉
1778. 11. 21(정조 2) 제주 風災 보고
1787. 7. 9(정조 11) 보리농사가 흉년임을 보고함

1787. 10. 18(영조 11) 굶주리는 사람들에게 진휼을 마쳤다는 보고
1793. 5. 22(정조 17) 제주 삼읍에 진휼을 마침
1794. 10. 21(정조 18) 제주 移轉穀 發運時의 海神祭
1794. 12. 8(정조 18) 제주 飢民 救恤
1796. 1. 3(정조 20) 濟州 賑恤穀 마련
1796. 1. 16(정조 20) 제주에 社倉에 설치
1796. 3. 15(정조 20) 제주 운반선의 燒失
1798. 7. 20(정조 22) 제주에 곡식을 비축했다가 不虞에 대비
1800. 윤4. 29(정조 23) 흉년 때문에 읍민들의 식량난을 겪고 있는 데 구휼을 위한 적고미는 부패하여 먹기 어려워 새로운 식량지원을 요청
1814. 11. 17(순조 14) 삼읍이 흉년이어서 가장 심한 지역 身役米를 1/4 蕩코자 이에 允許
1814. 12. 27(순조 14) 恤典의 별도의 지원과 還布와 身布 蕩減
1817. 10. 5(순조 17) 도민의 救荒에 대비한 別儲穀의 弊害가 크다. 호남에서 차용하여 삼년 분할 반환
1817. 10. 28(순조 17) 농사가 참상이어서 호남에 빌려준 별저곡을 들여와 진휼하고 올 농사형편과 근래 흉년으로 군병 조련 중단과 舊還乃停코자 이에 允許
1822. 10. 19(순조 22) 천명 이상 사망하여 濟州牧에 慰安祭設行토록 분부
1834. 1. 13(순조 34) 삼읍의 농사현황과 창고에 환곡으로 어려운 마을의 貧戶에 따라 分給코자 이에 윤희
1836. 12. 24(헌종 2) 慘歎 겨우 면했지만 秋還穀과 耗穀을 모두 거두어들이면 民勢가 참으로 곤란하다. 舊還乃停과 軍역부담을 줄이기 등을 시행코자 이에 允許
1834. 12. 17(헌종 9) 삼읍의 농사형편이 흉년을 겨우 면한 실정이므로 각 창고의 환곡을 분급하여 주고 舊還乃停 등 조치에 대해 允許
1851. 12. 20(철종 2) 濟州賑恤, 湖南別儲米 劃送
1870. 4. 13(고종 7) 濟州賑資米 이천석 戶曹別備 劃給事
1878. 2. 11(고종 15) 三邑飢口設賑事
1878. 9. 2(고종 15) 濟州三邑賑政

1878. 11. 20(고종 15) 제주 삼읍 大饑饉
1879. 8. 9(고종 16) 設賑에 힘쓴 濟州 前判官 梁濟夏에 대한 褒揚之典 청함

3. 「承政院 日記」記事³⁾(1623,3-1910,8)

1650. 10. 13(효종 2) 제주에는 風災가 극심
1659. 1. 16(효종 10) 求飢之道(馬匹 賣買)
1661. 11. 16(현종 2) 제주 삼읍 儲皮穀을 沿海飢民에게 賑恤
1667. 6. 23(현종 8) 제주 上年 흉년으로 進糶
1671. 2. 2(현종 12) 곡물 제주 入送
1671. 4. 3(현종 12) 救民문제
1672. 4. 3(현종 4) 海西穀 二萬石을 제주에 割給
1685. 2. 18(숙종 11) 제주 흉년으로 進糶 獨촉
1686. 10. 3(숙종 12) 제주 風災로 公私 匹馬 牛馬 致斃
1686. 12. 3(숙종 12) 제주민 進糶 방안 논의
1686. 12. 11(숙종 12) 제주 삼읍 公物 및 進上物중 蠲減
1686. 12. 13(숙종 12) 제주 삼읍 凶年에 따른 進糶요청
1713. 9. 15(숙종 39) 濟州風災로 賑恤
1714. 3. 17(숙종 40) 제주흉년 賑恤
 4. 21 제주 별진상. 濟州賑政 보고
 6. 5 제주 黃之災 賑恤
 8. 16 濟州民人 療疫으로 藥物 下送
 9. 19 제주 민사 救恤
1715. 10. 7(숙종 41) 濟州 樽風暴雨의 재해
1716. 1. 1(숙종 42) 제주 賑穀
 1. 5 제주 災荒 朝家賑事
 1. 22 제주 賑穀 入送 건. 제주 連三年 凶年, 제주 賑恤穀 割給

3) 「승정원 일기」는 조선시대 왕명을 출납하던 승정원에서 날마다 취급한 문서와 사건들을 기록한 책이다. 현존하는 것은 인조원년(1623)에서부터 隆熙 4년(1910)까지의 288년간 총 3,245책이 있다. 이 글은 제주사정립추진협의회(2001)에서 발간한 「승정원일기 제주기사」를 참고했다.

- 1. 26 제주 賑政
- 윤3. 9 제주 餓死人
- 윤3. 10 제주 餓死人 親製祭文
- 윤3. 20 제주민 餓死
- 10. 18 제주 凶年 賑恤
- 11. 12 御營廳 儲餉米 濟州入送
- 1719. 6. 7(숙종 45) 제주 흉년
- 6.18 제주 흉년 入送 代米
- 6.25 全羅 軍餉米 제주 入送
- 7.17 제주 鑄錢事
- 1722. 10.17(경종 2) 제주 飢民 白給
- 12. 26 제주 移轉 賑穀
- 1723. 4. 19(경종 3) 別遺御史 給賑穀
- 1725. 11. 12(영조 1) 제주 賑穀
- 11.19 제주 凶年
- 1726. 12. 22(영조 2) 제주 賑資
- 1727. 4. 24(영조 3) 제주·대정현 染病
- 1732. 윤5. 29(영조 8) 보리 흉작으로 賑穀의 절실함을 보고
- 6.16 賑恤穀 入送 요청 狀啓
- 10.21 제주에 餓死者가 많음을 보고하는 제주방어사 장계
 民多 穀少로 생활의 어려움을 보고하는 방어사 장계
- 12.16 沈聖希를 濟州別遺督運慰諭御史로 파견하여 구휼
- 12. 29 어사 沈聖希 引見時 진휼곡 충당을 다시 요청
- 1733. 1. 4(영조 9) 어사 沈聖希가 요청한 賑資穀을 加給함. 진휼곡과 선박 마련
 등을 보고
- 2. 6 賑恤穀 제주 移轉
- 1736. 11. 23(영조 12) 紀綱解弛와 賑資 작난
- 11. 25 탐라 변방 백성이 불쌍하다
- 12. 2 제주민의 衣食이 형편없이 困難
- 12. 22 조정이 제주를 각별히 賑恤함
- 1737. 1. 5(영조 13) 羅里浦 賑廳備蓄穀 매년 제주 入送

