

## 조선후기 凶荒 현장과 제주 목민관의 생각\*

— 남구명의 「凶年記事」와 양헌수의 「惻棄兒說」을 중심으로 —

### 서 신 혜

(한양대학교 창의·융합교육원 조교수)

- I. 시작하며
- II. 남구명이 말하는 구휼 정사의 문제점과 구휼 정책 의견
- III. 제주목사 양헌수가 말하는 유기아 발생 원인과 그 대책
- IV. 지방 목민관의 흉황 기술의 의의-  
마무리를 겸하여
- IV. 지방 목민관의 흉황 기술의 의의-  
—마무리를 겸하여

※ 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5A8011366)

### <국문 요약>

이것은 흉황 시기 지방 목민관이 쓴 글을 분석함으로써 현장 상황을 보다 구체적으로 알고, 현장 목민관이 주장하는 구휼 방식을 살피기 위한 연구이다. 이를 위해 18~19세기 제주도 목민관이었던 남구명과 양헌수가 남긴 글을 분석했다. 먼저 글의 구조를 살피고 그 글에서 묘사한 흉황의 현장을 분석했다. 조선왕조실록 등의 정사(正史)와 달리, 개인이 남긴 글을 통해 흉황 속에 아이와 노인 등이 당하는 구체적 상황, 이를 둘러싼 사람들의 반응까지 살필 수 있었다. 그 결과 같은 지역 백성들과 현장 목민관의 처지나 자괴적인 심리까지 알 수 있었다. 다음으로 두 사람이 그 글을 통해 제시하는 구휼 정책을 정리했다. 남구명은 섬과 물의 자유 교역 등을 통해 백성이 자활(自活)하도록 힘쓸 것을 주장했고, 양헌수는 백성의 향산(恒産) 마련을 위해 관리들이 더 노력해야 한다는 것을 주장했다. 둘 모두 물과 떨어져 고립된 제주도의 특성을 반영하여 구휼 제도를 제안한 것이었음도 확인했다.

주제어: 남구명, 흥년기사, 양헌수, 측기아설, 흉황, 유기아, 구휼정사.

## I. 시작하며

이 글에서 주목하는 것은 흉황(凶荒)의 때이다. 『조선왕조실록』, 『각사등록』 등의 관찬(官撰) 사료를 통해 흉황의 시기, 기민(饑民)의 규모, 유기아(遺棄兒)의 발생, 구휼미 규모 등을 살펴볼 수 있다. 하지만 구체적 현장 모습은 나오지 않는다. 반면 지방 목민관의 개인 문집에서는 관찬 사료에서는 볼 수 없는 현장과 사람들의 모습, 심리까지 볼 수 있다. 문학적 구성을 붙여 남긴 글은 개인의 의도가 더 명확히 표현된다. 그런 의미에서 필자는 흉황 현장에서 활동한 목민관의 작품을 분석 대상으로 한다. 시기와 장소의 한정성이 있어야 논의가 집중될 수 있겠기에 18~19세기 제주도에서 복무한 목민관인 남구명과 양헌수의 글을 대상으로 하였다. 제주도는 한양과의 거리가 멀고 지형적 특성상 재해가 자주 발생했던 지역이기 때문이다. 두 사람 모두 널리 알려진 인물은 아니지만, 제주도 흉황 상황에 대해 고심한 것이 그들의 문집에 잘 드러난다.<sup>1)</sup>

본 연구자가 중점을 두는 것은 두 가지이다. 첫째, 지방관이 구제 정사(政事)를 펼치면서 쓴 글은 관찬 정사(正史)와는 다른 어떤 점을 보여주는가를 살펴려 한다. 둘째, 현장 목민관은 중앙 조정 관리와는 다른 것을 느끼고, 나름의 고민 끝에 구휼에 대한 자기만의 의견을 가질 수 있을 것이다. 어떤 의견을 가졌는지 살필 것이다. 그들의 생각이 실제 널리 실행되는 데에까지 이르지 못했더라도 경험에서 우러난 것이므로 귀 기울일 가치가 있다.

선행 연구는, 조선시대 흉황에 대한 정책, 유민에 관한 연구, 지방관의

---

1) 역대 제주도 목민관 모두를 대상으로 삼을 수는 없기에, 그들 중에 문집이 온전히 보존되고 다른 연구자들과 일반인의 접근이 가능하도록 정리된 이들을 대상으로 했다. 또 이 연구는 관찬 사료에 비해 지방 목민관의 개인문집을 통해 유기아 기록과 흉황의 현장을 읽을 때 드러나는 특징들을 제시하는 데 일차적인 목적을 두었기 때문에, 이 두 사람 외 다른 제주도 목민관의 문집이나 그들의 인식과의 비교는 하지 않았다.

역할에 관한 연구<sup>2)</sup> 등 매우 폭넓고 두텁게 축적되어 있다. 문학연구자가 유민과 기아, 거지 등에 대해 한 접근<sup>3)</sup>도 많다. 다 언급하지 못하므로 논의의 필요에 따라 인용하기로 한다. 남구명에 대한 연구는 김영길<sup>4)</sup>의 것이 유일하다. 첫 연구답게 그는 남구명의 가계나 생애, 정견(政見) 및 실천, 문학세계를 포괄적으로 설명하였다. 그 중 ‘정견 및 실천’ 부분에서 남구명의 몇몇 시와 함께 산문 「흥년기사」에 관해 말했지만 개괄적인 언급뿐이므로 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 양헌수에 대한 연구는 병인양요와 관련하여 그의 군사적 활동을 살핀 것이 주이다.<sup>5)</sup> 문집의 「해제」에서 언급된 것 외에 그의 작품에 대한 연구는 없다.<sup>6)</sup>

## II. 남구명이 말하는 구휼 정사의 문제점과 구휼 정책 의견

남구명(南九明, 1661~1719)은 남상주(南尙周)의 5남으로 태어나, 숙종 19년(1693) 식년시 병과에 합격한 후 몇몇 말직을 역임하다가 1712년 숙종

- 
- 2) 변주승, 「조선후기 流民 연구」, 고려대 사학과 박사논문, 1997; 이영우, 「조선 정조조의 복지정책에 관한 연구」, 안동대학교 행정학과 박사논문 2015 등 다수.
  - 3) 진재교, 「이조후기 유민에 관한 시적 형상」, 『한국한문학연구』 16집, 한국한문학회, 1993, 325~385쪽.; 허춘, 「乞丐傳 연구-賤民傳 연구의 일환」, 『제주대학교논문집』 31집, 제주대학교, 1990, 33~59쪽; 김준형, 「조선후기 거지, 문학적 시선과 전승」, 『한국어문학연구』 56집, 한국어문학회, 2011 등.
  - 4) 김영길, 「남구명의 생애와 문학세계」, 고려대 교육대학원 석사논문, 1990, 1~104쪽.
  - 5) 김원모, 「로즈함대의 來侵과 양헌수의 항전」, 『동양학』 13, 단국대 동양학연구소, 1983, 173~218쪽; 서인한, 「양헌수의 저술과 그의 군사활동」, 『한국군사학연구』 3집, 국방군사연구소, 1999, 171~231쪽 등. 최근에 나온 홍기표, 「조선시대 제주 목민관 비석(군)의 현황과 분석」, 『제주도연구』 45, 제주학회, 2016, 1~38쪽에서 양헌수의 이름이 언급되기는 하지만 현재 남아 있는 목민관 비석 중 두 번째로 많은 것이 양헌수라는 것일 뿐 이 글의 논의와 연관될 만한 것은 없다.
  - 6) 國防軍事史研究所에서 1997년 그의 문집인 『하거집』을 『병인일기』와 함께 영인·발간하였다. 창장공 양헌수대장 기념사업회에서 『국역 하거집』을 2005년 출간하기도 했다. 오역이 자주 보이는 것이 아쉽기는 하다.

38년 5월 제주 통관(濟州通判)이 되었다. 이듬해인 1713년부터 1714년 사이 제주에 대기근이 있었다. 남구명은 이 기근에서 진정(賑政)을 펼친 공으로 통정대부에 가자되었다. 1715년 5월에 직을 마치고 제주도를 떠났으므로<sup>7)</sup>, 그는 3년이 조금 못 미치는 기간 동안 제주도에 있었던 셈이다.

### 1. 「흉년기사」의 구조와 제주도 흉황의 현장

1713년 제주 대기근 때의 일을 기록한 「흉년기사」가 『우암집』 권48)에 실려 있는데, 이 글을 통해 당시 제주의 흉황 상황과 구휼 정사에 대한 그의 사상을 알 수 있다. 이 글은 내용상 크게 두 부분으로 구성되었다. 앞부분에서는 재해와 흉황 상황을 요약·제시한 후 실제 일어난 네 사건을 묘사했다. 뒷부분은 화자, 즉 남구명과 혹자의 문답으로 구성되었다. 두 번의 문답이 이어지고 마지막으로 남구명의 주장이 제시된다. 차례로 살펴보면 다음과 같다.

