

조선후기 제주사회의 빈곤과 구빈활동

진관훈*

<차례>

- I. 서론
- II. 빈곤의 개념과 원인
- III. 조선후기 제주사회의 구빈제도
- IV. 결론

국문요약

이 글은 조선후기 제주사회의 빈곤의 원인과 규모 그리고 자연재해로 인해 발생하였던 빈곤에 대한 대책과 구빈활동을 고찰하고자 하는 연구이다. 조선시대 빈곤의 개념은 현재와는 다소 다르지만 빈곤문제는 그때나 지금이나 형태만 달라질 뿐 여전히 심각한 사회문제이며 개인의 생존과 사회갈등을 유발하는 중요한 문제이다. 조선시대 제주사회의 빈곤은 현재 보다 훨씬 더 심각하고 광범위했으며 주로 자연재해에 의해 발생했다. 조선시대 제주도민에게 직접적이고 광범위한 피해를 주었던 자연재해는 三災, 즉 風災, 水災, 旱災 등 이다. 조선시대 제주도의 자연재해는 風害가 44건으로 가장 많고 水害 30건, 旱害 23건, 凍害 10건으로 나타났다. 자연재해는 당시 농경본위의 사회에서 농가소득에 직접적인 피해를 주었으며 대부분 凶荒과 饑饉으로 이어져 광범위한 절대적 빈곤 현상이 발생했다. 이러한 빈곤에 대처하기 위해 조선시대 제주사회에는 賑恤, 救恤, 救荒 등과 같은 구빈제도가 있었다. 또한 자연재해로 인한 빈곤·飢餓문제를 중앙이나 지방정부가 책임지고 扶助해 주는 生計扶助 뿐 아니라 醫療保

* 제주테크노파크 선임연구원

護, 葬祭, 敬老 등의 구빈제도가 시행되었다.

주제어 : 제주, 빈곤, 자연재해, 구빈활동, 진휼(구휼), 구황.

I. 서론

인류역사는 ‘빈곤과 투쟁하는 역사’라는 에프스타인(Epstein)의 말과 같이 빈곤은 인류역사상 최고의 난제 중 하나이며 지금도 세계도처에서 가장 시급한사회적 문제로 주목받고 있다(김동국, 1979: 273쪽).

빈곤문제는 예전이나 현재에도 형태만 달리할 뿐 여전히 심각한 사회문제일 뿐 아니라 개인의 생존과 사회갈등을 유발하는 위급한 상황으로 여겨진다. 조선후기 제주사회는 역시 자연재해로 인한 총체적 빈곤으로 생존에 많은 어려움을 겪었던 것으로 보이는데, 이 논문에서는 이러한 조선후기 제주사회의 빈곤문제와 대책, 구빈제도를 사회복지발달사의 관점에서 고찰하고자 한다.

현대 학문에서 빈곤에 대한 연구는 빈곤의 원인, 사회적 불평등의 문제, 부의 재분배 문제, 하위문화로서의 빈곤과 일탈, 그리고 사회보장제도의 효율성에 대한 논의에 초점이 맞추어져 있다. 이와 함께 빈곤이 가지고 있는 다양한 문제를 通時的으로 살펴보는 역사적 접근방법으로 연구하는 학자들도 있다.

조선시대 제주사회 빈곤은 대부분 자연재해에서 비롯되었다. 특히 매년 8, 9월 불어오는 태풍으로 인한 피해인 風災와 水災, 旱災 등과 같은 자연재해로 인해 조선시대 제주사회는 2~3년에 한번 씩 흉년과 기근에 시달렸다. 당시의 빈곤과 기근은 지금보다 훨씬 광범위했으며 재생산 기반의 상실과 식량의 절대부족 상황을 초래하여 생존자체를

위협하는 것이었다.

조선시대 제주사회에서 천재지변으로 인한 재해, 흉년, 외적의 침략, 전염병 등에 의해 발생하여 개인의 능력을 벗어나는 빈곤에 대한 대책 마련과 飢民의 구제는 전적으로 왕의 책임이었다. 백성 한사람이라도 굶주리고 정상적 생활을 유지하기 곤란한 상황이 발생하게 되면, 王道主義에 입각하여 왕과 왕의 책임과 권한을 위임받은 지방관리가 전적으로 책임지는 것으로 해석할 수 있다.¹⁾

이 연구의 기초자료가 되는 조선후기 제주사회의 빈곤과 구빈제도에 관한 기록들은 『朝鮮王朝實錄』, 『備邊司謄錄』, 『承政院日記』 등에서 찾을 수 있다.

이 글은 1장 서론과 2장에서 빈곤의 개념과 빈곤의 원인, 빈곤의 실태 등을 살펴보고 3장에서는 조선시대 구빈제도의 이념과 구빈제도, 조선 후기 제주사회에서의 구빈활동을 고찰하였다. 결론에서는 이를 바탕으로 조선후기 제주사회 구빈활동의 역사적 의의와 현대 사회복지사적 의미를 제시하였다.

II. 빈곤의 개념과 원인

1. 빈곤의 개념과 빈곤관

‘빈곤이란 무엇인가?’, ‘빈곤의 원인은 무엇인가?’, ‘어떻게 하면 빈곤 문제를 해결할 수 있을까?’ 등에 대해 동서고금의 수많은 사람들이 나름의 해답을 찾기 위해 고심하고 노력해왔다.

1) 봉건사회의 구빈제도는 마르크스 이래 ‘빈곤의 책임이 개인에 있지 않고 국가나 사회의 구조적 모순에 기인 한다’는 ‘갈등주의적 빈곤관’과는 성격이 다르다.