11. 7 제주 농사 전년보다 흉작

11. 10 殿下의 濟州民事 걱정

1738. 2. 23(영조 14) 제주에 나리포 賑廳米 一千五百石 보냄

1741. 1. 6(영조 17) 농사형편이 나빠 舊選穀徵捧이 곤란

1744. 1. 4(영조 20) 본도 농사 흉년 구휼장계

1755. 12. 28(영조 31) 흉년이 들어 賑穀을 청함

1756. 윤9. 29(영조 32) 移轉穀을 실은 배가 일본국에 표도

1757. 9. 25(영조 33) 제주전목사 李潤成의 耽羅 3읍 凶年에 따른 移轉穀 요청
제주에 육천석의 賑資穀 요청, 劃給

10.3 賑資穀 지급

1760. 6. 9(영조 36) 제주 삼읍 牟麥 災害

1761. 5. 1(영조 37) 삼읍의 秋農被害로 賑恤을 요청

6.25 보리 흉년으로 인한 移轉米 要請

9.21 제주 기근으로 移轉米 지급

1763. 3. 5(영조 39) 탐라 구휼

6.5 湖南牟麥을 제주에 먼저 수송하여 飢民 救恤

6.13 진휼을 마쳤다는 제주 전 목사 신광익의 狀啓

8.4 羅里浦 運穀, 제주에 추가로 들여보냄

1764. 1. 25(영조 40) 被災로 나리포穀의 劃送

4. 20 제주 救荒麥의 운송

1765. 5. 29(영조 41) 제주에 나리포곡 요청, 제주백성에게 지급하여 賑恤

7. 21 흉작으로 島民 구휼

7. 27 제주 飢民 구휼

9. 20 제주의 農形과 제주 전 목사의 耽羅救恤 보고

1768. 6. 18(영조 44) 제주장계(흉년 구휼), 보리농사 작황

7. 3 호남 移轉米 入送

1769. 6. 9(영조 45) 제주 賑恤

11.13 제주 진휼 요청

1770. 2. 2(영조 46) 제주목사 安宗奎 장계(흉년으로 인한 官供米 부족)

2.9 제주목사 安宗奎 장계(賑資 劃給)

2.10 제주 賑穀

5. 27 제주목사 장계(진휼)
1772. 4. 12(영조 48) 제주 移轉 賑穀, 호남 곡물 제주에 도착
1778. 11. 20(정조 2) 제주목사 黃最彥 장계(제주 風災를 당함)
1784. 11. 27(정조 8) 제주 목사가 진휼을 요청하는 장계를 올림
1787. 7. 9(정조 11) 탐라 보리농사가 흉년임을 보고
10.18 굶주리는 사람들에게 진휼을 마쳤다는 보고
1794. 12. 9(정조 18) 제주목 구휼건
1795. 10. 5(정조 19) 제주 賑濟策 論議
10.14 제주 삼읍 災荒 狀啓
1796. 3. 6(정조 20) 탐라 賑事 件
1796. 1. 16(정조 20) 제주에 社倉에 설치
11.25 제주 기생 萬德에 糧資米錢 題給
1819. 7. 25(순조 19) 제주 饑荒時 賑恤
10. 6 제주 饑民 憂恤
1822. 10. 19(순조 22) 전염병 만연으로 인명 수천 손상, 慰諭御史 파견을 지시
1834. 1. 14(순조 34) 흉년에 따른 진휼책으로 還穀, 供皮錢, 除番米 등을 거론
1845. 12. 7(헌종 11) 삼읍의 농사형편과 근래의 예에 따라 舊還乃停 코자 이에 允許
1846. 11. 29(헌종 12) 삼읍의 농사형편과 근래의 예에 따라 舊還乃停 코자 이에 允許
1847. 12. 25(헌종 13) 삼읍의 농사형편과 근래의 예에 따라 舊還乃停 코자 이에 允許
1848. 12. 8(헌종 14) 삼읍의 농사형편과 근래의 예에 따라 舊還乃停 코자 이에 允許
1849. 11. 24(헌종 15) 삼읍의 농사형편과 근래의 예에 따라 舊還乃停 코자 이에 允許
1865. 9. 12(고종 2) 濟州 목사 장계 風雨大作 慰諭
9. 13 耽羅 沿海風災 消息
1879. 8. 9 (고종 16) 前判官 梁濟夏의 賑政 참여로 加資 요청 장계

Ⅲ. 조선시대 제주도 公的扶助의 전개⁴⁾

1. 공적부조의 종류와 대상

공적부조의 종류를 현대적 개념에서 보면, 생계, 주거, 교육, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활이라고 할 수 있다. 조선시대의 공적부조는 생계가 주를 이루었고 의료와 경로, 葬祭, 결혼 등도 그 대상이었다. 이러한 공적부조는 賑恤, 施食, 還穀, 備荒, 고아보호, 양로 등과 같은 제도로 나타났다.

대표적인 공적부조의 대상은 자연재해, 흉년으로 인한 기민이었다. 이를 달리 표현하면 전통사회에서의 절대빈곤이라고 할 수 있는 데, 당시의 빈곤은 현대와는 달리 절대적 빈곤이었으며 광범위하고 생존과 직결된 음식물, 식량의 부족으로 표출되었다.

제주 목사 노정(盧錠)이 치계하기를,

“본도(本島) 세 고을 민생의 일은 이미 극도에 이르렀습니다. 모든 백성이 산에 올라 나무 열매를 줍는데 나무 열매가 이미 다하였고 내려가 들나물을 캐는데 풀뿌리가 이미 떨어졌으므로 마소를 죽여서 배를 채우고 있으며, 무뢰한 자들은 곳곳에서 무리를 지어 공사간의 마소를 훔쳐서 잡아먹는 일이 부지기수입니다. 그리하여 서로 사 람들끼리 잡아먹을 걱정이 조석에 닥쳤으니 비참한 모양을 차마 말할 수 없습니다. 8 월부터 죽을 장만하여 구제하고 있으나, 창고의 곡식이 이미 다하여 4만여 명의 굶주린 백성을 다시금 구제할 수 없게 되었습니다. 연해안 고을의 소금을 넉넉히 들여보내 소서, 전일 옮겨 온 5천 석의 곡식은 많지 않은 것은 아니나, 1, 2월 두 달의 진흙할 거리도 모자라므로 3, 4월에는 한 되도 남지 않을 것입니다. 앞으로 이어서 진구할 방 책을 묘당을 시켜 품처하게 하소서.”하였다.

조정에서 전라도에 있는 호조 소금 5백 석과 상평청(常平廳)·통영(統營) 및 양남(兩南)의 사복시 목장 등의 곡식 7천 석을 획급(劃給)하여 전라 수영의 병선(兵船)으

4) 이 장에서의 記事는 서울시스템(1995)이 제작한 「조선왕조실록」CD롬을 검색하여 작성된 것으로 인용기사에 각주를 따로 달지 않고 본문 인용기사 뒤에 출전을 소개하였다.

로 실어 보내게 하였다. 그런데, 해로가 멀고 풍파에 오래 막혀서 지난해 초겨울에 부친 장계가 이제야 도착했고 진후로 곡식을 나르는 배도 제때에 미처 도달하지 못하여 굶어 죽은 섬 백성이 더욱 많아지게 되었다.

현종 12/04/03【원전】 36 집 687 면

이 기사에서 알 수 있는 것처럼 당시 공적부조 대상인 빈곤은 중요한 생산도구가 재산인 마소를 잡아먹을 정도로 식량의 절대 부족하였으며 자체적으로 해결하기는 불가능하였다. 백성들이 상황을 극단적으로 잘 나타내 주는 상황은 마소를 잡아먹는 일이다. 말은 농업에 필수적인 축력일 뿐 아니라 진상품, 정부관리품목이므로 개인의 사정에 따라 어쩔 수 있는 것이 아니었다. 그러나 재생산 구조 자체를 위협하는 상황까지 간 것은 공적부조의 당위성을 극단적으로 나타내 주는 것이다. 이러한 상황에서 제주민들이 할 수 있는 일이란 구호선이 도착하는 포구(조천관)에 나가 구호선이 오기만을 기다리는 것이었다.

“지금 섬이 온통 굶주리고 있는 백성이며, 열거나 굶주리거나 여역으로 죽은 자가 이미 4백 37인에 이르렀습니다. 그런데 이제부터는 공사간의 곡식이 다 비어서 구제하여 살릴 방책이 없으니 이전하는 미곡이 때에 미처 빨리 들어오지 않으면 수만의 죽어가는 목숨이 장차 눈앞에서 끊어지게 되었습니다. 매우 근심되고 몹시 답답하여 어찌할 바를 모르겠습니다.”하였다. 이때 제주는 멀리 떨어져 있는 섬인데다가 기근이 특히 심하여 민간의 형세가 날로 더욱 위급해지고 있었다. 노정이 조천관(朝天館)에 나와 곡물을 날라 오는 배를 기다렸고 굶주린 백성도 뒤를 따랐다. 배 하나가 멀리서 가까이 오면 급히 가서 보고 곡물을 실은 배가 아니라 노정이 통곡하면서 돌아오자 굶주린 백성도 한꺼번에 울부짖었다. 듣는 자가 모두 슬퍼하였다.