남구명은 먼저 숙종 40년 갑오년 한 해 동안 일어난 제주의 자연재해를 나열하였다. 5~7월에 극심한 가뭄, 7월 24일에 광풍, 며칠 후에 찬비와 찬바람이 열흘간 지속, 8월 26일에 눈과 서리. 그래서 미역도 없고, 상수리열매도 달린 것이 없으며, 들나물조차 구경하기 어렵다고 묘사했다. 그는 재해를 나열하면서 한 재해가 새로 나올 때마다 ‘이것으로도 부족했는지(此猶不足)’라는 단어를 반복적으로 사용하여 그 중첩의 심각함을 강조하였다.<sup>8)</sup> 남구명은 상황 요약에 이어 상황을 보여줄 네 가지

7) 『寓庵集』 卷二, 「送濟州人歸本島」에 붙인 서문에 “을미 5월 내가 제주로부터 돌아왔다. 4년이 지난 무술 5월 27일에 한 아전과 노비가 바다를 건너 대여섯 달 만에 나를 찾아왔다. (乙未五月, 余自濟州還, 越四年戊戌正月二十七日, 一吏一奴, 涉海五六朔來謁)”라는 내용이 나온다. 이로 보아 그는 1715년 5월에 解歸한 것이 드러난다.

8) 남구명의 문집 『우암집』은 한국고전번역원 DB로 구축되어 있어 누구나 확인이 가능하다.

9) 김오진, 「조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구」, 건국대 박사논문, 2009에 자세하다. 이에 의하면 제주도는 15세기부터 19세기

사건을 제시하였다.

- ① 8월 그믐에 제주도성 큰 길에 밤에 버려진 아이가 슬피 우는 소리가 있었다. 이웃 사람이 불쌍히 여겨 거두었는데 아이는 난 지 겨우 7~8달이었다. 부모를 찾았으나 이미 종적이 없었다.<sup>10)</sup>
- ② 대정현 대포리에 한 부부가 아들을 낳았는데 나이가 7세쯤이었다. 아버지는 구걸을 하러 떠나고 어머니는 그 아들을 데리고 천제못 가에서 통곡하고는 먼저 그 아이를 못에 던지고 이어서 제 몸을 이끌어 장차 스스로 던지려 하였는데, 갑자기 어떤 지나는 사람이 그를 말려 죽지 못하게 되었다.<sup>11)</sup>
- ③ 9월 3일 내가 일 때문에 정의현으로 향하다가 봉개오름마을(奉蓋岳村)에 들렀는데, 팔순 노인이 다 떨어진 옷으로 길 가에서 기는데 장차 죽을 것 같았다. 관원의 수레가 지나는 것을 보고는 목구멍으로 작은 소리를 내는 것 같았지만 알아들을 수 없었다. 말을 멈추고 물어보니 다른 말이 아니라 노인이 배가 고파 죽겠다든 말만 반복해서 하는 것이라 했다.<sup>12)</sup>
- ④ 다음날 또 이 마을을 지나는데, 멀리서 들관에서 슬피 통곡하는 소리가 들렸다. 조금 가까이 가보니 한 사람이 땅에 엎드려 눈물을 흘리면서 다음과 같이 호소하는 것이었다. “9살 되는 한 아들이 있었는데 사흘을 먹지 못하더니 갑자기 나가 다시는 돌아오지 않습니다. 사방을 찾아서 찾지 못하였는데 오늘 못 가를 지나다가 아이 시체가 물에 떠있는 것을 보고는 꺼내어 보았습니다. 아아! 내 아이가 굶주림을 참지 못하여 물에 들어가 죽은 것입니다.” 인하여 거꾸러져 구르면서 방성대곡하였다.<sup>13)</sup>(번호-필자)

까지 한 세기 마다 적게는 10여 차례에서 많게는 50차례까지 이상기후로 인한 재해를 당했다. 강풍이 가장 많았고, 호우, 가뭄, 한파 등이 이어졌다.

- 10) 『寓庵集』 권4, 「凶年記事」: 八月晦間, 州城大路, 夜有遺棄兒悲啼, 隣人哀而收之, 生才七八朔, 尋其父母, 已無蹤跡.
- 11) 大靜大浦里, 有夫妻生一男, 年可七歲者, 其父以行乞去, 其母持其男, 痛哭於天帝潭上, 先投其兒於淵, 繼而引其身, 將自投, 忽有過去人挽之, 得不死.
- 12) 九月三日, 余以事向旌義, 過奉蓋岳村, 有老人年可八十者, 荷弊皮衣, 匍匐路左, 逡巡將斃, 見冠蓋過前, 喉中若出小語, 已不可辨. 駐馬問之, 則無他語, 但稱老人飢且死者再.
- 13) 翼日還又過此村, 遠聞野哭甚悲者, 稍近則其人, 伏地流涕而訴曰, 有一子時年九歲者, 不食三日, 忽出去, 不復還, 求之四方, 不可得, 今過澤邊, 有兒屍浮在水中, 出而視之. 噫, 吾兒不忍飢, 赴水死矣. 因俯仰顛倒, 放聲而哭.

네 사건 중 하나는 노인에 관한 것이요 나머지는 아이에 관한 것이다. 노인에 관한 것부터 보자. ③은 노인이 젊은 자식으로부터 부양받지 못하는 상황을 그린 것이다. 노인을 통해 그의 가정과 자식 가족 전체의 상황을 알리는 사례이다. 유교에서는 왕의 덕치가 이루어지면 모든 이들이 자기 산업을 가지고 산다고 하는데, 그런 삶을 말할 때 ‘노인’에 대한 묘사가 반드시 나온다. 예컨대 맹자는 그런 사회를 묘사하면서 ‘노인이 고기를 먹을 수 있고 비단 옷을 입을 수 있으며, 머리 흰 사람이 짐을 지고 가지 않는다’<sup>14)</sup>고 하였다. 이와는 대조적으로 노인이 길가에 버려져 기어다니며 “배고프다”고 말하는 모습을 보임으로써, 현재 제주의 흉황 상황의 심각성을 보이면서, 나중에 이야기하게 될 이윤이나 주공 시절 ‘항산(恒産)’의 문제를 미리 암시하기까지 한다.

나머지는 아이에 관한 것이다. ①은 유기아 발생 사건이다. 혼자 아무 것도 할 수 없는 때이기에 아이 유기(遺棄)는 살인과 같은 의미였다. 기아 발생 자체만으로도 재해가 ‘인륜을 파괴하는 수준’으로 심했다는 것이 드러난다. 죽기 십상이라 예상하나 혹시 살까 하는 마음으로 아이를 버리는 것이 유기라면, 차마 자식을 버릴 수 없어서 어머니가 함께 죽기로 한 사건이 ②이다. 아이를 먼저 물에 던지고 자기 몸을 던지려는 순간, 그럼에도 살아야 한다며 말리는 사람 덕에 어머니는 살게 되었다. 이후 어머니의 생활이 어떠했을지는 상상에 맡겨져 있지만 짐작하기 어렵지 않다. 첫 번째 사건보다, 처참함이 더 고조되는 이야기이다. ④에 나오는 아이는 죽은 채 발견되었다. 그가 자결을 선택한 것 같지는 않다. 사흘 간 먹지 못했다 했으니 혹시 먹을 것을 얻을까 바라며 나간 것이요, 음식을 얻지 못하여 물로나마 배를 채우려고 했던 것이다. 하지만 너무 기력이 없고 빈속에 갑자기 물을 마시면 오히려 정신을 잃게 된다. 예컨대 정운경(鄭運經, 1699~1753)이 쓴 『탐라문견록』에 1687년 조천관 주민 고상

14) 『孟子』, 「梁惠王 上」: 五畝之宅, 樹之以桑, 五十者可以衣帛矣; 雞豚狗彘之畜, 無失其時, 七十者可以食肉矣; 百畝之田, 勿奪其時, 數口之家可以無飢矣; 謹庠序之教, 申之以孝悌之養, 頌白者不負戴於道路矣. 七十者衣帛食肉, 黎民不飢不寒, 然而不王者, 未之有也.

영 등이 표류해서 안남국에 간 이야기가 나온다. 표류한 지 한 달 만에 발견된 그들 중 세 사람이 안남 사람이 준 물을 마시고 곧장 인사불성이 되었다. 그런 상태에서는 물을 끓여 조금씩 마신 후에야 다른 것을 먹을 수 있다는 것이다.<sup>15)</sup> 이로 보면 이 아이도 자결한 것이 아니라 물로 배를 채우려다 그대로 물속에 처박히게 된 것이라 짐작할 수 있다. 『실록』 등에서는 정책적 맥락, 사후 처리 맥락에서 이야기<sup>16)</sup>되고 말지만, 남구명은 ‘유기된 아이’, ‘죽임을 당하는 아이’, ‘죽은 채 발견된 아이’ 등을 구체적으로 드러내고 있다. 상황이 구체적인 만큼 독자가 느끼는 감정의 폭도 깊어진다.