빈곤의 개념은 시대에 따라, 사회에 따라, 사람에 따라 다르게 인식되고 있으며 완전히 분리될 수 없는 여러 가지 의미들이 항상 내포되어 있어, 빈곤은 언제나 그것이 발생하는 사회의 관습에 따라 규정되었다(김영모, 2010:11쪽). 종래의 빈곤은 소득의 좁은 개념과 신체적 효율성의 유지라고 규정되었다. 그러나 오늘날에는 상대적인 관점에서 규정하고 또한 자원과 생활양식에 기초하여 규정하는 경향이 있다. 빈곤의 절대적 개념을 餓死와 같은 상태를 말하기도 한다. 근대 초기 영어에서 ‘빈곤(poverty)’이란 단어는 재물을 조금 또는 아예 가지지 못한 상태, 바람직한 또는 욕망하는 만큼의 사회적 지위를 가지지 못한 상태, 생활필수품의 품귀(dearth) 또는 부족(scarcity), 영양부족에서 비롯되는 신체상의 허약이라는 네 가지 의미를 가지고 있다(허구생, 2010: 14쪽).

아울러 빈곤은 역사적으로 사회적 지위(신분 또는 계급)와 밀접하게 관련되어 있으며 사회적 지위는 그것을 유지하는 데 필요한 생계수단(means of subsistence)의 보유를 전제로 하고 있다(허구생, 2010: 17쪽). 이를 종합해 보면, 빈곤이란 기본적 욕구를 충족시킬 수 있는 능력이 부족한 상태, 즉 재화와 서비스를 사용할 수 있는 능력이 부족한 상태라 할 수 있다.

지금까지 빈곤은 주로 경제적 측면에서 논의되었는데, 경제적 측면에서의 빈곤은 객관적인 비교기준이 있느냐 여부에 따라 객관적 빈곤²⁾과 주관적 빈곤³⁾으로 나누어진다(김기원, 2009: 56쪽). 이와 함께 근래에 와서는 문화적 빈곤과 인간적 빈곤의 측면에서도 거론되고 있다.

2) 객관적 빈곤은 다시 객관적으로 측정되는 객관적 빈곤과 주관적 빈곤으로 나눌 수 있다. 객관적으로 결정된 절대적 최저한도보다 적게 가지는 것을 절대적 빈곤이라고 하고 사회구성원 가운데 다른 사람들보다 상대적으로 적게 가지는 것을 상대적 빈곤이라고 한다.

3) 주관적 빈곤이란 자신이 충분히 갖고 있지 않다고 주관적으로 느끼는 것이다.

다음으로 빈곤으로 인해 발생하는 빈곤문제는 빈곤이 존재하는 사회 형태에 따라 상이하게 규정된다. 이러한 빈곤문제는 사회형태에 따라 4가지 방법에 의하여 나누어 볼 수 있는데, 첫째 빈곤을 봉건사회에 있어서 귀속적 신분으로 보는 경우, 둘째 빈곤을 봉건사회의 부패의 직접적인 영향으로 생긴 부랑생활로 보는 경우, 셋째 빈곤을 17세기 20세기 초까지 물질적 생계비의 문제를 개인적 실패에서 찾으려는 경우이며, 마지막으로 20세기 빈곤을 물질적 생계비와 사회적 불평등과 같은 사회 문제로 보려는 경우가 있다(김영모, 2010: 6쪽).

한편 조선시대 빈곤은 주로 호구지책을 해결하지 못하거나 의식주 같은 민생문제가 해결되지 못할 때를 일컬었는데 개인, 사회, 국가 모두에게 큰 고통과 파괴를 가져오는 매우 심각한 사회·경제적 문제로 인식되었다. 따라서 개인이나 가정이 빈곤하게 되면 필요한 물자를 마음대로 살 수 없음은 물론 의식주에 대한 기본적인 욕망마저 채우지 못하거나 여러 날 굶어 배가 고프지 못 견딜 지경에 달했을 때 사람들은 이성을 잃게 되고 차마 인간으로서는 하지 말아야 할 일 까지 저지르기도 하였다(김상규, 2009: 12쪽).

일반적으로 어느 시대, 한 사회의 빈곤에 대책이나 정부의 구빈제도를 올바르게 파악하려면 빈곤에 대한 지역사회의 정서와 인식, 태도를 나타내는 '빈곤관'에 대한 고찰이 전제되어야 한다. 이러한 차원에서 가난, 빈곤과 관련된 제주속담을 통하여 조선시대 제주사회에서의 빈곤에 대한 개념과 사회적 인식, 태도를 살펴보면 다음과 같다.

조선시대에는 '가난은 나라도 구하지 못 한다'는 개인주의 숙명적 빈곤론이 강했다.⁴⁾ 제주사회 역시 유사하게 나타나는데, 절대적 빈곤으로

4) 이것은 현대에 와서 거의 부정되고 있다. 빈곤은 국가가 재정과 정책을 통하여 구할 수 있다는 것이다.

빛어지는 사회현상들에 대해 ‘가난구젠 나라도 못 혼다’(가난 구제는 나라도 못한다), ‘가난흔게 죄인다’(가난한 것이 죄이다), ‘가난흔 집이 식께 돌아오듯 혼다’(가난한 집 제사 돌아오는 듯하다) 등 빈곤의 결과가 어떻게 나타나는 가를 숙명론적으로 표현하고 있다.

‘편안이 가난인다(편안이 가난이다)’라는 속담은 열심히 일해도 그날 그날 먹고 살아가기가 어려웠던 당시에 편히 지내고서는 도저히 생계를 해결해 갈수 없었으며 일을 덜하고 한가롭게 생활하다가는 가난에서 벗어날 수가 없었다는 의미를 지니고 있어(고재환, 2002: 464쪽) 누구나다 열심히 일해야 하며 일하지 않고 게으른 구성원들은 사회적으로 비난받는 다는 사회적 인식을 엿볼 수 있다.

‘석달만 동녕질하민 일홀 생각 엇(웃)나(석달동안 구걸을 하다보면 일할 의욕이 없어진다)’라는 속담은 일을 열심히 해야 겨우 생존할 수 있는 환경에서 남의 집에 돌아다니면서 얻어먹는 일을 삼개월간 계속하게 되면 일할 생각이 없어진다는 의미이다(고재환, 2002: 267쪽). 의존의 심화되면 근로의욕이나 자립심이 소멸된다는 의미에서 현대 사회복지에서의 ‘의존의 함정’, ‘빈곤의 함정’ 문제로 이해할 수 있다.