현종 12/01/30【원전】 36 집 688 면

당시 빈곤의 범위는 광범위하며 보편적이었다고 할 수 있다. 이에 더하여 사람을 잡아먹을 수도 있다는 위기감도 생겨났다.

제주 목사 노정(盧錠)이 치계하였다.

“본도(本島)에 굶주려 죽은 백성의 수가 무려 2천 2백 60여 인이나 되고 남은 자도 이미 귀신꼴이 되었습니다. 닭과 개를 거의 다 잡아 먹었기에 경내에 닭과 개의 소리가

가 들리지 않고 이어서 마소를 잡아 경각에 달린 목숨을 부지하고 있으니, 사람끼리 잡아먹는 변이 조석에 닥쳤습니다.”

현종 12/08/08 【원전】 36 집 693 면

당시 사회에서의 飢餓의 범위를 나타내 주는 기사가 있다. 이에서 보면 기민수 62,698口 중 1년 사이에 17,963口가 굶어 죽었다는 것이다. 이는 당시 전체인구 상황을 고려해 볼 때 기아는 전반적 상황이었다고 할 수 있다

“제주의 삼읍(三邑)은 재작년 겨울에 초록(抄錄)한 굶주린 인구가 6만 2천 6백 98구(口)이었는데, 작년 겨울에 초록한 굶주린 인구는 4만 7천 7백 35구였으니, 1년 사이에 1만 7천 9백 63구가 줄어들었습니다. 그렇다면 굶주렸거나 병든 것을 막론하고 이는 다 죽은 숫자입니다. 조정에서 도민(島民)들을 염려한 것이 전후로 어떠하였습니까. 심지어 ‘한 지아버가 살길을 잃으면 하룻 동안 음식을 정지하겠다.’는 하교까지 있었습니다. 그런데 그곳 수령들이 잘 대양(對揚)하지 못하여 호구의 감축이 이처럼 많게 되었으니 해당 목사 이우현(李禹鉉)에게 속히 행견(行遣)의 법을 시행하소서.”하니, 따랐다.

정조 20/01/15 【원전】 46 집 626 면

이러한 총체적 빈곤의 원인은 風災, 旱災, 蝗災, 水災 등과 같은 자연재해로 인한 凶年, 특히 보리농사의 凶荒이며 이는 곧 絶糧사태로 인한 飢民의 발생으로 이어졌다.

제주(濟州)의 정의(旌義)와 대정(大靜)에 태풍이 크게 불고 소나기가 사납게 내려서 말이 많이 죽고 백성들도 빠져 죽은 자가 있었는데, 糶전을 시행하라고 명하였다.

효종 3/09/23 【원전】 35 집 573 면

제주도(濟州島)가 흉년으로 굶주리게 되어 전세의 절반을 감해 주고 금성현(錦城縣)의 쌀 1천 석과 통영(統營)의 조(租) 2천 석을 옮겨 보내서 구휼하였다.

효종 10/03/04【원전】 36 집 176 면

제주에서 지난 11월 2일에 큰 바람과 큰 눈이 한꺼번에 사납게 일어 쌓인 눈이 한 길이나 되었다. 산에 올라가 열매를 줌던 자가 미처 집에 돌아오지 못하고 길이 막혀 얼어 죽은 자가 91인이었으며, 기근 중에 여역이 치열하게 발생하여 죽은 자도 많았

다.

현종 12/02/03【원전】 36 집 687 면

이상에서처럼 조선시대 공적보조의 대표적인 대상은 빈곤과 기아에 대한 생계 지원이었고 이외에 의료구조를 들 수 있다.

질병은 주로 전염성이 있고 빈곤과 기아로 이어져 죽음에 이르게 하는 심각한 일이었다. 또한 사회정서적으로도 전염병 만연은 민심을 흉흉케 하여 민심을 離反시키고 지역사회 조직을 파괴시키는 요인으로 작용하였으므로 이 또한 공적부조의 주요한 대상이 되었다.

다음 기사에서 흥미있는 사실은 의료구호를 醫生과 함께 중들이 나섰다는 것이다. 이에서 보면 고려시대 불교사찰이 의료구호에 주력했었다는 전통이 조선 초까지 이어져 왔던 것으로 추측된다.

“본주(本州)와 정의(旌義)·대정(大靜)에 나병(癩病)이 유행하여, 만일 병에 걸린 자가 있으면 그 전염되는 것을 우려하여 바닷가의 사람 없는 곳마다 두므로, 그 괴로움을 견디지 못하여 바위 벼랑에서 떨어져 그 생명을 끊으니 참으로 불쌍합니다. 신이 중들로 하여금 뼈를 거두어 묻게 하고, 세 고을에 각각 병을 치료하는 장소를 설치하고 병자를 모아서 의복·식량과 약물(藥物)을 주고, 또 목욕하는 기구를 만들어서 의생(醫生)과 중들로 하여금 맡아 감독하여 치료하게 하는데, 현재 나병 환자 69인 중에서 45인이 나았고, 10인은 아직 낫지 않았으며, 14인은 죽었습니다. 다만 세 고을의 중은 본래 군역(軍役)이 있사온데, 세 고을의 중 각각 한 사람을 군역을 면제하여 항상 醫生과 더불어 오로지 치료에 종사하게 하고, 의생도 또한 녹용(錄用)을 허락하여 권장하게 하소서.”하니, 병조(兵曹)에 내렸다.

세종 27/11/06 【원전】 4 집 644 면

공식적으로는 의료구호가 요구되었을시는 醫司가 의약품을 가지고 파견되었다고 볼 수 있다.

“오늘 제주의 공인(貢人)을 다시 차비문(差備門)으로 불러들여 본주(本州)의 진정(賑政)과 모맥(牟麥)의 형편과 여역(蠶疫)의 지식(止息) 여부를 물었더니, 이른바 여역은 염병도 아닌데 너댓새 누워 앓다가 1개월안에 4백여 명이나 죽었다 한다. 지극히

놀라우며 참혹하다. 의사(醫司)로 하여금 이에 상당한 약품을 시급히 넉넉하게 보내어 각별히 구료(救療)하도록 하라.”하였다.

숙종 40/04/21【원전】 40 집 529 면

공적부조의 다른 대상은 敬老이다. 물론 우선순위 면에서는 기민이나 의료 다음이었다고 할 수 있지만 다른 공적부조와 함께 慰撫차원에서 필수정책이었다.

부교리 이하(李夏)를 제주로 보내어 선유하게 하였다. 조정에서 제주 세 고을이 가장 심하게 기근이 들어 백성이 많이 죽었으므로 위로하는 일이 없어서는 안 된다고 하여 이하를 선유 어사(宣諭御史)로 삼아 가서 선유하게 하였다. 김수흥(金壽興)이 상차하여 아뢰기를,

“신의 조부 김상헌(金尙憲)이 일찍이 신축년에 어사로 본도(本島)에 가서 선유할 때에 선조께서 특별히 명하여 한라산(漢拏山)에 제사를 지내게 하고 또 따로 사목을 만들어 보내셨으니, 전례에 따라 하소서.”하였는데, 이 일을 비국에 내렸다. 그리하여 응당 거행해야 할 절목 17조(條)를 작성하여 세 고을 백성에게 무명 4천 필과 보리 종자 2천 섬을 내리고 진상하는 토산물과 제사(諸司)의 상공(常貢)과 내사(內司) 및 각사(各司)의 노비 신공(奴婢身貢)도 감면해주고 또 유생·무사를 모아 시재(試才)하여 급제를 내려 고무되게 하였다. 이어서 백성의 죽음을 위문하고 백성의 고통을 묻고 아울러 민간의 효우(孝友)·절행(節行)이 특별히 나타난 자를 찾아서 정표(旌表)하고 발탁하여 임용하는 바탕으로 삼고 또 바닷가 고을의 쌀 30석을 주어 노인에게 잔치를 베풀 거리로 삼게 하였다.