글의 후반부에는 글 쓰는 이의 주장이 부각되었다. 앞서 제시한 사건이 충격적이고 묘사가 뛰어날수록 상황의 심각성이 더 부각되어 이후 문답과 주장에 귀를 기울이게 되는데, 남구명이 바로 그렇게 글을 썼다. 남구명은 앞서 제주의 상황을 말하면서 ‘밭과 들이 비고 산과 바다도 비고 창고도 비고 그 다음으로 여염도 틀림없이 빌 것이고, 또 그 다음으로 관아도 반드시 비게 될 것’이라고 했다.<sup>17)</sup> 혹자는 이 언급과 관련하여 첫 번째 질문을 하였다. “여염이야 비겠지만 관아도 빌 것이라는 말은 심하지 않은가<sup>18)</sup>” 하는 것이었다. 남구명은 이렇게 답했다.

곡식과 옷감을 내어 진상하는 자가 누구인가? 지금은 전에 저장해 놓은 것도 없고 새로 유입될 것도 없다. 무릇 사람이 먹지 못하면 굶주리게 되고 주리면 죽으니, 관에 있는 자라고 홀로 면할 수 있겠는가. 비록 여염과 선후의 차이는

15) 정운경 저, 정민 역, 『탐라문견록-바다 밖의 넓은 세상』, 휴머니스트, 2008, 49~50쪽.

16) 현종 3년 1월 5일 기사 등 여러 곳에 이런 내용이 나온다. 김무진, 「조선사회의 遺棄兒 收養에 대하여」, 『계명사학』 4집, 계명사학회, 1993, 47~87쪽.; 변주승, 「조선 후기 遺棄兒 行乞兒 대책과 그 효과-給糧策을 중심으로」, 『한국사학보』 3·4합집, 고려사학회, 2001, 366~401쪽 등의 연구를 통해서 정부의 유기아 정책 등을 살펴볼 수 있다.

17) 田野空山海空, 倉廩又空, 其次閭閻必空, 又其次官衙必空.

18) 或曰, 今年閭閻之必空勢也, 至於官衙亦空則子之說甚矣.



있겠으나 역시 죽음으로 귀결될 것이다. … 지금 섬의 형세는 올챙이가 가뭄을 만나 말라가는 못에 모여 있는 것과 꼭 같다. 머리를 흔들고 입을 벌리며 진흙 구멍에 처박는 지경이니 하루라도 비가 내리지 않으면 그 형세상 반드시 죽을 것이다. …이에 이르러 여염이 어찌 비지 않을 수 있는가. 여염이 비고 나면 관아를 비지 않게 하려 한들 할 수 있겠는가.<sup>19)</sup>

“곡식과 옷감을 내어 진상하는 자가 누구인가”는 위로 임금까지도 백성 덕에 살고 있다는 인식을 제시하는 것이다. 여염이 비면 결국 임금도 존재할 수 없다. 단순히 구제나 구휼을 해서 도와야 한다는 정도가 아니라 백성의 생명이 곧 나라의 생명이라는 주장을 제시한 것이다.

혹자는 다시 질문한다. 백성을 그렇게 걱정하면서 왜 구휼의 정사에는 그리 힘쓰지 않느냐 했다.<sup>20)</sup> 남구명은 이유 설명 대신 현행 구휼 정사의 문제를 지적했다. 구휼의 정사로 하는 일들이란 ‘변통하고 옮겨서 다방면으로 일하고 힘을 다해 모으는 것을 급선무’로 하는데<sup>21)</sup>, 남구명은 그런 방식의 문제를 지적하고 있다.

진휼 구제를 핑계대면서 온갖 방식을 내기를 좋아하여, 혹 잘못을 용서해 주는 대가로 돈이나 면포를 징수하고 혹 형장(刑杖)을 없애주는 대가로 미곡을 징수한다. 부유한 집을 수색하여 억지로 빼앗고 신역(身役)을 면제해주겠다며 억지로 바치게 한다. (이들은) 돈을 기운다고 서를 터지게 하는 것이요 배를 채운다고 몸 전체를 죽게 하는 자들이다. 이것은 명예를 구하고 공로를 바라는 것이

19) 出粟米麻絲以供上者誰也. 卽今舊無所儲, 新無所入, 凡人不食則飢, 飢則死, 在官衙者, 獨可免耶. 雖差後於閭閻, 亦同歸於一死. …今之島中形勢, 正如蝌蚪遇旱, 集於枯池, 掉頭開口, 顛倒穿泥, 一日不雨, 則其勢必死. …到此而閭閻安得不空乎. 閭閻既空, 則官衙雖欲不空, 得乎.

20) 或曰, 子之憂民則備矣, 至其荒政繁務, 恬然若不肯加意者, 受牛羊求牧與芻之義惡乎在.

21) 사실 모든 관리들, 지방관들이 그런 식으로 노력했다. 예컨대 동계 정운(鄭蘊)은 경성판관으로 있을 때 구휼이 필요한 상황을 맞아 함경감사 한준겸에게 글을 올려 역을 감해주고 조세를 줄여줄 것을 요청하였다. 『桐溪集』 卷2에 실린 「上咸鏡監司韓俊謙書」가 바로 그 글이다. 다른 관원들도 이렇게 한 예가 매우 많이 남아 있다.

요 능력을 팔아 이익을 구하려는 자의 행위일 뿐이다. 욕심 없고 진실한 이들은 반드시 그렇게 하기를 좋아하지 않을 것이요, 하기 좋아하지 않을 뿐 아니라 할 수도 없을 것이다.<sup>22)</sup>

관료들이 백성의 사소한 잘못이나 적은 형장, 신역 등을 면제해 주는 대가로 돈이나 물품을 받고 그렇게 마련한 재물로 곡물을 마련하여 구휼하는 것을 두고, 남구명은 개인의 공을 구하고 명예를 탐하는 행위라 했다. 지금은 흉황이 극심하여 사소한 잘못, 형장, 신역 등을 애초에 부과할 수조차 없는 상황이다. 그런데도 여느 때와 같이 형장(刑杖)이나 역을 부과하고는 인심 쓰듯 돈으로 감해주는 것이니 비난의 대상이 된다. 그렇게 하고는 나중에 구휼미 얼마를 마련하여 구휼했다고 보고하게 될 것이니, 이런 구휼 행정은 공을 바라고 명예를 구하는 행위라는 것이다.

‘부유한 집을 수색하여 억지로 빼앗는’ 것도 말하였는데, 이는 권분(勸分)을 비판하는 것이다. 권분은 본래 부자들로 하여금 곡식을 저렴하게 팔거나 굶주린 자에게 곡식을 나누도록 권하는 것이다. 하지만 자발적 구제 권유여야 할 권분을 조정에서는 구휼책의 일환으로 썼고, 국가의 명으로 수령이 집행했다. 권유라기보다는 부자가 보유한 곡식을 강탈하는 것에 가까웠다. 이세영 교수의 설명에 의하면, 권분은 이렇게 진행된다. 흉년이 들면 국가에서 ‘권분령’을 내린다. 영이 내리면 수령을 중심으로 부민들이 비축하고 있는 곡식의 양을 파악한 후 그 식구들이 먹을 만큼의 곡식을 제외하고는 봉폐(封廢)한다. 그 곡식을 현지에 파견된 관리가 개봉하여 주린 백성에게 나누어 주고, 곡물을 출연(出捐)한 사람과 출연한 양을 중앙에 보고한다.<sup>23)</sup> 부자가 권분을 꺼리면 관리는 능분(勒分)하다가 원한을 사거나 벌을 받는 악순환이 계속되었다. 『승정원일기』

22) 至於憑藉賑救, 好生料理, 或贖其過而徵之以錢帛, 或貰其杖而徵之以米穀, 搜其富戶而勒奪之, 復其身役而強納之. 東補西綻, 腹充身斃者, 是要名希功, 術能征利者之爲耳. 恬憍愒愒之輩, 必不肯爲也, 非但不肯爲也, 亦不可爲也.

23) 이세영, 「조선후기의 勸分과 富民의 실태」, 『역사문화연구』 34집, 2009.10, 157~264쪽 중 174쪽.

숙종 11년 6월 9일, 『영조실록』 19년 6월 10일 기사 등이 그런 것들이다. 정약용은 그 폐단을 지적하면서 ‘권분의 영이 나오면 부민(富民)들은 크게 놀라고 가난한 사람들은 탐욕스러워진다. 큰 정사에 신중하지 않으면 엉뚱한 공로를 자기 것으로 삼는 자들이 있을 것이다.<sup>24)</sup>’라고까지 했다.