‘밥 동녕 말곡 글 동녕 흐라(밥 동냥말고 글 동냥하라). 이 속담은 남에게 빌어먹는 동녕질은 남의 미움을 받기 일쑤이고 사회적으로 무척 비난받는 일이었기 때문에 제 몸 하나 가누지 못하는 남에게 의존하고 사는 게으른 사람으로 비쳐진다는 의미이다(고재환, 2002: 204쪽).

이상에서 보면 조선시대 제주사회에서는 빈곤을 숙명적으로 받아들였지만 동시에 개인의 게으름·의존·구걸 등에 의한 빈곤은 사회적으로 용납하지 않았던 것으로 보인다. 이는 토지생산성이 낮고 잉여가 부족한 발농사 위주의 조선시대 제주사회에서는 근로능력이 있는 가족 내지 마을 구성원 모두가 자기 식량을 구하기 위해 열심히 일하지 않으면

안 되었기 때문이었던 것으로 여겨진다.

빈곤에 대한 사회적 태도는 특정사회가 가진 가치체계와 관련이 있고 또 가치체계는 경제·사회적 변화와 밀접한 관련이 있다. 또한 빈곤과 빈민에 대한 인식의 변화는 사회정책의 변화로 이어지며 사회정책은 빈곤에 대한 집단적 태도를 반영하는 것인 동시에 반대로 집단적 태도의 변화를 가져오게 만들기도 한다.

제주사회는 전통적으로 三無, 즉 거지 없고[乞無] 도둑 없고[盜無], 대문이 없는[大門無] 사회였다. 이러한 제주사회에서 거지를 바라보는 사회적 태도는 크게 두 가지 양태로 나누어진다. 하나는 동정의 대상으로 보는 것이고 다른 하나는 혐오의 대상으로 보는 것이다. 전자는 거지를 가엾고 불쌍한 존재로 이해하는 한편 후자는 나태하고 게으른 존재로 보는 것이다(김준형, 2011: 93쪽). 전자는 주로 개인적 결함이 아닌 자연재해로 인한 기민인 경우에 해당되며 후자는 무능력, 나태, 게으름과 같은 개인의 도덕적 해이(Moral hazard)에 기인하여 거지가 된 경우이다.

다시 말하면 전자가 거지를 통해 권력층의 모순을 비판하는 데 초점을 맞췄다면 후자는 지배층의 입장에서 거지를 도덕적 해이로 인한 개인적 문제에 초점을 맞췄다(김준형, 2011: 98쪽)고 할 수 있다. 따라서 빈곤에 대한 구빈대책은 그 빈곤의 원인이 '자연재해' 혹은 '개인적 결함'에 따라 달라지는데, 조선 후기 제주사회의 구빈제도의 대상은 대부분 자연재해로 인해 발생하는 빈곤과 기민에 대처하였던 것으로 보인다.⁵⁾

5) 養老, 葬祭 등은 '孝'와 '敬'이라는 유교적 이데올로기의 구현이라고 볼 수 있다.

2. 조선후기 제주사회 빈곤의 원인

‘왜 빈곤한가?’, ‘빈곤은 개인의 책임인가?’, 아니면 ‘사회의 책임인가?’ 등에 관한 학문적·정책적 관심은 국가 발생 이후 현재까지도 지속되고 있다. 일반적으로 빈곤의 원인에 대해서는 개인적 원인론⁶⁾과 사회적 원인론⁷⁾으로 구분할 수 있다. 다른 측면에서는 빈곤의 원인을 낙인주의적 관점,⁸⁾ 기능주의적 관점,⁹⁾ 갈등주의적 관점¹⁰⁾으로 구분하기도 한다.

현재에는 빈곤의 원인을 장애 혹은 고령 등으로 인한 근로능력의 상실이나 근로능력이 있다 하더라도 일을 할 수 없는 상황 때문에 빈곤할 수 있다고 보고 있다(김태성·손병돈, 2009: 50쪽).

이러한 현대적 빈곤의 원인과는 달리 전 근대 사회의 빈곤은 대부분 자연재해에 기인한 것이었다. 자연재해 중에서도 백성들에게 직접적이면서 광범위한 피해를 주었던 것은 水災와 旱災이며 凍害, 蝗害, 이상기후 등도 피해를 주었다. 당시 자연재해는 농경본위의 사회에서 농가소득에 직접적인 피해를 주었으며 대부분 凶荒과 饑饉으로 이어졌는데 이로 인해 絶糧사태로 인한 飢民이 발생하는 등 광범위한 절대 빈곤 상황이 발생했다(이상배, 2000: 116쪽).

조선후기 제주사회 역시 이상기후로 인해 자연재해인 三災, 즉 風

6) 빈곤의 원인에 대한 개인적 결함을 강조하는 개인적 원인론에는 인간자본이론, 개인 선택이론, 상속이론, 우연성이론 등을 들 수 있다.

7) 빈곤발생에 대한 사회적 책임을 강조하는 사회적 원인론에는 계급이론, 노동시장 분절이론, 빈곤문화론 등이 있다.

8) 낙인주의적 관점은 빈곤의 원인을 개인의 동기부족, 낮은 열망수준, 무절제, 게으름, 의타심, 과도한 출산, 부적응 등으로 보는 것이다.

9) 기능주의적 관점은 빈곤의 원인을 가구주 또는 가구원의 사망·질병·불구·노령·저교육 수준·부적응 등에서 찾는 경우를 말한다.

10) 갈등주의적 관점은 재산·권위·권력·지식·자원·기회 등의 비소유와 중속상태에서 빈곤의 원인이 있다고 보는 관점이다.

災, 水災, 旱災 발생이 빈곤의 주요한 원인이 되었다.