현종 12/09/16【원전】 36 집 706 면

다음 공적부조의 대상은 葬祭이다. 이는 유교적 의례전통과 불교적 내세관이 정책 요소에 남아있었기 때문으로 보아진다.

“《예기(禮記)》 월령(月令)에 ‘마른 해골을 덮고 썩은 육신을 묻는다.’ 하였는데, 대개 산 자에 대한 사랑을 미루어 죽은 자에게까지 미치게 한다는 뜻이다. 하물며 탐라(耽羅)한 지방에서 전후에 굶어 죽은 백성이 수천에 이르니, 그 가운데 의지할 데가 없는 무리는 처음부터 착실히 주검을 거두어 주지 못하여 한데에서 비바람을 맞는 것이 많을 것이다. 내 생각이 여기에 이르러 절로 측은해지니, 유사(有司)로 하여금 수

신(守臣)에게 분부하여 감관(監官)을 정하여 각별히 매장하고 아뢰게 하라.”하였다.

숙종 42/03/09 【원전】 40 집 584 면

이상 살펴본 공적부조는 대부분 대상이 일반 백성들이었다. 그러나 다음 기사에서 나타나는 공적부조의 대상은 일정조건, 혹은 상황적 동기, 구체적 欲求에 기인하는 공적부조이다. 즉 진공선을 탔다가 난파되거나 익사한 사람, 각종 부역에 종사했다가 죽은 사람 등 사회적·국가적 공헌이 있는 사람들을 대상으로 하는 공적부조도 존재했다.

제주(濟州)의 진공선(進貢船) 5척이 바람을 만나 난파되었는데, 물에 빠져 죽은 자가 1백여 명이었다. 상이 듣고는, 본도로 하여금 그들의 처자들을 잘 구출하게 하고 배에 실었던 공물을 모두 탕감해 주도록 하였다.

인조 18/02/03 【원전】 35 집 81 면

2. 공적부조의 이념과 원칙

조선시대 공적부조의 이념은 王道主義이다. 군주는 만 백성의 어버이임으로 백성들의 안위가 최대국정현안이 되었다. 따라서 중앙은 물론 지방관리들의 최대 치정 목표 역시 백성들의 편안한 삶을 보장하는 것이다. 이는 지금도 그렇지만 당시 百姓의 존재는 노동력, 납세, 군역, 나아가서 국력을 의미하는 것이므로 이들의 삶을 국가가 보장하는 것은 당연한 國富尊位의 논리라고 할 수 있다. 조선시대 공적부조 행정의 기본원칙을 살펴보면⁵⁾, 1) 빈민구제에 대한 책임이 국가에 있음을 명확히 하였고 2) 빈민구제의 신속을 중요시하고 3) 공적부조의 일차적인 책임을 지방관에 지우고 4) 중앙정부는 공적부조의 지도감독에 치중하고 5) 공적부조의 정도는 최소한 생명유지에 족한 식량의 공급 또는 대부로 하고 6) 상호보조를 동족간의 의무로 규정하고 있다.

다음 記事에서 살펴 볼 수 있는 바와 같이, 왕은 백성의 어버이이며 흉년과 질병으로 인한 백성들의 어려움은 당연히 왕의 책임이었던 것이다. 이에 대해 왕은 자신의 권한과 책임을 위임받은 관리에게 공적부조에 필요한 물자와 의약품을 준

5) 최명순(1994), 「한국 사회복지 이념의 사적 연구」, 백산출판사, pp. 116-117.

비하여 즉시 내려보내며 이 조치과정을 矜恤히 지켜보는 것이다.

“왕은 말하노라. 아! 너희 탐라(耽羅)는 아득히 해외(海外)에 있어 땅이 멀리 떨어져 있고 풍기(風氣)가 특이하다. 무릇 우리 백성의 생업이 어려워진 지 오래 되었거니와, 불행하게도 천재(天災)의 유행(流行)이 온 섬에 치우치게 혹독하다. 계사년의 흉작은 예전에 없던 바여서 굶주림과 염병으로 사람과 가축이 다 죽으니, 내가 곡식을 보내어 극진히 진구(賑救)하려 하였으나 구제하는 방도가 미진하여 죽음이 참혹하게도 거의 수천을 넘었다. 이제 와서 생각하면 몹시 마음이 몹시 상하는데, 뜻밖에도 지난 가을에 또 대흉(大凶)이어서 논밭에 수확이 없고 채소·과실은 익지 않았으므로 미처 해[歲]를 잊지 못하고 백성의 식량이 아주 떨어졌다. 살아 남은 백성이 지독한 흉년을 거듭 당하였으나 궁벽한 바다에 있는 외딴섬은 육지와 달라서 빌어먹을 곳도 없고 힘써 옮겨갈 방법도 없으므로 모두들 근심스레 떠들고 허둥지둥하며 앉아서 죽음을 기다린다. 생각이 여기에 미치면 어떻게 마음먹겠는가? 내가 이미 여러 번 수령(守令)에게 경계하여 반드시 구활(救活)하는 방도를 다하게 하고 묘당(廟堂)에 거듭 명하여 구제할 방책을 빨리 강구하게 하였는데, 천 리 밖은 이목(耳目)이 이미 멀거니와 구중(九重) 안에서는 근심이 매우 깊으므로 이에 근시(近侍)의 신하를 보내어 가서 진구하는 일을 살피고 덕의(德意)를 선포(宣布)하게 하노라.

...아! 국가가 이 섬을 믿고 중히 여기는 것이 번복(藩服)과 다름이 없고, 먼 외방의 백성도 똑같이 나의 적자(赤子)이니, 내가 이들을 보는 것이 어찌 멀고 가까움에 따라 차이를 두겠는가? 백성의 부모가 되어 이런 매우 어려운 지경이 되게 한 것은 참으로 내 허물이니, 부끄럽고 슬픈 것을 어찌 말하겠는가? ...내가 슬피하고 어루만지는 뜻에 따르라. 아! 저축을 다 비우더라도 마음이 어찌 차마 서서 보겠는가? 제도(諸道)가 다 굶주리나 너희 지방을 더욱 염려한다.”하였다.

숙종 42 【원전】 40 집 568 면

공적부조에 대한 왕의 책임은 공적부조의 전달과정에서도 나타난다. 즉 당시 운송수단이 열악하였고 지리적으로 멀었던 제주로의 식량전달은 초미의 관심사가 아닐 수 없었다. 따라서 운송의 성공 소식에 왕은 그 기쁨을 직접 표현하기도 하였다

호남의 진흙곡을 실은 선박(船舶)이 무사히 제주에 당도했다는 소식을 듣고 임금이

조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰

매우 기뻐하며 해창위(海昌尉) 오태주(吳泰周)에게 어제시(御製詩)를 내렸는데, 그 시에 이르기를,

“천 리 남녘 바다 잘 건너기 어렵고,
거센 바람 곡식 운반 또한 쉽지 않다.
선박 모두 무사함을 알려왔으니,
환과(鰥寡)를 구제하는 하늘의 뜻이 분명하다.”