이런 점을 알고 나서 보면, 죽어가는 사람들을 더 놀려서 채용을 마련하여 진흙에 쓰고는 그것을 자기의 명예로 삼고 그것을 자기 공로인 냥 한다고 관리들을 비판하는 것이 이해된다. 일반적으로 구휼 재원 마련을 위해 힘쓰는 행동을 좋게 평가하는 것을 고려하면, 목민관들의 행위가 곧 공을 탐하는 태도라고 한 것은 남구명의 특별하고도 날카로운 비판이다. 남구명은 당시에 벌어지고 있는 구휼 행위가 ‘동을 기운다고 서를 터지게 하는 것, 배를 채운다고 몸 전체를 죽게 하는 것’이라 했다. 여러 일을 하고 있지만 그것으로 문제가 해결되지 않을 것이요 더 큰 치명적이고 중대한 결과를 불러오리라 경고한 것이다. 그렇다면 임시방편이 아닌 궁극적으로 몸 전체를 살리고 동서남북 모두를 완전케 할 방법이 있단 말인가? 거기에서 남구명의 대안 제시가 이어진다.

## 2. 백성 구제 정책에 관한 남구명의 생각

「흥년기사」의 뒷부분에서 남구명은 궁극적 구제 정책을 주장했는데, 한마디로 백성에게 시간적, 법적 여유를 주어 자신의 산업을 경영할 수 있도록 해 주어야 한다는 것이다.

먼저 백성이 힘들어하는 것을 없애고 백성이 원하는 것을 잘 들어서 백성으로 하여금 각기 스스로 생계를 꾸리게 한다. 그렇게 하면 억지로 잡아끌어 어지럽게 함으로써 백성에게 이익이 없으면서 정사에는 해가 되게 하는 것보다야 낫지 않겠는가. 이렇게 하여, 합번(合番)하는 역(役)을 나누어 일과 휴식을 고루

24) 丁若鏞, 『牧民心書』 「賑荒」 중의 ‘權分’ (역주 『목민심서』 4권, 창작과 비평사, 59쪽)

게 하고, 물에 나갈 여가를 허락하여 왕래를 편리하게 해 주며, 명분도 없는 세금을 없애어 힘을 덜게 하고, 긴요하지 않은 비용을 없애 폐단을 줄이며, 도살금지령을 느슨하게 하여 그 일로 장사하게 하며, 공장(工匠)의 일터를 없애고 자기 이익에 전념하게 하는 것 이와 같은 정도면 된다.<sup>25)</sup>

합번이란 큰 일이 있을 때 관원들이나 사령들이 모여 숙직하는 일이나, 변방에서 수자리 사는 군사가 적의 침입이 있을 때 함께 번을 서는 것을 말한다. 일이 있으면 합번하고 무사할 때는 분번(分番)하게 된다. 여기에서는 백성의 삶을 말하는 것이므로 백성이 담당하는 수자리살이 등의 요역 문제로 적용해도 될 것이다. 합번을 하면 거기에 매이는 동안 자기 산업에 힘쓸 수 없게 되니, 분번하여 백성이 일할 때 일하고 쉴 때 쉬며, 그 여유 시간에 자기 가정을 위해 일할 수 있게 될 것이다.

제주도는 바다로 고립되어, 이익을 내려면 물과의 자유로운 교류가 필수적이다. 섬 밖 출입을 제한하는 명령이라든지 도살금지령 등을 느슨하게 하면 장사도 더 활성화 될 것이다. 장인바치들을 불러다 관에 소용되는 물건을 만들도록 잡아두지 않고 놓아주면, 그들은 자기 재주로 만들고 장사해서 각자의 산업을 육성할 수 있을 것이다. 명분 없는 세금, 긴요하지 않은 비용도 없애야 한다. 관에서 걷어가는 것이 줄면 개인은 그것을 자기 가족의 생업을 위한 밑천으로 써서 이익을 창출할 수도 있을 것이다. 그렇게 평소 자기 삶을 경영하여 힘을 길러 두면 한두 해 재해가 나도 당장 모두가 생명의 위협을 느낄 지경까지 가지 않는다는 것이 남구명의 설명이다.

왜 이런 의견을 제시하였을까? 앞서 남구명은, 현재 관리들이 하고 있는 구휼 행정을 비판했지만, 남구명이 극심한 흉년에 구휼을 위해 아무 것도 하지 않은 것이 아니다. 심재(心齋) 김석익(金錫翼)이 조선 태조부

25) 先除民瘼，曲聽民願，使民各自爲計，則不有愈於強爲撈擾者之無益於民而有害於政乎。於是，分合番之役，以齊其勞逸，許出陸之暇，以便其往來，罷無名之稅，以舒其力，捐不緊之費，以省其弊，弛屠殺之禁，以販其業，撤工匠之肆，以專其利，如斯而已。

터 고종 때까지의 탐라의 역사를 편년체로 기술한 『탐라기년(耽羅紀年)』에, 숙종 37년부터 41년까지 제주도에 있었던 기상재해를 설명한 부분이 있는데, 그 중에 이런 대목이 나온다. “숙종 갑오 40년 청 강희 53년 봄 2월부터 가을 7월까지 크게 가물었다. 8월에 큰 바람이 불었다. 곡식 1만 8천석을 청하여 진휼하였다. 당시 판관 남구명은 곡물을 많이 마련하여 마음을 다해 진휼하여 이 공으로 가자되었다.”<sup>26)</sup> 이 글을 통해, 남구명이 ‘혹자의 질문’처럼 아무 것도 하지 않은 것이 아니요, 구휼미를 마련하기 위하여 백방으로 노력한 것을 알 수 있다. 많은 사람을 구했으나, 동시에 현실적 한계를 느껴서 「흉년기사」 뒷부분 같은 의견을 낸 것으로 보인다. 제주에서 해귀(解歸) 후 그곳에 있던 아전과 종이 4년만에 방문했다가 돌아가는 것을 보며 쓴 시에서, “세 해 동안 황정(荒政) 펼치느라 분주할 때, 손은 바뻐으나 마음은 괜히 썩기만 했지 三年窘荒政, 手忙心空腐”<sup>27)</sup>라고 하였다. 4년이나 지난 후에 지난 제주에서의 삶을 돌아봤을 때 그는 그 생활을 이렇게 기억한 것이다. “열심히는 하였으나 심각한 현실에 효과는 미미하여 늘 마음 아팠던 것”으로 정리하고 있는 것이다.

남구명은 「흉년기사」에서 위와 같은 의견을 제시한 후에, 백성이나 관아나 다들 빈 때에, 없는 것을 만들고 빈 것을 채우라고 하는 상황에 하릴 없이 서 있는 관리로서의 자신의 심사에 애가 탄다고 하며 마무리하였다.<sup>28)</sup> 즉 재해 발생 후에 곡물 등을 마련하려고 하면 아무리 노력해도 그 효과가 미미함을 보면서 그런 구휼책의 한계를 뼈저리게 느낀 것이다. 남구명은 그런 경험적 인식 끝에 해결책을 모색하였다. 멀리서 찾은 것도 아니다. 늘 만나는 현장 백성들의 목소리에 귀를 기울였음이

26) 金錫翼, 『耽羅紀年』(瀛洲書館, 1918): 甲午四十年清康熙五十三年, 自春二月, 至秋七月, 大旱, 八月大風, 請粟一萬八石賑之. 時判官南九明, 多備穀物, 盡心賑恤, 以功加資.

27) 『寓庵集』 卷二, 「送濟州人歸本島」.

28) 手拙無可施, 力薄無可爲, 安可辦有於無, 索實於虛, 坐招騷擾之謗哉. 受國厚恩, 來牧疲民, 爲政一年, 未還備直, 立視斯民之飢餓轉輾, 莫之救以死.

“백성이 힘들어하는 것을 없애고 백성이 원하는 것을 잘 들어서” 하면 된다고 하는 대목에 잘 나타난다.

남구명은 「흥년기사」에 의견을 제시하는 데에 그치지 않고 실제로도 이를 시행하려고 노력한 것으로 보인다. 정범조(丁範祖, 1723~1801)가 쓴 그의 묘갈명에 이런 대목이 있다.

제주에 연이어 대기근이 일자 목사가 백성이 개인적으로 모아놓은 곡식을 가지고 진휼을 하는 명을 내리려 하자 남구명은 반대하며 이렇게 말했다. “남이 저장해 둔 것으로 은혜를 베푸시는 것은 의리상 옳지 못합니다. 관청과 사가(私家)를 모두 비게 하는 것도 좋은 계획이 아닙니다.” 하고는 방백에게 알려져 곡물을 구하고 곡식을 배로 실어 먹였으며 상이 물건을 팔게 하고 금법을 느슨하게 하며 불필요한 역을 없애어 각자가 생업에 전념하게 하였다. 무릇 시행하는 것이 정연하게 조리가 있었다. 또 녹봉을 갈라 (제주도의 물건을 사서) 육지 저자에 팔아 이문을 남김으로써 쌀 700여석을 얻어서는 보리 수확 때까지 계속 빌려주었다. 온 섬이 이를 힘입어 구렁에 처박힐 상황을 면하였다.<sup>29)</sup>

「흥년기사」에 쓴 것을 실제로도 주장하며 그 실현을 위해 노력한 것을 볼 수 있다.