<표 1> 조선시대 제주도의 이상기후 기록 건수

시기	강풍	호우	가뭄	한파	합계
15세기	6	3	2	2	13
16세기	5	5	4	-	14
17세기	19	13	8	6	46
18세기	12	5	6	-	23
19세기	2	4	3	2	11
합계	44	30	23	10	107

자료 : 『조선왕조실록』, 『증보문헌비고』, 『비변사등록』, 『승정원일기』, 『탐라기년』; 김오진(2009), 『조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구』, 건국대학교 박사학위논문, 31쪽. 재인용.

<표 1> 에서 조선시대 제주도에 이상기후가 나타났던 기록을 살펴보면, 조선시대 제주도는 강풍발생에 기록이 44건으로 가장 많고 호우 30건, 가뭄 23건, 한파 10건으로 나타났다. 강풍과 호우, 가뭄과 같은 이상기후는 연이어 발생할 수 있으며 흉작과 폐작으로 이어진다. 즉 집중호우를 동반한 태풍이 발생하면¹¹⁾ 연이어 강풍과 호우로 인한 풍해와 수해가 발생하며 아울러 가뭄이 나타난다는 것이다. 이를 시기별로 구분하면 17세기에 46건으로 가장 많았고 18세기에는 23건으로 점차 줄어들고 있다.¹²⁾

11) 제주지역에는 연 평균 5~6개의 크고 작은 태풍이 발생한다. 이 중 1-2개의 태풍이 제주지역에 직접적인 영향을 미치며 2~3년에 한번 꼴로 강력한 폭풍우를 동반하는 열대적 저기압 즉, 태풍이 발생한다(기상청(1996), 『태풍백서』).

12) 이러한 기록은 전국 평균과도 일치한다. 소빙기 재난의 초반기인 16세기에 한반도의 재난 발생 빈도가 가장 높고 피해의 정도도 가장 심하였던 시기이다(이태진, 2012: 318쪽). 한반도에는 17세기 소빙기를 지나면서 점차 이상기후와 기근발생 빈도가 줄어들고 있다(김재호, 2001: 47쪽).

〈표 2〉 조선시대 제주도의 자연재해 기록 건수

시기	풍해	수해	한해	동해	합계
15세기	6	3	2	2	13
16세기	5	5	-	-	10
17세기	19	13	8	6	46
18세기	12	5	6	-	23
19세기	2	4	2	2	10
합계	44	30	18	10	102

자료 : 『조선왕조실록』, 『증보문헌비고』, 『비변사등록』, 『승정원일기』, 『탐라기년』; 김오진(2009), 『조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구』, 건국대학교 박사학위논문, p.39. 재작성.

<표 2>는 <표 1>에서 나타난 이상기후로 인해 발생한 조선시대 제주도의 자연재해 기록이다. 조선시대 제주도의 자연재해를 살펴보면, 풍해가 44건으로 가장 많고 수해 30건, 한해 23건, 동해 10건으로 나타난다. 조선시대 자연재해가 발생하면 대부분 凶荒과 饑饉으로 이어져 절대 빈곤으로 이어진다. 간혹 식량이 없어 枵腹해야 할 종자를 먹어 버려 재생산 기반이 붕괴되기도 하고 소나 말을 잡아먹기도 하였다. 소는 당시 중요한 농사의 중요한 동력이었기 때문에 축력감소로 농업생산에 막대한 지장을 주었고 말은 당시 진상품이었으며 군수물자 성격이 강하였기 때문에 배가 고파 말을 잡아먹는 경우 엄벌에 처해져 함경도 등지로 귀양가기도 했다.

조선시대 각종 자연재해에 대한 정부의 대책은 크게 세 가지 방향에서 시행되었는데, 첫째 자연재해를 인간의 힘에 의해 최소한으로 줄이고 예방하는 차원에서의 대책이며,¹³⁾ 둘째 자연재해가 발생하고 있는 과정

13) 澗川공사, 堤防修築, 제방과 보의 구축 등이 해당된다.

에서 인간이 아닌 신의 힘을 빌려 재해를 물리치고자 하는 대책이며,¹⁴⁾ 셋째 재해가 발생한 이후 재해민들을 구휼하는 대책이다¹⁵⁾(이상배, 2000: 130쪽). 조선후기 제주사회 역시 이러한 중앙의 방침과 동일하게 시행되었던 것으로 보인다.

3. 조선후기 제주사회의 빈곤 실태

조선시대 제주사회에서의 빈곤은 절대적 빈곤이며 매우 광범위했다. 당시의 빈곤은 생존과 직결된 음식물, 식량의 부족으로 표출되어 생존에 치명적인 악영향을 주었다. 1794년(정조 18) 沈樂洙牧使의 장계를 통해 조선후기 제주사회의 빈곤규모를 살펴보면 다음과 같다.

沈樂洙牧使의 장계

올해 농사는 대풍이 예상되던 중 8월 27일-28일에 미증유의 태풍과 해일로 거목과 가옥이 무수히 도괴되고 초목이 소금에 절인 듯 말라 죽었으며 오곡이 절종되어 지옥을 방불케 하고 있다. 현재 이재민수는 성인이 37,918명, 아이와 노약자가 24,782명 계 62,700명에 달하고 있다.

제주목사의 장계(정조 18년 10월)

남은 곡식 200석과 다른 데서 떼어온 1백여 석을 가지고 각 고을에 나누어주어 죽을 먹이게 하고 ... 환자를 주어야 할 자는 장정 3만7천9백18명이 고, 노약자는 2만4천7백80명입니다. 10월부터 내년 보리가 익을 때까지 우선 빌어먹고 있는 가호부터 차차로 더 주어 한 달에 세 번씩 배정할 경우에 들어와야 할 쌀이 2만2천2백여 석 ... [정조 041 18/10/23(정축), 원문 46집 515면]

14) 祈雨祭, 祈請祭, 醮祭 등 신에 대한 제사의식이다.

15) 각종 조세와 役의 감면 및 진휼미 배포 등이 해당된다.