하였다. 제주의 공인(貢人)이 도착했음을 듣자 차비문(差備門) 밖으로 불러들이도록 명하여 진정(賑政)의 전말(顛末)과 도중(島中)의 형편을 상세히 물었다. 대개 제주는 해외(海外)에 있어 왕화(王化)가 미치지 못하였는데, 금년에는 흉년이 더욱 심하므로 임금이 특별히 우휙(優恤)을 더하고 이처럼 위로하고 접대하니, 온 세상에서 모두 그 성덕(盛德)을 칭송하였다.

숙종 40/03/11 【원전】 40 집 528 면

공적부조의 전 과정이 모두 끝나게 되면 이 과정에 참여했던 관리들에 대한 상벌논의가 진행된다. 즉 공적부조의 성과에 따라 관리들에게 상벌을 내리는 것이다.

제주의 수령들을 상벌하다. 제주 선유어사(宣諭御史) 이하의 서계(書啓)에 따라 특별히 명하여 노정에게 가자(加資)하고 전 판관 최진남에게 준직(準職)을 제수하였는데, 노정은 정성으로 백성을 구제하고 최진남은 백성에게 사랑을 끼쳤기 때문이다. 정 의현감 이송로에게도 진휼을 잘하였기 때문에 아마(兒馬)를 내렸다. 전 대정 현감 정태주는 진휼의 정사를 간사한 아전에게 일임하였으며, 또 탐욕을 부려 법을 어긴 죄가 많으므로 금부에 내려 30여 차례 형추하고 사형을 감면하여 정배(定配)하였다.

현종실록 20권 12/12/24(신축)

제주(濟州)의 진정(賑政)을 살펴, 전 제주 판관(濟州判官) 남구명(南九明)은 파직(罷職)하여 추고(推考)하고 가자(加資)를 삭탈하며, 전 제주 목사(濟州牧使) 변시태(邊是泰)·전 정의 현감(旌義縣監) 김초보(金楚寶)는 나문(拿問)하고, 전 대정 현감(大靜縣監) 이현징(李顯徵)은 파직하였는데, 어사(御史) 황귀하(黃龜河)의 별단(別單)에 따라 비국(備局)에서 등급을 나누어 논죄(論罪)한 것이다.

숙종 42/12/17 【원전】 40 집 620 면

제주 선유 어사(濟州宣諭御史) 이하(李夏)의 서계(書啓)에 따라 특별히 명하여 노정(盧錠)에게 가자(加資)하고 전 판관(判官) 최진남(崔鎭南)에게 준직(準職)을 제수하였는데, 노정은 정성으로 백성을 구제하고 최진남은 백성에게 사랑을 끼쳤기 때문이다. 정의 현감(旌義縣監) 이송로(李松老)에게도 진휼을 잘하였기 때문에 아마(兒馬)를 내렸다. 전 대정 현감(大靜縣監) 정태주(鄭台周)는 진휼의 정사를 간사한 아전에게 일임하였으며 또 탐욕을 부려 법을 어긴 죄가 많았으므로 금부에 내려 30여 차례 형추하고 사형을 감면하여 정배(定配)하였다. 이하가 또 본도의 갖가지 폐단과 내사 노비의 신역(身役)이 무거워서 지탱하기 어려운 정상에 대해 조목조목 아뢰었는데, 변통하고 감면한 일이 자못 많았다.

현종 12/12/24【원전】 37 집 7 면

이처럼 공적부조가 모두 끝나고 나면 중앙에서 파견된 선유어사, 진제사 등이 보고에 따라 관련관리들의 상과 벌을 논하였다. 물론 보고서의 내용은 당연히 관련 관리들의 소상한 행적을 적었던 것 같다. 조선시대 공적부조의 모든 책임이 왕에게 있었던 만큼 왕의 대리인인 파견관리의 가장 큰 임무는 효율적인 공적부조의 시행이었다. 따라서 이 과정을 소홀히 하면 직무태만 혹은 유기가 되어 벌을 받았던 것으로 보인다.

여기에서 보면 당시 공적부조는 현재의 관점에서 사회보호, 복지적 성격보다 강한 사회보장, 안전망 구축의 성격이 더 강했던 것으로 보인다. 즉 정부, 왕이 할 일 중 가장 큰 일은 백성들을 굶어 죽이지 말아야 한다는 것이다. 다시 말하면 근대 이후, 시민권 등장 이후의 '복지', '사회보장' 개념보다도 그 폭이 광범위하고 강화된 것이라고 할 수 있다.

왕과 관리들의 각별한 정책적 배려에 대해 급여당사자들인 제주도민들도 부역에 참가하거나 상경하여 고마움을 표현하는 경우도 있었다.

제주(濟州)에서 사는 백성들이 곡식을 옮겨서 진휼(賑恤)하여 구제해 준 데 대해 나라의 은혜에 감사하는 뜻으로 부로(父老) 4인을 보내 왔는데 토산물인 화포(花麩)과 인복(引餼)을 가지고 먼 길을 걸어서 서울에 올라와 주원(?院)에 바치기를 청하였는데, 해관(該官)에서 허락하지 않으니, 격고(擊鼓)하여 울면서 호소하였다. 추조(秋曹)에서 그 사실을 계품하니, 받아들이지 말고 놓아 보내도록 명하였다.

숙종 41/09/04【원전】 40 집 552 면

이상에서 조선시대 공적부조의 이념을 살펴보았고 다음으로 공적부조의 행정원칙에 대해 살펴 보겠다.

공적부조의 행정원칙 중 첫 번째로 들 수 있는 것은 適時 適所, 迅速의 원칙이다. 즉 백성들의 다 죽기 전에 신속히 구호해야 하며, 필요로 하는 곳에 필요로 하는 물품을 정확하고 신속히 전달하는 것입니다. 이러한 원칙에 충실한 관리는 나중에 포상을 받고 이에 충실하지 못한 관리는 처벌을 받았다. 제주도의 경우 이 원칙에 충실하기 위해, 제주도와 가까운 남해안, 전라도 곡창에서 조달 받았으며 수송의 원활을 위해 병선을 이용하였다고 한다. 전라도의 곡창에 여유가 없을 때 경상도나 서울에서 조달 받는 경우도 있었다.

“제주의 세 고을의 기민을 구제하는 일이 하루가 급한데, 상세히 들으니, 제주도의 형세는, 주(州)에 저축된 진구할 곡물이 세전(歲前)에 바닥이 나게 생겼는데 곡식을 운송할 때는 바람이 잔잔해지기를 기다리며 석 달이나 되도록 나오지 못하고 있으며, 전라도는 섬에서 배가 오기를 기다리며 아직도 수송을 하지 않고 있다고 합니다. 수만 명의 백성들의 목숨이 바야흐로 죽어가고 있다고 하는데, 만약 각 고을의 곡물이 다 도착하기를 기다려서 배를 출발시킨다면 그 형세가 필시 너무 늦어지게 될 것입니다. 통신(統臣) 및 두 수사(水使)로 하여금 곡식을 옮겨 싣는 대로 바로바로 들어가서 죽임에 임박한 백성들의 목숨을 구제하게 하는 것이 마땅하겠습시다.”하니, 상이 윤택하였다. 이어 하교하기를, “만약 지체하게 되면 해당 수사가 책임을 면키 어렵다는 뜻으로 분부하도록 하라.”하였다.

현개 12/02/04【원전】 38 집 50 면

실제로 이러한 왕의 명령을 소홀히 하여 처벌을 받았던 사례도 있다.

고부 군수(古阜郡守) 김우철(金宇喆)을 파직하였는데, 제주(濟州)의 진곡(賑穀) 운송을 지체하였기 때문이었다.

영조 22/03/29【원전】 43 집 207 면

조선시대 공적부조에 있어 공급의 주체는 대부분 국가이다. 국가에 명을 받은

지방관, 지방관청이 대신하기도 한다. 그러나 민간에서의 공적부조 사례도 간혹 있다. 다음 기사에 소개되는 바와 같이 전직 관리, 지역부자들이나 富를 축적한 萬德에 의한 것이 그것이다.