1716년 5월 남구명은 순천 부사가 되었는데, 그해 10월에 제주감진어사(濟州監賑御使) 황구하(黃龜河)의 무고를 받아 12월에 직첩이 회수되었다. 행장과 묘지명에 자세한 내용이 있다. 황구하가, 제주 사정을 알려달라며 남구명에게 만날 것을 청하였다. 하지만 조사할 관내의 관리였던 자신을 만나는 것은 옳지 못하다 하여 남구명은 거절했다. 황구하는 나중에 “남구명이 진휼곡의 숫자 중 60석을 높여 적어 거짓으로 임금의 은전(恩典)을 구한 것”이라는 내용의 계(啓)를 올렸다. 남구명은 오히려 당시 벌어지던 진휼 행정이 공과 명예를 구하는 일이라며 강력히 비판한

29) 『寓庵集』 卷五, 「墓碣銘〔丁範祖〕」: 州比歲大饑, 牧使欲令分民儲助賑, 公曰, “藉人而爲惠, 義不可, 且令公私俱竭, 非計也.” 報乞方伯, 船粟轉哺, 通商貨, 弛禁鑄役, 使各專業, 凡施設井井有條. 又割俸販陸市取贏, 得米七百石零, 繼糶至食麥, 一島賴以免溝瘠.

인물이므로 ‘진흙꼭 숫자를 높여 은혜를 구했다는 것’은 실제와 반대되는 비판이다. 이익(李瀾, 1681~1763)도 ‘선정을 하여 재임하는 일’에 대해 논하면서 남구명의 예를 들어서 그가 무고를 당했고, 그야말로 선정을 하여 재임을 시켜야 할 사람이었다고 했다.<sup>30)</sup> 이런 점을 고려하면서 목민관으로서 남구명의 활동을 담은 글을 볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 제주목사 양헌수가 말하는 유기아 발생 원인과 그 대책

양헌수(梁憲洙, 1816~1888)는 현종 14년인 1848년에 증광시 무과에 급제한 후 희천군수, 갑산부사 등을 거쳐 고종 1년인 1864년 2월에 제주목사가 되어 1866년 6월에 동부승지가 될 때까지 제주에 있었다. 1866년 10월에 순무영 천총으로 출정하여 정족산성에서 프랑스군을 물리치고 강화도를 지킨 공으로 한성부 좌윤이 되고 가선대부에 올랐다.

#### 1. 「측기아설」의 구조와 유기아를 대하는 태도

「측기아설」은 양헌수가 제주도에서 길에 버려진 아이를 보고 쓴 글이다. 재해 상황의 심각성을 한 가지로만 보인다면 그것은 늘 유기아의 발생이었다. 「측기아설」은 유기아 발생 사실을 쓴 것 뿐 아니라 주변인의 태도까지 자세히 묘사하고 있다는 점에서 주목할 만한 글이다. 이 글은 내용상 크게 세 부분으로 나뉜다. 첫 부분에는 버려진 아이를 보는 것에서 시작하여 문제를 제기했고, 다음은 그 문제에 대한 원인을 규명했으며, 마지막에는 글쓴이 자신의 다짐을 담았다.

먼저, 버려진 아이를 둘러싼 상황묘사부분이다. 어느 날 양헌수가 유기아를 보았다. 떠돌며 구걸하던 어미가 그마저도 감당할 수 없게 되자 네 살 가량의 아이를 버리고 갔고, 아이는 길거리에서 통곡하였다는데

30) 『星湖僊說』 권15, 「善政再任」: 近世有南九命者, 嶺南人也. 拜順天府使, 以政最聞朝廷, 特陞通政階. …

그 다음 상황이 이렇다.

혹 남의 집 대문에 들어가 구해달라고 하면 번번이 안아다가 도로 길에 내어 놓고, 혹 남의 옷자락을 잡아당기며 울며 쳐다보더라도 번번이 떨치고 멀리 가 버렸다. 어떤 사람이 혹 민망하게 여기며 불쌍히 여기는 기색을 띄고는 문득 어느 닫힌 문을 가리킨다. 그러나 호소할 데가 있어도 대개 열어서 혀도 움직일 수 없어서 말할 것이 있어도 남이 알아듣게 말할 수가 없다. 아마도 구걸하여 그로 하여금 문을 열고 들여보내달라는 것일 것이다. 혹자가 말하기를 “악하다, 그 어머니. 어찌 차마 이런 어린 애를 버리고 가버렸는가?” 하며 다른 이는 “춥고 배고픔이 몸에 절박하여 이런 지경에 이르렀을 것이야.” 하며, 또 다른 이는 “안타깝다, 생김새가 저렇게 잘생겼는데.” 하면서 모두들 길게 탄식할 뿐 그를 구제하는 사람은 없었다.<sup>31)</sup>

사람들은 불쌍하다고 하면서도 아무도 아이를 거두지 않았다. ‘혹시 자기 집에 들어앉을까봐 얼른 문밖으로 떠미는 모습, 잡힌 팔을 뿌리치는 강한 몸짓, 다른 집 대문을 가리키는 손가락’ 등으로 장면이 구체적으로 묘사되어서 읽는 이의 머리에 강하게 각인된다. 아이와 거리를 두면서도 “어미가 못 됐다”는 등, “아이는 예쁘게 생겼다”는 등 했다는 말을 직접 인용함으로써, 양헌수는 이런 태도가 극심한 기한에 처한 사람에게 얼마나 쓸데없는 것인지를 적나라하게 드러내었다. 동시에 이 상황의 책임이 ‘어미’에게 있는 듯 몰아가는 분위기도 함께 묘사했다.

대체로 재해의 상황을 묘사한 글은 그 끔찍함을 말하고 말 뿐인데, 양헌수의 경우 특이한 문제제기를 한다. “사람들은 이 아이로 하여금 이런 지경에 이르게 한 것이 그 어머니가 어질지 못함에서 연유한 것인 줄 알지, 그 어머니가 어질지 못한 것이 사실 이유[所由之者]가 있다는 것은 알지 못하며, 춥고 배고픔이 사람을 이같이 만드는 것인 줄 알 뿐, 그가 춥

31) 『荷居集』 권2, 「惻棄兒說」: 或入人門而呼救, 則輒抱而還諸路, 或挽人衣而啼仰, 則輒拂而遠之, 人或愍然有憐渠之色, 則輒指其閉門. 而有所訴, 蓋凍不能容舌, 其所言, 不能使人曉, 蓋乞使之開門而納渠也. 或曰 “惡哉, 其母. 何忍捨此襁褓而去之.” 或曰 “飢寒切身以至如是哉.” 或曰 “惜乎. 其容貌之奇也.” 皆永歎而已, 亦莫有救之者. 嗚呼!



고 배고픈 것도 그로 하여금 그렇게 만든 것〔所使之者〕이 있음은 알지 못한다. 무엇인가?”<sup>32)</sup>라 하였다. 유기아 발생은 ‘어미’ 개인의 문제로 돌릴 일이 아니라 보다 근본적인 원인을 따져야 한다는 것이다.

『실록』에도 유기아 발생 소식을 들으면 아이를 버리는 자를 엄벌하라느니, 버리는 자를 신고하라느니 하는 명령이 자주 나온다. 세종 17년 8월 14일, 9월 2일, 세조 12년 4월 12일, 성종 2년 2월 16일 등이 그런 내용이다. 아이를 버린 자를 벌하러지만, 부모가 먼저 극심한 위기 상황을 먼저 당하고 그제서야 어쩔 수 없이 아이 유기를 한다. 「측기아설」에 나오는 이 유기아의 어미도 이미 유개(流丐), 즉 떠돌이 거지였다고 했다. 어미는 왜 유개가 되었겠는가? 양헌수는 이런 질문으로 이어지도록 글을 구성한 것이다.

가운데 부분에서 양헌수는 이런 상황의 원인으로 ‘벼슬아치’의 문제를 지적했다. 먼저 중국의 이윤이나 주공을 예로 들었다. 그들은 백성 모두가 자기 자리, 자기 일을 얻도록 하는 데 힘을 쏟아 그 시대에는 남녀노소 누구나 평안했으며 버려지는 이들도 없었다고 했다. 그런데 지금은 그렇게 힘쓰는 관리가 없는 문제를 지적한 것이다. 양헌수는 관리가 300명이 넘는데 유리하는 백성이 몇 천 명이라는 상황을 말하면서, 지금 벼슬아치들이 모두 시위(尸位), 즉 능력이나 덕도 없으면서 자리만 차지하고 있는 이들이고, 두민(蠹民), 즉 백성을 쪼먹는 벌레라고 비판한다. 이런 상황에서 백성 수탈이나 하니 백성은 향산을 얻지 못하고, 향산이 없으니 향성(恒性)을 못 지켜 부자간 형제간의 버리고 버려지는 일이 생긴다. 향산을 얻어 생계의 위협으로부터 벗어나야 향성, 즉 예의엄치를 지키며 살 수 있는 것이다.