위 기사에 의하면 긴급히 지원 받아야 될 인구는 62,698명이며 그들에게 6개월간 구호에 필요한 곡식이 22,200여 석이 필요하다는 것이다. 아래 <표 3>에 나타나 있는 정조 17년의 경우와 비슷하다. 이 정도의 양이면 가장 기본적인 양, 즉 하루에 한번 죽을 쑤 먹을 경우에 적합한 양이었다. 물론 이러한 양은 비축된 곡식의 양과 기근이나 흉년의 정도에 따라 달라진다.

“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 도민들을 염려한 것이 전후로 어떠하였습니까. 심지어 ‘한 지아비가 살길을 잃으면 하루 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】 46집 626면].

당시 사회에서의 飢餓의 규모를 나타내는 기사로 기민수 62,698口 중 1년 사이에 17,963口가 굶어 죽었다는 것인데 당시 전체인구 상황을 고려해 볼 때 기아는 총체적이고 심각한 위기상황이었다고 할 수 있다

<표 3> 구휼의 규모

시기	정조 16.12-17.5	정조 19.1-5	정조 19.10.-20.4
대상	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]

위 <표 3>은 조선조 정조시대 제주지역의 구휼의 규모를 정리한 것이다. 당시 제주지역 인구를 10만에서 12만 명으로 추산한다면 61,000명, 65,000명, 51,000명 등 조선시대 제주지역 인구의 절반에 해당하는 인구가 구휼의 대상이었던 것으로 보인다. 이처럼 당시 빈곤의 범위는 광범위하여 말이나 소, 심지어 사람도 잡아먹는다는 괴소문이 돌기도 했다. 아래의 제주 목사 蘆鋌의 치계를 보면 이와 같은 사실을 확인할 수 있다.

제주 목사 蘆鋌의 치계

“본도(本島) 세 고을 민생의 일은 이미 극도에 이르렀습니다. 모든 백성이 산에 올라가 나무 열매를 줍는데 나무 열매가 이미 다하였고 내려가 들 나물을 캐는데 풀뿌리가 이미 떨어졌으므로 마소를 죽여서 배를 채우고 있으며, 무뢰한 자들은 곳곳에서 무리를 지어 공사간의 마소를 훔쳐서 잡아먹는 일이 부지기수입니다. 그리하여 서로 사람들끼리 잡아먹을 걱정이 조석에 닥쳤으니 비참한 모양을 차마 말할 수 없습니다. 8월부터 죽을 장만하여 구제하고 있으나, 창고의 곡식이 이미 다하여 4만여 명의 굶주린 백성을 다시금 구제할 수 없게 되었습니다. 연해안 고을의 소금을 넉넉히 들여보내소서. 전일 옮겨 온 5천 석의 곡식은 많지 않은 것은 아니나, 1, 2월 두 달의 진휼할 거리도 모자라므로 3, 4월에는 한 되도 남지 않을 것입니다. 앞으로 이어서 진구할 방책을 묘당을 시켜 품처하게 하소서.”하였다 [현종 12/08/08 【원전】 36집 693면].

이에서 알 수 있는 것처럼 당시 제주사회의 빈곤은 중요한 생산도구이며 재산인 마소를 잡아먹을 정도로 식량의 절대 부족하였으며 광범위하여 자체적 해결이 불가능하였다. 백성들이 상황을 극단적으로 잘 나타내 주는 상황은 마소를 잡아먹는 일이며 심지어 사람끼리 서로 잡아먹을 것을 우려하는 상황에 이르렀다는 것이다. 말은 예로부터 농업에 필수적

인 축력일 뿐 아니라 진상품, 정부 관리품목이었으므로 개인의 사정에 따라 어쩔 수 있는 것이 아니었다. 이렇게 재생산 구조 자체를 위협하는 상황까지 이르렀다는 것은 공적부조의 시급성을 극단적으로 나타내 주는 것이다.

參議 邊景鵬 自敘傳의 甲寅乙卯慘凶內容

乙卯年 정월 구호곡 운반선 30척이 화북과 조천포에 입항 하역 작업 중 태풍으로 수천석이 침몰되고 나머지도 침수되는 사고가 발생했다. 甲寅初의 도내인구는 10만이었는데 乙卯年末에 인구는 3만여 명에 불과하였다 (변승규, 1992: 166쪽).

위 參議 邊景鵬 自敘傳의 甲寅乙卯慘凶 내용은 조선시대 제주지역의 기아와 빈곤으로 인해 몇 년 만에 전체 인구 10만 명 중 약 70% 정도가 사망하고 나머지 30% 정도인 3만 여 명 만 살아남았다는 기록이다. 이 기록의 신빙성 검증은 향후 과제라 하더라도 그 정도로 이 당시 기아와 빈곤의 규모는 광범위하고 보편적이었던 것을 반증해 주고 있다.

Ⅲ. 조선후기 제주사회의 구빈제도

1. 구빈제도의 이념과 원칙

조선후기 구빈제도의 이념은 王道主義로 군주는 만백성의 어버이임으로 백성들의 안위가 최대 국정현안이 되었다. 따라서 중앙은 물론 지방관리들의 최대 치정 목표 역시 백성들의 편안한 삶을 보장하는 것이다. 당시 백성의 존재는 노동력, 납세, 군역, 나아가서 국력을 의미하는

것이므로 이들의 삶을 국가가 보장하는 것은 당연한 國富尊位의 논리라고 할 수 있다.

조선후기 제주사회의 구빈행정의 기본원칙은 ①빈민구제에 대한 책임이 국가에 있음을 명확히 하였고 ②빈민구제의 신속을 중요시하고 ③제주사회의 구빈제도의 일차적인 책임을 지방관에 지우고 ④중앙정부는 제주사회의 구빈제도의 지도감독에 치중하고 ⑤제주사회의 구빈제도의 정도는 최소한 생명유지에 족한 식량의 공급 또는 대부로 하고 ⑥상호보조를 동족간의 의무로 규정하고 있다(최명순, 1994: 116-117쪽). 속종실록을 보면 이와 같은 사실을 확실히 알 수 있다.