본주(本州) 사람으로 전 현감 고한록(高漢祿)은 곡식을 무역해 진홀에 보낸 것이 무려 3백 석이나 되고, 장교(將校) 홍삼필(洪三弼)과 유학(幼學) 양성범(梁聖範)은 자원해서 납부한 곡물이 각각 1백 석이나 되니, 가상하기 그지없습니다.”

전 현감 고한록이 매번 사재(私財)를 내놓곤 하는데 바다 밖의 풍속으로 볼 때 백성들을 사랑할 줄을 알고 있으니 정말 가상한 일이다. 특별히 대정 현감(大靜縣監)으로 임명했다가 이어 군수(郡守)의 경력을 쌓게 하라. 홍삼필과 양성범이 1백 석을 자원해서 납부한 것은 육지에서 1천 포(包)와 맞먹는다고 할 수 있다. 이들 모두를 병조로 하여금 순장(巡將)으로 승진시켜 임명토록 하라.

정조 19 【원전】 46 집 574 면

제주(濟州)의 기생 만덕(萬德)이 재물을 풀어서 굶주리는 백성들의 목숨을 구하라고 목사가 보고하였다. 상을 주려고 하자, 만덕은 사양하면서 바다를 건너 상경하여 금강산을 유람하기를 원하였다. 허락해 주고 나서 연로의 고을들로 하여금 양식을 지급하게 하였다.

정조 20/11/25 【원전】 46 집 682 면

3. 급여의 형태

조선시대 공적부조의 급여형태는 현물중심이었다. 곡식, 소금, 무명, 의약품, 종자 등 직접 적 급여품과 토산물의 진상, 각종 부역, 제사의 상공(常貢)과 내사(內司) 및 각사(各司)의 노비신공(奴婢身貢) 등을 감면(蠲減)하는 경우도 있었다. 아울러 과거 실시, 민간차원의 구휼을 포상, 노인 잔치, 민간 품행에 대한 포상 등을 실시하여 민심의 동요를 막는 방법도 있었다.

제주(濟州)의 기민(飢民)을 진홀(賑恤)하였다. 경승부 소윤(敬承府少尹) 이각(李愨)을 보내어 쌀·콩 1천 석으로 진홀하고, 또 쌀·콩 1천 5백 석으로 말[馬]을 사들이었다.

태종 5/12/17【원전】 1 집 345 면

“제주목(濟州牧)이 민가 2천 3백 16호, 정의현(旌義縣)이 6백 40호, 대정현(大靜縣)이 6백 20호이니, 충청도 해연의 각군과 전라도 각군의 잡곡(雜穀)을 옮겨다가 매호에 안배하여, 콩·보리·팥 종자 각각 한 말씩을 주어 농사를 독려하고 민생을 살리게 하여 주시옵소서.” 하므로, 그대로 따랐다.

세종 1/04/13【원전】 2 집 311 면

위 기사에서 알 수 있듯이 쌀, 콩, 잡곡, 소금, 무명, 종자 등을 전달받았고 이와 동시에 아래 記事에서처럼 부역, 진상품, 각종 세금 등을 감면하는 경우도 있었다.

“제주(濟州)·정의(旌義)·대정(大靜) 등 3개 읍 인민의 구황곡(救荒?) 쌀·콩·잡곡을 아울러 1만 석과 소금 1백 석을 상선(商船)을 빌려 조운(漕運)하고, 또 <일부를> 3읍 관선(官船)에 나누어 싣고 들여보냈사운데, 그 부족한 미곡은 그 도의 감사로 하여금 적당히 헤아려서 더 운송한 뒤에 제달하게 하소서.”하여, 그대로 따랐다. 이는 전라 감사의 제청에 의하여 취해진 것이었다.

제주 별건 어사(濟州別遣御史) 황귀하(黃龜河)가 장계(狀啓)하여 회전복(灰全腹)을 해마다 봉진(封進)하는 어려움을 말하니, 임금이 우선 감면하라고 특별히 명하고 이어서 본도(本島)에서 진상(進上)하는 물건은 모두 3분의 2를 줄이라고 명하였다.

세종 16【원전】 40 집 586 면

함흥(咸興)·영흥(永興) 두 본궁(本宮)에 준 노비에게는 올해의 신공(身貢)을 감해주라고 명하였다. 그리고 본도는 삼명일(三名日)의 물선(物膳)을 올해까지 받지 말고 삭선(朔膳)도 올해까지 반으로 줄이도록 하였다. 제주는 삼명일 방물과 물선을 올해까지 받지 말고 감글 이외의 삭선도 올해까지 반으로 줄이라고 명하였는데, 북로와 제주에 흉년이 들었기 때문이었다.

영조 44/05/19【원전】 44 집 286 면

4. 전달체계

조선시대 공적부조의 전달체계는 국가중심인 공공전달체계 방식을 택하였다. 이

전달체계는 당시 사회 상황을 고려해 볼 때 가장 안정적이고 효율적인 방법이었다고 보아진다. 이러한 공공 전달체계 방식은 중앙과 지방간의 분권적이고 연계적 형태를 취한 것으로 보아진다. 즉, 각 지역의 공적부조에 대한 책임과 시행은 지방에 파견된 지방관에게 있었고, 지방관은 그 책임을 정상적으로 수행해 간다. 그러나 비정상적 상황이 발생할 경우, 중앙이 직접 개입하는 것이다. 즉 관리와 물자를 중앙에서 직접 조달하고 정책의 전반을 관리·감독하는 것인데 이 두가지 형태가 결합된 것이 조선시대 공적부조의 전달체계의 특징이라고 할 수 있다. 이러한 전달체계는 중앙이 가지는 장점, 즉 재정안정, 제도적·법적 지속성 등과 지방의 장점 즉 연결성, 신속성, 상황탄력성 등을 결합한 것으로 당시 국가 규모가 이를 감당할 만 하였고 중앙통치에도 효율적이었기 때문에 장기간 지속되었던 것으로 추측할 수 있다.

공적부조가 이루어지는 과정을 살펴보면, 우선 제주도에 파견된 중앙관리가 이곳의 사정을 장계 올리고 그 다음, 실정을 파악하러 중앙에서 안무사, 진제사가 파견되어 그 실상을 파악하는 장계를 올리면 조정에서 조치를 취한다. 이에 대한 모든 시행은 지방관리가 맡아서 하지만 특별 파견관리로 '구황어사'가 파견되기도 하였다.

이러한 전달체계 외에 제주의 목민관이 진언을 하거나 서울에 간 제주사람들의 진언 등을 통하여 정부에 기근상황이 알려지면 정부에서 진상파악을 위해 관리가 파견되고 그 보고서에 따라 공적부조가 명하여 지는 경우도 있었다.

5. 공적부조의 財源

조선시대 공적부조의 재원은 중앙의 비축곡, 지방의 비축곡이다. 기근이 발생하면 일단 제주지역에 비축된 곡식을 풀고 다음 중앙에 지원을 요청하게 되는데 이때 중앙은 신속한 식량지원을 위해 나리포 등지의 호남, 영남(兩南) 등의 호조 비축미를 수송의 안정을 위해 병선을 수송한다.

드문 경우이긴 하지만 제주지역에 보관된 금, 은, 무명 등을 곡식과 바꾸어 조달하였다.

이 경우가 나타난 시기는 아직 중앙결속력이 그 이후 시대에 비해 약했기 때문, 다시 말하면 제주가 독자적 통치활동을 영위하였기 때문으로 보인다.