여기에서 양헌수는 앞서 던진 물음에 대한 답을 한다. 문제 “어미가 자식을 버리는 지경에까지 이르게 만든 것의 원인은 어디에 있고 누가 시킨 것인가?”에 대한 답이 여기 나온다. 한마디로, “지위 있는 자가 그

32) 然人知使渠至此者, 由其母不仁, 不知其母不仁實有所由之者; 知飢寒之使人如是, 而不知其飢之寒之者, 亦有所使之者. 何者.

책임을 피하지 못할 것이다.(有位者, 不得辭其責)” 이다.

## 2. 흉황의 상황과 대응에 관한 양헌수의 생각

글의 마지막 부분에는 백성 구제에 대한 자기 생각을 적었다.

돌아보건대 내가 구휼구제의 근심으로 스스로 도모할 여가가 없고 팔꿈치가 드러나는 옷으로 다닐 만큼 가난하여 스스로 밀천을 댈 수도 없다. 저들의 굶주림 보고도 그들을 먹이지 못하고 저들이 추워하는 것을 보고도 입히지 못하니, 저 들어온 아이를 내보내고, 붙잡은 옷깃을 떨치고 가는 이들과 무엇이 다르겠는가. 그러나 예상의 밥이 천하의 굶주림을 구할 수는 없고 치수의 갓옷이 천하의 추위를 다 덮을 수는 없다. 그렇다면 사람들을 물 건네주는 수레가 기룡을 당하지 않을 수 있을 것인가. 내가 뜻을 세우고 업을 닦아서 세상을 구할 방법을 준비하여 세상을 구할 때를 얻게 된다면 이 또한 다행일 것인가.<sup>33)</sup>

당장의 구휼미를 구하느라 아이를 직접 책임질 겨를이 없고, 스스로도 가난하여 눈앞에 있는 아이를 살릴 수 없다는 것을 먼저 말했다. 그런 의미에서 보면 도움을 구하는 아이를 뿌리치고 말만 하는 저 길가 사람들과 다를 바 없다는 자괴적인 반성이 나온다.

하지만 옛 전고를 들어 자기만의 다짐을 하였다. 먼저 ‘예상의 밥’을 들었다. 춘추시대 조선자(趙宣子)가 예상 지방에서 굶주린 영첩(靈輒)을 구해주었더니, 그가 갑사(甲士)가 되어 조선자의 생명이 위험할 때 구해 준 일이 있었다. 『춘추좌씨전』, 선공(宣公) 2년조에 나오는 이야기이다. 둘째는 ‘치수의 갓옷’을 말하였다. 춘추시대 제양왕(齊襄王) 휘하의 재상 전단(田單)이 치수를 지나다가 추위에 떨고 있는 노인을 보고 자기 갓옷을 벗어 주었다. 양왕이 이것을 두고 백성의 마음을 사서 나라를 취하려

33) 顧余呼癸之憂, 不暇以自謀, 見肘之襟, 不能以自資, 見如彼之飢, 不能食之, 見如彼之寒, 不能衣之, 與彼出其入, 拂其挽者, 亦何別焉. 然翳桑之飯, 不能救天下之飢, 淄水之裘, 不能庇天下之寒, 則涉人之車得無見譏乎. 立吾志修吾業, 備普濟之術, 而得普濟之時, 則斯亦可幸也夫.

는 행위라며 전단을 죽이려고 하니, 옆의 신하들이 ‘왕이 백성의 추위를 걱정하는 마음이 깊다는 것을 전단이 그렇게 보인 것’이라고 하며 넘어가는 것이 좋다고 설득했다. 『자치통감(資治通鑑)』 권4에 나온다.<sup>34)</sup> 마지막으로 ‘물을 건네주는 수레’를 말하였는데, 이는 『맹자』, 「이루 하(離婁下)」에 나오는 이야기이다. 전국시대 정(鄭)나라 자산(子産)이 자기가 타는 수레로 진수와 유수에서 사람들을 건네준 일이 있었다. 이를 두고 맹자는 비판했다. 건네주면 몫은 좋지만 그것은 소수이다. 다리를 놓으면 모두가 행복해 질 수 있다. 위정자가 모든 사람마다 건네주며 은혜를 구할 수는 없는데, 위정자로서의 일은 하지 않고 사소한 은혜를 구하였다고 비판한 것이다.

세 고사에는 공통점이 있다. 어떤 위정자가 한 사람 혹은 소수의 사람을 위해 자기의 재산을 쓰고 자기의 힘을 써 그에게 은혜를 끼친 경우이다. 문제는 그 혜택이 소수에 그쳤다는 데 있다. 위정자는 그런 은혜를 끼칠 것이 아니라 천하 사람을 살릴 일을 해야 한다. 유기아 하나를 책임지는 것은 ‘끓주린 한 사람을 먹이는 것, 자기 갓옷을 벗어주는 것, 몇 명을 물 건네주는 것’에 해당한다. 눈앞의 이 유기아는 책임지지 못하지만, ‘천하의 끓주림을 없앨 밥, 천하를 덮을 갓옷, 모두가 건널 다리’를 준비 하는 일에 힘쓰겠다는 것이 양헌수의 다짐이다.

양헌수가 힘쓰겠다는 일이란 구체적으로 무엇일까? 앞서 양헌수는 이윤과 주공이 한 것을 하려고 뜻을 세운 관리들이 없는 현실을 비판하면서 이렇게 썼다.

이윤이 상나라를 다스릴 때에 한 사내가 자기 자리를 잃으면 마치 자기가 밀어서 구렁이에 넣은 것처럼 하였다. 그런 까닭에 『서경』에서 “한 사내가 (자기 자리를) 얻지 못함은 이는 내 잘못이다.” 하였다. 주공이 백성의 산업을 제정할

34) 이 고사는 백성을 구출하는 정사를 논할 때 자주 언급되는 것이다. 실제로 정조 17년 초계문신(抄啓文臣)을 불러 ‘치수를 지나다가 갓옷을 벗어 모래밭 속 노인에게 주다 [過淄水解裘與沙中老者]’라는 시제를 주어 응제시를 짓게 한 적이 있다. 『일성록』 정조 17년(1783) 11월 1일조에 나온다.

때에 우물 정자로 획정하여 똑같이 나누니 사람들이 위로 부모를 섬기기에 충분하고 아래로 처자를 양육하기에 충분하며, 노인이 비단옷에 고기를 먹고 반백의 늙은이도 춥고 배고프지 않음을 얻었다. 그런 까닭에 『시경』에서 “만방이 두루 편안하고 해마다 풍년이란다”고 하였다. 이때에 아버지가 자식을 버리고 자식이 아버지를 버렸다는 말을 듣지 못하였다.<sup>35)</sup>

이윤은 ‘일부불획(一夫不獲)’, 즉 한 사내라도 자기 자리를 얻지 못하는 일이 없도록 노력했다. 그 자리라는 것은 자기 식구를 부양할 수 있는 만큼의 산업이다. 주나라는 주공의 주도하에 우물 정자로 땅을 획정하여 사람들에게 나누어 주는 제도, 즉 정전법을 실시했다. 900무의 땅을 우물 정자로 나누어 8가구가 한 부분씩 경작하고 가운데 부분은 공동 경작하여 세금으로 바치게 했다. 그렇게 하여 정치에 몰두하느라 농사지를 수 없는 위정자도 살게 한 것이다. 이윤이나 주공이 한 일은 모두에게 향산을 준 것이다. 이때에는 늙은 부모나 어린 동생을 버리는 일이 없었다고 정확히 썼다.

양헌수는 이와 대조되게 ‘지금은 어떤 세상인가’를 보였다.

가뭄의 때라 곡식이 익지 못했는데, (세를) 무겁게 하고 힘을 다 빼니, 백성은 향산을 보존하지 못하게 되었다. 향산을 보존하지 못하면 또 어찌 항성(恒性)을 보존할 수 있겠는가. 진실로 항성이 없으면 아버지가 자식을 버리고 형이 동생을 버리는 것이 어찌 어려운 일이겠는가.<sup>36)</sup>

맹자가 특히 정치가의 일을 말하면서 향산을 자주 언급했다. 앞서 이윤의 태도를 설명하는 것도 『맹자』 중 「만장 상」의 표현 그대로이다. 맹자는 백성에게 향산을 있게 하는 것이 선결과제이고 그 후에는 백성을 가르쳐서 향심을 보존하고 발양(發揚)하게 해야 한다고 하였다. 향심을

35) 伊尹之治商也, 一夫失所, 若已推而納溝, 故書曰 一夫不獲, 則曰是余之辜, 周公之制民產也, 畫井以均之, 人得以仰足事父母, 俯足育妻子, 老者帛肉, 黎不飢寒, 故詩曰 周綏萬邦, 屢豐年, 當此時也, 未聞有父棄其子, 子棄其父者也.