“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. 살아남은 백성이 지독한 흉년을 거둬 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 마음 먹겠는가? 내가 이미 여러 번 수령(守令)에게 경계하여 반드시 구활(救活)하는 방도를 다하게 하고 묘당(廟堂)에 거둬 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 슬퍼하고 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】 40집 568면].

위 기사에서 살펴 볼 수 있는 것처럼, 왕은 백성의 어버이이며 흉년과 질병으로 인한 백성들의 어려움은 당연히 왕의 책임이었던 것이다. 이에 대해 왕은 자신의 권한과 책임을 위임받은 관리에게 제주사회의 구빈제도에 필요한 물자와 의약품을 준비하여 즉시 내려 보내며 이 조치과정을 矜恤히 지켜보는 것이다. 그래서 호남의 진흙곡을 실은 선박이 무사히 제주에 당도했다는 소식을 듣고 임금이 매우 기뻐하며 海昌尉, 吳泰周에게 御製詩를 내렸다는 기록도 있다.

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 우휼(優恤)을 더하고 이처럼 위로하고 접대하니, 온 세상에서 모두 그 성덕(盛德)을 칭송하였다 [숙종 40/03/11 【원전】 40집 528면].

또한 위 숙종실록 기사에서 알 수 있듯이 조선후기 제주사회의 구빈제도에 대한 왕의 책임은 제주사회의 구빈제도의 전달과정에서도 나타난다. 당시 운송수단이 열악하였고 지리적으로 멀었던 제주까지의 식량 전달은 초미의 관심사가 아닐 수 없었기 때문에 운송의 성공 소식에 왕은 그 기쁨을 직접 표현하였던 것이다.

2. 조선후기 제주사회의 구빈제도

조선시대 역대 왕들은 진휼을 군주의 필수적인 책무로 여기고 중앙의 관리를 파견하여 守令, 監考, 色吏들의 진휼실적을 부단히 파악하게 하고 원활한 실행을 도모하였다.

이러한 조선시대 진휼정책은 크게 진대곡(賑貸穀) 방출,¹⁶⁾ 구황식물의 비축,¹⁷⁾ 노역의 중단, 양곡의 절약¹⁸⁾으로 나눌 수 있으며 조선전기의 구휼제도로는 社倉,¹⁹⁾ 義倉,²⁰⁾ 常平倉 제도 등이 있었다.

조선시대 후기의 구빈제도로는 救荒,²¹⁾ 鰥寡孤獨 및 老幼保護, 備荒 등이 있으며 이외에 倉穀의 改色, 중앙과 지방관아의 제원보호, 穀價조절 등이 있었다(최장무, 1997: 30쪽). 이에 입각하여 조선후기 제주사회에서도 賑恤, 施食, 還穀, 備荒, 孤兒保護, 養老 등의 구빈제도가 시행되고 있었다.

-
- 16) 많은 양의 곡물을 비축하였다가 대부하거나 무상으로 지급하는 한편 물가안정을 위해 염가로 방출하는 등 곡물의 유출을 통제하였다.
- 17) 자연재해를 극복하기 위해 인간이 긴급시 취할 수 있는 구황식물을 비축하도록 다양한 조치를 취하였다.
- 18) 백성의 생계안정을 위하여 양곡을 최대한 절약하여 진휼에 사용함으로써 굶어죽는 자를 최소화하고자 노력했으며 이는 일관성있는 정책으로 지속적으로 추진되었다.
- 19) 사창은 행정기구의 말단인 里民들에 의해 자의적으로 이루어진 구제기구로서 백성들이 凶荒에 대비하고자 상호 협조하여 평상시에 식량을 비축해 두는 방법을 이용하였다.
- 20) 의창제도는 빈곤한 일반서민 중 생산에 종사할 수 없는 무능력자를 구호하기 위해 관에서 무상으로 양식을 지급하거나 대여하는 진휼제도이다. 상평창은 항시 공평하게 일반 서민에게 혜택을 주는 창고라는 의미의 물가조절기관으로서 소비자의 부담을 줄이고 救恤사업과 布穀 및 貯藏穀 교환을 목적으로 하였다. 국가에서는 이 제도를 통해 백성의 曉諭, 유랑민을 방지하여 백성의 생활안정을 기하고자 하였다.
- 21) 구황은 凶荒을 구제한다는 의미로서 재해나 흉년시 飢餓民을 구제해 주는 것으로 무상현물급여인 賑給, 식사를 제공하는 施食, 稅役을 면제해주는 減免稅役 등이 있었다.

이에 기반하여 시행되었던 조선후기 제주사회 구빈제도의 주요대상은 자연재해와 흉년 등으로 인한 빈민과 饑民이었다.

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, 홀전을 시행하라고 명하였다 [효종 3/09/23 【원전】 35집 573면].

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】 36집 176면].

이상의 효종실록 기사에서 알 수 있듯이 조선시대 제주사회 구빈제도는 빈곤과 기아에 대한 생계지원과 의료구조가 주를 이루었다고 할 수 있다. 특히 전염성 질병은 빈곤과 기아로 이어져 죽음에 이르게 하는 심각한 일이었으며 전염병 확대는 민심을 離反시키고 국가나 지역사회를 파괴하는 요인으로 작용하였으므로 구빈제도의 주요한 대상이 되었던 것이다.

다음의 조선전기 세종실록 기사에서 볼 수 있는 사실은 의료구호를 醫生과 함께 중들이 나섰다는 것이다. 고려시대 불교사찰이 의료구호에 주력했던 전통이 조선시대에도 이어져 왔던 것으로 여겨진다.

“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 곳 에다 두므로, 그 괴로움을 견디지 못하여 바위 벼랑에서 떨어져 그 생명을 끊으니 참으로 불쌍합니다. 신이 중들로 하여금 뼈를 거두어 묻게 하고, 세고을에 각각 병을 치료하는 장소를 설치하고 병자를 모아서 의복·식량과 약물(藥物)을 주고, 또 목욕하는 기구를 만들어서 의생(醫生)과 중들로 하

여금 맡아 감독하여 치료하게 하는데, 현재 나병 환자 69인 중에서 45인이 나왔고, 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】 4집 644면].