“금년에 큰 바람으로 인하여 곡식이 손상되어 고을 사람들이 먹을 것이 없어서 소와 말을 잡아 양식을 하는 자가 매우 많습니다. 지난 병술년에 사송(賜送)하신 조두(粗豆) 천 석(石)을 이른 봄부터 환납(還納)으로 각호(各戶)에 분급(分給)해 주었기 때문에 관고(官庫)가 비었으니, 구황(救荒)할 계책이 없습니다. 지금 관중(官中)에 준비해 두었던 포화(布貨)를 토관(土官)에게 나누어 주고 황금(黃金) 4냥(兩) 6전(錢)과 백은(白銀) 2백 91냥(兩)을 바꾸어 사람을 보내어 바치오니, 비읍건대, 그 값을 계산하여 잡곡(雜穀)으로 주셔서 흉년을 구제하게 하소서.”하니, 임금이 말하였다. “금과 은의 값은 모두 시가(時價)에 의해서 주고, 따로 진제관(賑濟官)을 보내어 쌀과 콩을 요량해 주어서 백성들로 하여금 굶어죽지 않게 하라.”

태종 8/10/16【원전】 1 집 458 면

제주(濟州)에 큰 기근(饑饉)이 들었으므로, 진휼청(賑恤廳)에 명하여 곡식 8천 석(石)을 양남(兩南)의 연해(沿海) 각 고을에 나누어 정하고, 통제영(統制營)·수영(水營)에서 관할하는 배로 운반해서 진휼(賑恤)하게 하였다.

숙종 29/12/15【원전】 40 집 60 면

“갈두산(葛頭山)에 저장된 곡식과 호남 연해 고을에서 1만 석에 한정하여 들여보내소서.”

하였는데, 그후에 다시 전(前) 목사(牧使) 이익한(李翊漢)이 저장해 둔 곡식이 1만 5천 석이 되니 다만 5천 석만 입송(入送)하기를 청하였다. 이때에 이르러 제주 목사 변시태(邊是泰)가 도민(島民)의 황급한 상황을 치계(馳啓)하여 청하기를,

“양남(兩南)의 곡물을 보리가 나오기 전까지 한정하여 계속 입송(入送)하소서.”

하였는데, 비국(備局)에서 복주(覆奏)하여 청하기를,

“5천 석을 우선 엄중히 신칙하여 급히 보내고, 호조의 세염(稅鹽) 3백 석도 또한 획급(劃給)하기를 허락하고, 목장(牧場)과 둔마(屯馬)의 낙인(烙印)·점열(點閱) 및 군병(軍兵)의 조련(操鍊), 노비(奴婢)의 추쇄(推刷) 등의 일은 모두 정지하고, 노비의 옛날에 미수(未收)한 신공(身貢)을 정지하되 새로 받아들이는 것은 절반으로 하고, 또 공명첩(空名帖) 1백 장을 주소서.”하니, 임금이 윤허하고, 공명첩(空名帖) 50장을 더 주라고 명하였다. 하교하기를,

“절도(絶島)는 육지(陸地)와 달라서 곡식을 옮기는 외에는 구활(救活)할 계책이 없다. 온 섬의 백성이 모두 나의 적자(赤子)인데, 어찌 차마 그들이 죽는 것을 서서 보

면서 구제할 방안을 생각하지 않겠는가. 무슨 곡식이거나 더 잇따라 들여보내어 우리 무고한 백성으로 하여금 쇠약하고 수척하는 근심이 없도록 하라.”하였는데, 변시태의 급함을 알리는 장계가 또 다다랐다. 비국(備局)에서 청하기를, “영남 연해 고을의 곡식 5천 석을 급히 들여보내소서.”하니, 윤택하였다.

숙종 39/09/28 【원전】 40 집 517 면

① 공명첩 발행

… 공명첩(空名帖)을 얻어 곡식을 모우게 하소서…

[숙종 054 39/09/15(기미)]

… 또 공명첩 1백장을 주소서…하니 임금이 윤택하고 공명첩 50장을 더 주라고 명하였다. [숙종 054 39/09/28, 원전 40집, 517면]

공명첩이란 정부에서 명목적인 벼슬을 돈 받고 일반인에게 파는 것을 말한다. 공명첩의 가격은 벼슬의 품계에 따라 다르고, 지역이나 시대에 따라 다르게 나타난다. 심지어 공명첩의 가격을 내려 주는 일도 있었다. 이렇게 조성된 자금은 공적 부조의 재원으로 사용하였다.

② 주전(鑄錢)하여 재정 확충하는 일

…지난번에 제주에서 주전하여 진흙에 보태는 일을 진백(陳白)하였는데… 절도에서 주전하면 간교한 폐단이 발생하기 쉽다… 섬에서 폐단이 발생할 것이라는 말은 소견이 없지 않으나, 옛부터 전화(錢貨)를 폐지했던 세상은 없었으니, 만약 없앨 수 있다면 그만 이겠지만, 이미 갑자기 폐지할 수도 없고 또 더 주전하려 들지 않는다면 정차 용귀(躰貴)해질 것입니다.. 제주에서는 비록 주전할수 없다 하더라도 만약 경아문에서 더 주전하여 널리 통용… [숙종 064 45/10/17(병진), 원전 41집, 86면]

화폐를 발행하여, 발행이익과 거래활성화로 인해 곡물유통이 원활해진다. 또한 발행된 화폐를 가지고 곡식을 구입할 수 있다는 것이다. 이 당시 화폐발행은 ‘금본위제도’가 아니었고 화폐 유통 역시 현재와 같이 활발하지 못했기 때문에 ‘화폐’에 대한 대체재 즉 ‘무명’이나 ‘곡물’의 수요와 공급을 고려해서 발행해야 한

다. 따라서 무작정 화폐발행을 늘이면 화폐의 가치가 폭락하고 또한 ‘그림삼 법칙’ 즉 악화가 양화를 구축하는 현상도 발생할 우려가 있다. 그렇다고 화폐발행을 줄이면 화폐의 가치가 액면보다 엄청나게 커지게 될 수도 있다. 따라서 화폐를 발행하여 財源에 확충을 도모하겠다는 발상은 신중히 결정 할 수밖에 없었다. 이러한 관계로 이 시도는 시행되지 못하였다.

③ 말을 팔아 賑救 마련

...땅은 좁은데 말이 많아서 잘 먹여 기르지 못하니, 못한 말을 뽑아내어 연해의 각 고을에 나누어 팔아서 賑救의 밑거리에 보태게 하소서..

숙종 013 08/01/15(계해) 원전 38집 577면

그 당시 제주도에서 사육되고 있던 말을 진상마로 군마로 이용되는 것이었다. 물론 이 말의 가치는 제주도 산물 중 가장 높은 것이었다. 이 말 들 중 일부를 팔아서 賑恤米를 마련하자는 착상이다. 물론 받아들여지지는 않았다.

④ 屯田 개척하여 재원 확보

이 방법은 위 방법들에 비해 생산적이었으나 그 성과가 나타나기까지는 시일이 걸리고 그 효과도 보편적이지 못하다는 결점이 있었다

“본주(本州)는 세 고을인데, 암석(巖石)이 많고 토질이 척박한데다가 특 트인 큰 바다가 앞에 있습니다. 때문에 풍재(風災)나 한재(旱災)를 당하기가 쉽습니다. 따라서 흉년을 만나면 이를 진구(賑救)할 계획도 없습니다. 정의(旌義)·대정(大靜) 지경의 노는 땅에 둔전(屯田)을 개척, 곡식을 심어 흉년 진구에 대비하게 해주소서.”하니, 그 대로 따랐다.

중종 16/03/08 【원전】 16 집 21 면

이상과 같은 방법들이 국가 주도 혹은 중장기적 재원 마련 방법이었다면 다음의 방법 즉 屯田을 팔아 곡식을 사는 것은 생산수단을 매각함으로써 재생산의 기반을 박탈하는 행위였다. 그럼에도 불구하고 시행하였다는 것은 당시 기근이 얼

마나 심각하였고 그 대책이 지극히 제한적이었음을 반증한다.