36) 水之旱之歲, 不得熟, 重之竭之, 民不保恒產, 既不保恒產, 又安得保恒性哉. 苟無恒性, 則父棄其子, 兄棄其弟者, 曷有所難之哉.

양헌수는 항성(恒性)이라고 썼지만 개념은 같다. 인의예지 등 인간이 가진 성품, 본성을 말한다. 자식으로서 부모를 봉양하려는 효, 형으로서 동생을 보호하려는 우애 등은 인간이면 누구나 가진 성품이다. 향산이 있으면 사람은 그 본질적인 성품에 반대되게 행동하지 않는다. 가뭄이라 가뜩이나 어려운 이때에도 시신(尸臣)들이 세를 무겁게 하고 수탈을 심하게 하여 향산을 흩어버리니 백성이 항성을 잃게 되고, 그 결과가 유기아 발생으로 나타나는 것이다. 그러니 유기아 발생은 어미 탓이 아니라 ‘가뭄인데 세를 무겁게 하여 백성을 말려 죽이는 벼슬아치들 탓이요, 이윤이나 주공이 백성에게 향산을 주려 했던 것 같이 ‘백성을 사랑하며 간절한 소명의식을 가진 벼슬아치가 없는 탓이라는 것이다.

철종 13년인 1862년에 삼남 백성들이 환곡의 폐단을 견디지 못하고 봉기를 일으키자 왕은 삼정의 폐단을 고칠 대책문을 올리라 했다. 이때 희천군수로 있던 양헌수가 책문에 담은 내용도 「측기아설」에서 제시한 것과 같은 생각이었다.

“과거급제자가 넘쳐나서 벼슬 구하러 나다니는 것이 풍속이 되었고, 뇌물이 공공연히 행해지며 수탈을 제멋대로 할 뿐, 절용하여 백성을 사랑하는 것은 알지 못하고 오로지 사치하여 나라를 병들게 하는 데에만 힘쓰니 이것이 폐단을 일으키는 근본입니다. 무엇을 그 핵심이라 합니까? 온 나라의 번곤(藩閫)과 자목(字牧)의 직분, 즉 지방관의 직임에는 오직 어진 이를 선택하여 그들로 하여금 어린 아이를 품에 품듯 하여 나라의 근본을 굳세게 하는 데 힘쓰도록 한다면 삼정의 폐단은 절로 그 마땅함을 얻고 풀지 못함이 없으리니 이것이 그 근본을 잡는다는 것입니다.”<sup>37)</sup>

지방관은 백성을 자식처럼 사랑하는 어진 사람이어야 한다는 것, 백성을 수탈하지 않고 오히려 절용(節用)하며 백성을 살려야 한다는 것이

37) 『荷居集』 권1, 「三政策」: 科宦濫作, 奔競成風, 苞苴公行, 剝割恣意, 不知節用之爲愛民, 專務奢侈以病國, 此爲起弊之本也. 何謂得其要領? 八省藩閫之職列邑字牧之任, 惟賢是擇, 使之懷保赤子, 務固邦本, 則三政之弊, 自當各得其宜, 罔不就緒, 此爲得其要領也.

다. 양헌수는 이 글에서 벼슬아치뿐 아니라 왕도 그래야 한다는 내용도 붙였다. 임금도 조정의 근본이요 조정은 만백성의 근본이니 임금도 절용하고 작위나 상을 남발하지 말라<sup>38)</sup>고까지 하였다. 운양(雲養) 김윤식(金允植: 1835~1922)이 양헌수의 행장을 쓰면서<sup>39)</sup> 이 책문을 실기도 할 만큼 그의 주요 주장이었다.

요컨대 양헌수는 「측기아설」을 통해, 이윤이나 주공이 그랬던 것처럼 모든 백성이 향산을 가질 수 있도록 하겠다는 뜻을 세우고 그 일을 하여[立吾志修吾業] 소수의 사람이 아니라 온 세상을 구하겠다는 포부를 담았다. 진대(賑貸)를 청하는 글, 진대를 마치면서 백성들을 모아 가르치는 글, 선정을 베푸는 목민관을 격려하고 그렇지 못한 이의 과직을 건의하는 글 등이 그의 문집에 여럿 나온다.<sup>40)</sup> 이것을 보면 그가 다짐만 한 것이 아니라 실제로 그렇게 하려고 노력했다는 사실을 알 수 있다.

#### IV. 지방 목민관의 흥황 기술의 의의-마무리를 곁하여

이상에서, 조선후기 제주도 지방관을 지낸 두 사람이 흥황에 쓴 글을 살폈다. 관찬 사료에 나타나는 재해 기록에 비해, 이런 글은 다음과 같은 점을 볼 수 있다는 데 의의가 있다.

첫째는, 현장 상황에 대해 보다 구체적으로 알 수 있고 그 상황에 얽힌 여러 사람의 심리까지 읽을 수 있다는 점이다. 유기아 기록을 예로 들어 보자. 본 연구자는 『실록』에서 여러 검색어로 기사를 분류·추출하여 500여건에 가까운 유기아 관련 기사를 볼 수 있었다. 대체적인 내용은 유기아 발생 사실 보고, 구휼하거나 수양하는 것과 관련한 규정 논의

38) 『荷居集』 권1, 「三政策」: 夫人主者朝廷之本, 朝廷萬者萬民之本也, 伏願聖上先自聖躬, 惡衣菲食, 勿御私供, 省雜汰冗, 爵賞勿濫.

39) 『雲養集』 卷13, 「正憲大夫工曹判書兼知義禁府、三軍府訓練院事、五衛都摠府都摠管梁公行狀」.

40) 「請賑貸啓」, 「畢賑啓」, 「口諭賑民文」, 「旌義縣監仍任啓」, 「大靜郡守褒啓」 등 다수.

등이었다. 유기아가 당한 사건이나 유기아를 대하는 보통 사람들의 태도는 거의 드러나지 않았다. 하지만 지방 현장에서 기록한 이 두 글에서 구체적 상황과 사람들의 표정까지 드러났다.

남구명의 「흉년기사」에는 아이들이 당하는 다양한 재난의 양상이 표현되었다. 난 지 몇 개월 되지도 않아 버려진 아이 모습, 더 이상 구걸하며 살기도 어려워 아이 먼저 물에 던져 죽이고 자기도 죽으려는 어미의 모습, 그래서 결국 어미 손에 죽은 아이의 모습이 그려졌다. 너무 굶주려 물로라도 배를 채우려다 그대로 물속에 꼬꾸라져 시신으로 물에 떠오른 아이의 모습까지 드러났다.

양헌수의 「측기아설」에서는, 버려진 아이를 둘러싼 주변인들의 모습이 실감나게 그려졌다. 버려진 아이가 길에서 통곡하는 모습을 묘사하는 것에서 시작하여 여러 주변 어른의 반응까지 나온다. 살려달라고 문에 들어서기만 하면 얼른 들어다 다시 밖에다 내 놓는 어른, 아이가 살려달라고 옷깃을 잡으면 단호히 뿌리치는 어른, 어느 다른 집 문을 가리키면서 저기나 가보라고 하면서 한편으로 이기적이고 한편으로 무기력한 모습을 보이는 어른이 적나라하게 노출되었다. 관리로서 자신도 똑같이 그 아이를 책임질 수 없는 양헌수의 자괴적인 심리까지 드러났다.

둘째는, 지방관이 흉황에 대해 기술한 글에는 현장에서 느끼는 상황의 심각성 정도까지 드러나고, 해당 지방 특성을 고려한 문제의식과 해결방식이 드러난다는 특징이 있다.