이와 함께 공식적으로 의료구호가 요구되었을때 醫司가 의약품을 가지고 파견되었던 경우를 속중실록 기사를 통해 알 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(饑疫)의 지식(止息) 여부를 물었더니, 이른바 여역은 염병도 아닌데 너댓새 누워 앓다가 1개월 안에 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 [속중 40/04/21 【원전】 40집 529면].

조선후기 제주사회의 구빈제도의 또 다른 대상은 敬老이다. 물론 우선순위 면에서는 기민이나 의료 다음이었다고 할 수 있지만 다른 제주사회의 구빈제도와 함께 慰撫차원에서 필수정책이었음을 아래의 현종실록 기사를 통해 알 수 있다.

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 본도에 가서 선유할 때에 선조께서 특별히 명하여 한라산에 제사를 지내게 하고 또 따로 사목을 만들어 보내셨으니,

전례에 따라 하소서.”하였는데, 이 일을 비국에 내렸다. 그리하여 응당 거행해야 할 절목 17조를 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】 36집 706면].

이상에서 살펴본 조선시대 제주사회 구빈제도의 대부분 대상은 일반 백성들이었으나 다음 기사에서처럼 일정조건, 혹은 상황적 동기, 구체적인 욕구에 기인하는 경우도 있었다. 즉 진공선을 탔다가 난파되거나 익사한 사람, 각종 부역에 종사했다가 죽은 사람 등 사회적·국가적 공헌이 있는 사람들을 대상으로 하는 구빈제도가 있었는데 다음의 인조실록 기사를 보면 그와 같은 사실을 알 수 있다.

제주의 진공선(進貢船) 5척이 바람을 만나 난파되었는데, 물에 빠져 죽은 자가 1백여 명이였다. 상이 듣고는, 본도로 하여금 그들의 처자들을 잘 구휼하게 하고 배에 실었던 공물을 모두 탕감해 주도록 하였다 [인조 18/02/03 【원전】 35집 81면].

다음으로 조선시대 제주사회의 구빈제도의 급여형태를 살펴보면 조선시대 초기부터 현물중심의 급여가 행해졌으며 진상품이나 각종 세제를 감면하는 경우도 있었다. 즉 곡식·소금·무명·의약품·종자 등 직접 급여품과 토산물의 진상, 각종 부역, 제사의 常貢과 內司 및各司의 奴婢身貢 등을 蠲減하는 경우가 있었던 것이다. 이와 함께 특별과거 실

시, 민간차원의 구휼 포상, 노인잔치, 민간 품행에 대한 포상 등을 실시하여 민심의 동요를 막는 경우도 있었다. 다음의 조선왕조실록 기사를 통해 이와 같은 사실을 알 수 있다.²²⁾

제주(濟州)의 기민(飢民)을 진휼(賑恤)하였다. 경승부 소윤(敬承府少尹) 이각(李愨)을 보내어 쌀·콩 1천 석으로 진휼하고, 또 쌀·콩 1천 5백 석으로 말(馬)을 사들이었다 [태종 5/12/17 【원전】 1집 345 면].

“제주목(濟州牧)이 민가 2천 3백 16호, 정의현(旌義縣)이 6백 40호, 대정현(大靜縣)이 6백 20호이오니, 충청도 해연의 각 군과 전라도 각 군의 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】 2집 311 면].

위 기사에서 알 수 있는 것은 당시 급여형태는 주로 쌀·콩·잡곡·소금·무명·종자 등이었으며 이와 동시에 아래 기사에서처럼 부역·진상품·각종 세금 등을 감면하는 경우도 있었다.

“제주(濟州)·정의(旌義)·대정(大靜) 등 3개 읍 인민의 구황곡(救荒穀) 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 신고 들여보냈사온데, 그 부족한 미곡은 그 도의 감사로 하여금 적당히 헤아려서 더 운송한 뒤에 계달하게 하소서.”하여, 그대로 따랐다. 이는 전라 감사의 계청에 의하여 취해진 것이었다. 제주 별견 어사(濟州別遣御史) 황귀하(黃龜河)가 장계(狀啓)하여 회전복(灰全鰓)을 해마다 봉진(封進)하는 어려움을 말하니, 임금이 우선 감면하라고 특별히 명하고 이어서 본도(本島)에서 진상(進上)

22) 아울러 이를 통해 조선시대 초기부터 제주지역에 대한 진휼이 본격화되었음을 알 수 있다.

하는 물건은 모두 3분의 2를 줄이라고 명하였다 [세종 16 【원전】 40집 586면].

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 감귤 이외의 삭선도 올해까지 반으로 줄이라고 명하였는데, 북로와 제주에 흉년이 들었기 때문이었다[영조 44/05/19 【원전】 44집 28면].

IV. 결론

조선후기 제주사회의 빈곤과 구빈제도를 살펴보면 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 풍제·수재·한재와 같은 자연재해로 인해 발생하였던 조선후기 제주사회의 빈곤·기아문제에 대한 구빈제도에는 중앙이나 지방정부가 책임지고 부조해주는 진휼·구휼·구황 등과 같은 생계부조 뿐만 아니라 의료보호·장제·경로·결혼 등이 있었다.

둘째, 조선시대 제주사회의 구빈제도는 適時 適所, 迅速의 원칙이 행해졌다. 즉 백성들의 피해가 확산되기 전에 신속히 구호해야 하며, 도움을 필요로 하는 곳에 필요로 하는 물품을 정확하고 신속히 전달하는 것이다. 이러한 원칙에 충실한 관리는 나중에 포상을 받고 이에 충실하지 못한 관리는 처벌을 받았다.

셋째, 조선후기 제주사회의 구빈제도는 대상과 규모가 다양하였고 광범위하였으며 국가 통치의 많은 부분을 차지할 정도여서, 당시 제주도민들이 제주사회의 구빈제도에 대한 의존도는 생존을 좌우할 만큼

절대적이었다.