제주 등 세 고을에 크게 기근이 들어 다투어 말을 잡아먹었는데, 백성들이 모두들, '말을 잡아먹느니 차라리 국가의 둔전에 바치고 국가 곡식을 받아먹는 것이 낫겠다.' 고 하였다. 이를 목사 노정이 보고하고 상경한 제주 사람들도 이를 비극에 호소하였으므로, 허적이 상계 아뢰어, 태복시 소속의 양남 둔전의 곡식으로 값을 계산해 주고 사들여 연해의 목장에 두도록 청하니, 상이 허락하였다.

현개 11/09/11 【원전】 38 집 34 면

제주는 항상 육지로부터 도움을 받았다. 그러나 '제주가 湖南을 구휼' 한 사례도 있다. 보통은 육지부, 특히 전라도 등지로부터 곡식과 소금 등을 救恤받던 제주도가 간혹 육지부를 救恤했던 기록이 있다.

제주의 곡식을 옮겨 호남 연해의 기근이 든 고을을 구휼하게 하다. 제주의 곡식 4천 석을 옮겨 호남 연해의 기근이 든 고을에 나누어주어 진휼하였다.

[현개 006 02/11/16(신묘) 원전 37집 251면]

6. 공적부조의 규모

조선시대 공적부조의 규모와 범위는 어느 정도였을 까? 당시 공적부조의 규모를 쉽게 짐작하게 하기 위해 비슷한 시기를 택해 표로 작성했다.

〈표 1〉 공적부조의 규모

시 기	정조 16.12-17.5	정조 19.1-5	정조 19.10.-20.4
시 기	정조 16.12-17.5	정조 19.1-5	정조 19.10.-20.4
대 상	61,453명	65,329명	51,303명
곡 식 량	22,182석	25,905석	35,123석
1인당/월	0.061석	0.099석	0.114

자료: [정조 037 17/05/22(계축), 원전 46집 390면]

[정조 042 19/05/11(신유) 원전 46집 574면]

[정조 044 20/06/06(경진), 원전 46집 653면]

* 정조 19년의 경우, 원 자료에는 기민수가 72만5천3백29명이라고 나와 있으나, 이는 72萬이 아니고 6萬으로 추정된다.

이 표와 함께 정조 18년 10월 제주목사의 장계를 살펴보면

… 남은 곡식 200석과 다른 데서 떼어온 1백여석을 가지고 각고을에 나누어주어 죽을 먹이게 하고… 환자를 주어야 할 자는 장정 3만7천9백18명이고, 노약자는 2만4천7백80명입니다… 10월부터 내년 보리가 익을때까지 우선 빌어먹고 있는 가호부터 차차로 더 주어 한달에 세번씩 배정할 경우에 들여와야 할 쌀이 2만2천2백여석…

[정조 041 18/10/23(정축), 원문 46집 515면]

이 경우에, 62,698명에게 6개월간 구호에 필요한 곡식이 22,200여 석이라고 한다면 1인당 월 0.059석 정도가 필요하다. <표 1>과 비교하면 정조 17년의 경우와 비슷하게 나타난다. 이 정도의 양이면 가장 기본적인 양, 즉 하루에 한번 죽을 쑤 먹을 경우에 적합했던 양이었던 것으로 보인다. 물론 이러한 양은 비축된 곡식의 양과 기근이나 흉년의 정도에 따라 달라지게 된다고 보여진다. 이렇게 보면 평년작인 경우 반년간 0.25석에서 0.3석 수준의 곡물소비를 하였던 것으로 여겨진다.

IV. 맺음말

조선시대 제주사회는 현대와 같은 정책적·제도적 개념의 '사회복지'가 발달하지는 않았다. 그러나 사회보장의 주요한 축이라고 할 수 있는 公的扶助가 賑恤, 救恤, 救荒 등과 같은 형태로 광범위하고 지속적으로 존재해 왔다. 이러한 공적부조는 자연재해로 인한 貧困·飢饉문제를 중앙이나 지방정부가 책임지고 扶助해주며 생존을 報障해 주는 것으로 生計扶助 뿐만 아니라 醫療保護, 葬祭, 敬老, 結婚 등 다양한 형태로 존재하였다.

당시 공적부조의 대상과 규모가 광범위하고 다양하였으며 국가 통치의 많은 부분을 차지할 정도로 政策的·制度的이었고, 조선후기까지 지속적으로 이어진 특성

을 가진 만큼 당시 제주민들이 공적부조에 대한 依存度는 생존을 좌우할 만큼 절대적이었다고 여겨진다.

조선시대 제주지역의 공적부조를 전개과정을 살펴보면 다음 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째 제주지역의 공적부조는 점차 중앙집권적 경향이 강해지고 있다. 조선시대 초반 하더라도 공적부조에 대한 財源확보나 기근대책마련 등에서 제주도 자체에서 해결하려는 의지가 여러 史實들에서 찾아볼 수 있다. 그러나 17세기 중반 이후 제주사회의 기근으로 인한 生計, 醫療, 敬老 등과 같은 공적부조는 財源이나 政策 모든 측면에서 중앙정부의 절대적 비중이 확대되어가고 있어 제주민들이 公의扶助 면에서 국가 의존도를 심화시켜가고 있음을 알 수 있다.

둘째 중앙에 대한 공적부조 의존의 확대는 지역사회의 공적부조 기능을 약화시키고 점차 소멸시켜 간다. 이웃이나 친척에 의한 상호부조 기능도 약화되며 地域 勢道家, 地主들에 의한 공적부조도 간헐적으로만 이루어진다. 예를 들면 이들은 '空名帖'을 사는 것을 통한 간접적이고 왜곡된 형태의 공적부조만 이루어졌는 것을 알 수 있다.

셋째 중앙의 총체적 개입, 중앙의존의 가속화는 제주도 공적부조 전개에 있어 '道德的 解弛' 현상이 나타나는 결과를 가져온다. 예를 들면 救荒에 대비하여 제주도 자체로 창고를 신설하고 여기에 곡식을 보관했는데 관리 소홀로 필요할 때 먹지도 못하고 전부 버리는 가 하면, 제주도에 이송할 곡물을 저장하던 나리포 창고 또한 관리문제와 이송과정에서 여러 가지 부조리한 문제가 자주 거론되었다. 또한 공적부조에 대비한 자체 생산시설 확충과 종합적인 대비책이 실효를 거두지 못한다. 이와 아울러 공적부조의 중앙의존 가속화 문제는 곡물소비의 歪曲을 가져온다. 심지어 보리농사가 평년작을 넘은 해도 賑恤穀을 요구하여 중앙정부가 이 문제를 조사하였던 것 등으로 미루어 보아 제주도의 곡물생산기반이 停滯되고 解體되어진 측면도 존재하였을 것으로 사료된다.

이러한 특징을 가진 조선시대 제주사회의 공적 부조는 19세기말 20세기 초 까지 이어지다가 이후 식민정책의 일부로서 施惠 또는 慈善으로 전개되어지는 일본의 救護政策 속으로 埋沒되어 간 것이다.

〈참고문헌〉

- 金載昊(2001), "韓國 傳統社會의 饑饉과 그 對策", 2001 경제학공동학술대회발표
요지문
- 李相培(2000), "18-19세기 自然災害와 그 對策에 관한 研究", 「國史館論叢」89,
pp.116-149.
- 박정호(2001), 「社會福祉政策論」, 학지사
- 서울시스템(1995), 「朝鮮王朝實錄 (1392-1863)」CD롬
- 申政滉(1998), "韓國 公的扶助의 改善方案 摸索", 「복지행정논총」제4집
- 濟州道(1999), 「備邊司臚錄 濟州記事」
- 濟州道(2001), 「承政院日記 濟州記事」
- 崔命洵(1994), 「韓國社會福祉 理念의 史的 研究」, 백산출판사
- 崔昌茂(1997), "朝鮮王朝 後期の 救貧制度에 관한 研究"
- 현외성(2001), 「社會福祉政策講論」, 양서원