남구명의 「흉년기사」에는, 중앙에서는 구휼을 하라고 다투고, 곡물을 마련하는 것은 지방 관아에게 맡겨진 상태에서 현장 관리들이 느끼는 심각성, 절망감이 잘 드러난다. 그런 현장감 덕에, 구휼 상황에서 하는 온갖 방법이 결국은 ‘명예를 구하는 일, 공을 구하는 일’이라는 것을 지적할 수 있었다. 보다 근본적이고 장기적인 해결이 없는 한, 지방관 자신이 재해 상황에서 할 수 있는 것은 임시방편일 수밖에 없음을 절감한 것이다. 예컨대 1725년 전라도 방어사 겸 제주목사로 부임한 한범석(1672~1734)은 구휼정사를 잘 펼친 공으로 가선대부로 승차하고 제주

도에 그의 송덕비 세 개가 섰다. 그가 펼친 구휼정사는 조정에 구휼미를 적극적으로 신청한 것이 주이다. 그는 ‘진휼곡 쌀 1만석 외에 호남에 있는 호조의 稅鹽 200석, 儲置太 5000석’을 내려줄 것을 요구하고, ‘진상할 말의 숫자를 줄이고 말을 먹일 곡식을 진휼 밀천으로 돌릴 것’ 등을 요청했다. 한범석의 경우처럼 제주도 목민관의 경우 조정에 구휼미를 자주 요청하여 받아들이는 것으로 그의 구휼활동을 하였다. 그리고 그런 활동이 일정 정도 선정으로 칭송되었다.<sup>41)</sup> 하지만 남구명의 입장에서 보았을 때 이는 ‘공을 탐한 것’이고, 일이 벌어지고 난 후에 ‘빈 백성을 놀려 짜는 일’이라는 것이다. 남구명이 다른 목민관에 비해 가진 생각은 이런 점에서 다르다. 이 글에는 한 해에 닥친 재해가 나열되었다. 단순 나열만으로도 위기감이 가중되었다. 그 나열 끝에 제주도의 ‘고립성’이 제시되는데, 이것이야말로 제주도의 재해 상황의 위험을 극대화시키는 것임이 잘 드러났다. 남구명은 북풍이 연일 쉬지 않아 물결이 높으므로 이 소식을 물에 알릴 배도 뜰 수 없었다고 썼다.<sup>42)</sup> 폭풍 때문에 배가 뜨지 못해 재해 상황을 조정이나 물에 알리지 못한다는 언급이 나타나는 순간 이 섬의 공포가 실감된다. 다른 목민관들이 힘쓴 것처럼 외부 조정에 알려 구휼미를 많이 확보하는 것으로는 부족하다는 것이 그래서 제시된다. 규제를 완화하고 외부와의 교류를 활성화하며, 개인 생계를 위해 각자 노력할 수 있는 자유를 보장해 주어 섬 사람들 자체의 자생력을 키워야 한다는 것은 ‘고립성’이라는 제주의 특성에 근거한 의견인 것이다.

양헌수는 「측기아설」에서, 관리가 자기 자신의 생명을 위해 일하듯 백성의 향산 마련을 위해 노력하며 공정한 부역(賦役)을 실시해야 한다고 하며 관리의 역할을 강조하였다. 관리가 제 역할을 한다면 백성이 향산을

41) 이상훈, 「조선시대 지방 관제와 목민관 한범석」, 『남명학연구』 44권, 경상대 남명학연구소, 2014, 163~185쪽 참조.

42) 北風連日不止, 海濤連日衝激, 私牛馬向陸將賣者數千頭, 營牧貿販船裝載者數十艘, 年事及請粟等啓聞陪持者十數輩, 候風於浦口已閱月, 而尚不敢北向舉帆.



있지 않을 것이요, 각 개인이 항성을 보존하게 되어 결국 유기아 같은 문제가 발생하지 않을 것이라는 것이 양헌수의 생각이었다. 이를 두고 19세기라는 격동기에 뒤떨어지는 중세적 발상이라고 할 수도 있고, 자신이 가진 유가적인 논리에만 바탕한 것이었다고 말할 수도 있다. 하지만 이는 그가 제주도 목민관이었기에 제시한 의견이기도 하다. 제주도는 바다로 둘러싸인 섬이라, 주변으로부터 물산을 신속히 이동하여 부족하고 남는 것의 균형을 맞추는 것이 불가능했다. 지질과 기후의 특수성으로 자연 재해에 취약하여, 조정(朝廷)으로부터의 도움이 다른 지방보다 더 절대적으로 필요했다. 반면 제주는 중앙에서 멀고 바다로 분리된 만큼, 중앙의 교화나 지배권이 미치기는 어려워 지방관 자체에 의해 좌우되는 경향이 높았다. 제주는 기후조건이 물과 달라 굴이나 말 같은 특이한 진상품이 있기도 했는데<sup>43)</sup> 진상품의 경우 지방관의 농간이 더 심하였다. 그래서 백성을 위해 절용하며 그들을 살리려는 관리가 더 중요했다. 양헌수가 백성 스스로의 노력보다 조정과 관리들의 태도와 노력을 더 강조한 것은, 지형적 ‘고립’이라는 특성으로 제주에서는 ‘벼슬아치들의 영향력이 더 컸던’ 것을 고려한 것이다.

요컨대, 관찬 사료를 살피는 것과 아울러 현장 목민관의 글도 함께 살필 때 우리는 흥황 시기에 관한 보다 입체적인 이해를 할 수 있고, 그 지방에 따라 특화된 구휼 의견도 알 수 있다. 그들의 경험과 주장의 영향력은 미미했을지라도 그들이 경험하고 문제를 느끼며 시정해 나가려고 했던 노력들 하나하나가 옛 시기 우리나라의 모습이 되고 그로부터 우리가 배우고 생각할 것을 얻을 수도 있다. 보다 많은 이들의 문집을 살피고 그들의 생각을 정리하기 위한 연구가 지속되어야 하는 이유가 여기에 있다.

43) 장윤희, 「조선후기 제주도 진상에 관한 연구」, 제주대 석사논문, 2008 등 참조.

\* 논문투고일: 2016.06.22 / 논문심사일: 2016.07.18 / 게재확정일: 2016.07.22

<참고 문헌>

『우암집』(한국고전번역원 DB)

國防軍事史研究所, 『하거집·병인일기』 (영인), 1997.

김영길 역, 『국역 우암선생문집』, 제주교육박물관, 2010.

창장공 양헌수대장 기념사업회, 『국역 하거집』, 2005.

김무진, 「조선사회의 遺棄兒 收養에 대하여」, 『계명사학』 4집, 계명사학회, 1993, 47~87쪽.

김영길, 「남구명의 생애와 문학세계」, 고려대 교육대학원 석사논문, 1990, 1~104쪽.

김원모, 「로즈함대의 來侵과 양헌수의 항전」, 『동양학』 13, 단국대 동양학연구소, 1983, 173~218쪽.

김준형, 「조선후기 거지, 문학적 시선과 전승」, 『한국어문학연구』 56집, 한국어문학회, 2011.

변주승, 「조선후기 遺棄兒·行乞兒 대책과 그 효과·給糧策을 중심으로」, 『한국사학보』 3·4합집, 고려사학회, 2001, 366~401쪽.

변주승, 「조선후기 流民 연구」, 고려대 사학과 박사논문, 1997.

서인한, 「양헌수의 저술과 그의 군사 활동」, 『한국군사학연구』 3집, 국방군사연구소, 1999, 171~231쪽.

이상훈, 「조선시대 지방 관제와 목민관 한범석」, 『남명학연구』 44권, 경상대 남명학연구소, 2014, 163~185쪽.

이세영, 「조선후기의 勸分과 富民의 실태」, 『역사문화연구』 34집, 2009, 157~264쪽.

이영우, 「조선 정조조의 복지정책에 관한 연구」, 안동대학교 행정학과 박사논문 2015.

장윤희, 「조선후기 제주도 진상에 관한 연구」, 제주대 석사논문, 2008.

정운경 저, 정민 역, 『탐라문견록-바다 밖의 넓은 세상』, 휴머니스트, 2008, 49~50쪽.

진재교, 「이조후기 유민에 관한 시적 형상」, 『한국한문학연구』 16집, 한국한문학회, 1993, 325~385쪽.

허 춘, 「乞丐傳 연구-賤民傳 연구의 일환」, 『제주대학교논문집』 31집, 제주대학교, 1990, 33~59쪽.

홍기표, 「조선시대 제주 목민관 비석(군)의 현황과 분석」, 『제주도연구』 45, 제주학회, 2016, 1~38쪽.

K C I

## Abstract

*Poor-Harvesting Season (Hyunghwang, 凶荒) and Provincial Governor's Thought Found within Descriptions in the Later Period of Joseon / Seo, Shin-hye*

This article intends to scrutinize a provincial governor's reaction of assistance toward a agriculturally devastating season by reflecting his own records. Remaining works by Gumyoung Nam and Hunsu Yang, governors in Cheju Island, become a primary source to be analyzed. A overall design of the works causes to depict what a poor harvesting was. Contrary to The Annals of the Joseon Dynasty, governors' private records do not only bring forth what seniors and children were struggling in poor season, but also how the others reacted to the poor. Another fact to be noted would the governors' policies of assistance for the poor. Gumyoung Nam suggested a free trade between the Island and the Land so that people could manage with their difficulties. Hunsu Yang insisted that governors pay more attention to the accumulation of people's property. Both fully reflected a specific characteristics of Jesu Island and tailored their policies of assistance.

Key words: Gumyoung Nam, *Hyunghwangisa*(凶年記事), Hunsu Yang, *Chenkgiaseol* (側棄兒說), Poor-Harvesting Season(Hyunghwang, 凶荒), abandoned child(Yugia), governor's relief.