넷째, 조선후기 제주사회의 구빈제도는 중앙집권적 경향이 강했다. 조선시대 초반 하더라도 제주사회, 민간부문에서 재원확보나 기근대책 마련 등을 자체적으로 해결하려 노력하였다는 사실을 역사적 기록을 통해 찾아볼 수 있다. 그러나 17세기 중반 이후 제주사회의 기근으로 인한 생계·의료·경로 등에 대해 제주지역의 재원이나 제도의 측면에서 한계가 있어 결국 중앙정부의 절대적 비중이 확대되어 국가 의존도를 심화시켰음을 알 수 있다.

조선후기 제주사회의 구빈제도는 상호보조를 동족간의 의무로 규정하고 있다. 기민구제는 민관이 따로 없고 나와 남이 아닌 공동체 구성원 모두의 총체적이며 공동의 해결과제로 인식되었던 것이다. 그러나 중앙에 대한 제주사회의 구빈제도 의존의 확대는 지역사회의 민간부조, 구빈기능을 약화시키고 점차 소멸되고 있었다.

다섯째, 조선후기 제주사회의 구빈대상은 주로 자연재해로 인한 빈민과 기민이라고 할 수 있다. 개인적 나태나 게으름으로 인한 빈곤은 사회적으로 죄악시하여 거지를 혐오하였던 것이다. 이를 개인적 빈곤관이라고 할 수 있는데 이것은 당시 제주사회의 봉건적 생산양식과 생산력 부족에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

여섯째, 조선후기 제주사회의 구빈제도는 현대 사회복지 관점에서의 사회적 안전망과는 다른 관점에서 이해하여야 한다. 오히려 조선후기 제주사회의 구빈제도는 14세기 영국 엘리자베스 빈민법과 같이 봉건사회의 주요한 노동력·부역·국력의 원천이었던 생산가능 인구를 보호, 보존하려는 의도가 강하게 작용하였던 것이다. 그렇다 하더라도 개인적 차원에서 해결 불가능한 절대적 빈곤에 대한 국가적 보호망의 역할은 부분적이거나 수행되고 있었다.

참고 문헌

- 기상청(1996), 『태풍백서』.
- 김재호(2001), 『韓國 傳統社會의 饑饉과 그 對策』, 『경제사학』 제30호, 경제사학회.
- 김기원(2009), 『공공부조론』, 학지사.
- 김동국(1979), 『빈곤에 관한 연구』, 『부산대학교 법학연구』 제22권 2호, 부산대학교 법학연구소.
- 김상규(2009), 『숙담에 나타난 빈곤·분배의 분석 및 개선방안의 모색』, 『사회과학연구』 제15권 제1호, 순천향대학교 사회과학연구소.
- 김오진(2009), 『조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구』, 건국대학교 박사학위논문.
- 김영모(2010), 『빈곤이론 빈곤정책』, 고현.
- 김준형(2011), 『조선후기 거지, 문학적 시선과 전승』, 『한국어문학연구』 제56집, 한국어문학회.
- 김태성·손병돈(2009), 『빈곤과 사회복지정책』, 청목출판사.
- 서울시스템(1995), 『朝鮮王朝實錄(1392-1863)』 CD롬.
- 이상배(2000), 『18-19세기 자연재해와 그 대책에 관한 연구』, 『국사관논총』 제89집, 국사편찬위원회.
- 이태진(2012), 『새한국사』, 까치.
- 제주도(1999), 『備邊司謄錄 濟州記事』, 제주도.
- 제주도(2001), 『承政院日記 濟州記事』, 제주도.
- 최명순(1994), 『한국 사회복지 이념의 사적 연구』, 백산출판사.
- 최창무(1997), 『朝鮮王朝 後期の 救貧制度에 관한 研究』, 『복지행정논총』 제2집, 한국복지행정학회.
- 변승규(1992), 『제주도 略史』, 제주문화.
- 최명순(1994), 『한국 사회복지 이념의 사적 연구』, 백산출판사.
- 허구생(2010), 『빈곤의 역사, 복지의 역사』, 한울.

Abstract

A Study of Poverty and Policy of Poverty
in Jeju at Chosun Dynasty the latter Period

Jin, Gwan-Hun*

According to the natural, cultural, economic, political environment of each society and each periods, poverty have been understood differently its means and nature. Poverty has always had several not entirely separable meanings and is always defined according to the conventions of the society in which it occurs.

Poverty in this study describes a category of people unable to maintain themselves at all, or to maintain themselves at the level conventionally regarded as minimal, without outside assistance.

The five questions are First, what is the causes of the poverty? Second, how has the poverty policy for the solution of the poverty matters been developing? Third, what is the cognition of the authorities concerned about the causes of poverty? Fourth, what is the cognition of the poor about the solution of the poverty matters? Fifth, what is the interrelations between the causes of the poverty and the poverty policy?

The conclusion is First, The causes of the poverty in Jeju are nature disaster. Second, the poverty policy in Jeju at Chosun Dynasty Period is famine relieve(賑恤, 救恤, 救荒). Third, to the cognition of the authorities concerned and the poor about the poverty

* Jeju Technopark, Senior Researcher.

and the priority order for assistance of the poor, the authorities concerned as benefactors and the poor have showed the different views about the poverty policy. Fourth, the task for livelihood assistance in policy-making can hardly contribute to the reduction of the gap between the haves and the have-nots, and the poor have the view that the poverty comes out from the nature disaster. Fifth, the effectiveness in policy-making, that the business for the relief of the poor contributed to the maintenance of the minimum standard of living for the poor.

Key Words

Jeju in Chosun Dynasty, Nature disaster, Poverty, Policy of Poverty, Famine relief.

교신 : 진관훈 690-787 제주특별자치도 제주시 중앙로 217
제주벤처마루 9F 제주테크노파크 정책기획단
(E-mail : adel@jejutp.or.kr)

논문투고일 2012. 06. 16.

심사완료일 2012. 07. 25.

게재확정일 2012. 08. 14.