

**[특집: 근현대 국가 권력의 차별과 공동체 관리]**

# 1920~30년대 세공민 생활상태조사와 구조 없는 구제

- 전북지역을 중심으로

박선영\* (전주대학교)

본 연구는 1920~30년대 전북지역 세공민의 생활상태와 전북 도의 구제방안, 관련하여 파생한 사회문제를 검토하여 세공민에 대한 도 당국의 관리 양상을 밝히고자 하였다. 1920~30년대 전북지역의 여러 구조적 문제로 인해 세공민의 생활상태는 궁핍해져만 갔다. 이에 도 당국은 1920년대, 사전적으로 빈곤을 예방한다는 차원에서 세공민의 노동 정신을 함양하는 구제방안을 계획하였다. 이는 1930년대 토목사업을 대표로 하는 구제사업 실시로 구체화되었다. 그러나 전북 도의 구제방안은 궁여지책이었을 뿐이었다. 첫째, 구제사업에 대한 관리 부재의 문제가 있었다. 구제사업은 대부분 토목공사로 진행되었는데, 일부 청부업자의 이익 취득과 임금 미지급 사태가 발생했다. 둘째, 부역으로 인한 문제가 있었다. 특히 부역은 도내 유력자나 관공리는 제외하고 세공민에게만 강제되면서 부역 부담 과정에서 계층 간 차별이 발생하였다. 셋째, 도시에서 주거지 문제가 발생하였다. 도 당국은 '세공민은 도시 미관을 해치는 존재'로 인식하여 배제하는 데 급급했다. 넷째, 세공민의 집단행동과 범죄 문제가 발생하였다. 결국 전북 도 구제방안의 외피는 '구조'와 '포섭'이었지만 현실은 '배제', '무관심'이었다.

■ **주제어:** 세공민, 빈곤, 생활상태조사, 빈곤 관리, 차별

\* 전주대학교 한국고전학연구소 연구교수 (shlsy241@jj.ac.kr)

이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된  
연구임(NRF-2018S1A6A3A01045347)

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

## I. 서론

1918년 이른바 ‘쌀소동’을 촉발케 한 미가 폭등 및 각종 자연재해, 1919년 3·1운동으로 일제의 식민지배 정책에 균열을 가속화 하는 사회문제가 연속되자 조선총독부는 회유와 통합의 논리로 통치 방향을 전환하여 사회사업을 주목하였다. 이에 따라 1920년부터 각도 지방예산 내에 사회구제비가 계상되고 이듬해 담당 부서인 사회과가 신설되면서 구제 관련 행정체계를 갖추게 되었다.

일제강점기 사회사업은 시기별 특징을 보이는데, 1910년대 사회사업은 광범위한 빈곤에 대한 구제인 ‘구빈(救貧)’ 사업으로 대표되고, 1920년대 조선의 사회사업은 ‘방빈(防貧)’ 사업으로 대표된다(조경희 2016). 즉 1920년대 들면서 사회사업은 사후 구제가 아닌 사전적으로 빈곤을 예방하는 차원으로 변화하였다. 이 일환으로 공설시장, 공설욕장, 간이식당, 직업상담소, 인사상담소, 공설주택, 노동숙박소 등 방빈적 시설이 설치되었다.<sup>1</sup>

그러나 1920년대 방빈적 시설 설치가 무색하게 오히려 세궁민<sup>2</sup>은 증가하는

1 1920년대 방빈사업은 도시부를 중심으로 소규모로 진행되었기에 지극히 형식적으로 이루어진 것으로 파악하고 있다. 자세한 내용은 조경희(2016, 112), 이병례(2014, 258-262)를 참조.

2 일제강점기 당시 생활이 곤궁한 사람을 세민, 궁민 등의 용어로 지칭하였다. 세민은 ‘타의 구조를 필요로

추세를 보였다. 당시 조선 거주민의 81.5%가 농민이었으므로(善生永助 1928/02, 37-38), 특히 농촌에서의 빈곤 상태는 그야말로 처참했다. 빈곤은 대대적으로 사회문제로 지적되면서 조선총독부의 관리 영역 내로 포함되었고, 빈곤의 표상인 세공민은 관리 대상이 되었다.

세공민 구제 관련 기존 연구는 정책사적 관점에서 1920~30년대 사회사업에 주목한 것이 대표적이다. 조선총독부 사회사업의 정책과 사회사업의 다양한 사례연구가 진행되었으며, 특히 1930년대를 전후로 ‘궁민구제사업’을 대표로 하는 조선총독부의 구제책을 조망하면서 구제사업의 목적, 내용이 밝혀졌다는 데 의의가 있다.<sup>3</sup> 이를 통해 1920~30년대 세공민 구제는 ‘스스로의 노동’을 통해 빈곤을 극복하게 한다는 것이 골자였음을 파악할 수 있다.

세공민 구제 담론이 확장되면서 그들의 생활상태를 파악하기 위한 실태 조사가 1920년대 말부터 본격적으로 착수되었다. 생활상태조사는 “조선 지방의 민도를 향상하기 위한 조사이며, 궁극적으로 생활을 개선하기” 위한 목적이 있었다.<sup>4</sup> 즉 빈곤의 이유를 조선인의 ‘민도’가 낮다는 것으로 연결하여 그 책임을 개인에게 전가하는 인식 구조를 확인할 수 있다. 이는 당시 빈곤에 대한 부정적 인식 확산과 관련이 깊다. 당시 빈곤은 비위생, 나태와 무식, 잠재적 범죄로

---

하는 정도는 아니지만 생활 상 매우 궁핍한 사람, 궁민은 ‘타의 구조를 받지 않고는 도저히 연명할 가망이 없는 자’이다. 또 궁민은 때에 따라서 ‘갑종’과 ‘을종’으로 구분하여 갑종은 ‘노약자나 병이 있는 불구자’, 을종은 ‘한계로 인해 기아에 빠진 자’로 세분화하기도 하였다(동아일보 25/01/22; 동아일보 28/04/14). 갑종 궁민과 을종 궁민의 차이는 생산능력 여부에 달려 있다. 본고에서는 생산능력이 있는 세공민을 대상으로 당국의 구제방안과 실효성에 대해 분석했기 때문에 갑종 궁민을 비롯한 노동능력이 없는 자는 분석 대상에서 제외하였음을 밝혀둔다. 아울러 조선에서는 노동능력이 없는 자는 ‘은사진출자금궁민구조규정’에 따라 공공부조차원의 구제 대상으로 설정되어 있었기 때문에 층위를 달리해서 분석해야 할 필요가 있다. 사회복지 영역에서 일제강점기 공공부조제도 시행의 구체적인 내용은 박광준(2013)과 허광무(2011)를 참조.

3 지면의 한계 상 대표적인 연구성과를 거론하면 다음과 같다(김경일 2004; 조성은 2012; 고태우 2012; 조경희 2016; 예지숙 2017; 설주희 2019).

4 생활상태조사는 첸쇼 에이스케(善生永助)를 중심으로 이루어졌다. 첸쇼 에이스케는 1923년부터 1935년까지 조선총독부 촉탁으로 근무하면서 조선 사회 전반에 대한 조사와 연구를 수행한 인물로, 자세한 내용은 임학성(2021)을 참조. 아울러 첸쇼 에이스케에 의해 세공민의 생활상태가 조사된 지역은 수원, 제주도, 강릉, 평양, 경주까지 확인된 상태이다. 세부 사항은 善生永助(1930/04, 85)를 참조.

이어진다는 부정적 이미지로 공론장에서 유통되고 확산되었다(김윤희 2017, 104). 이렇게 세공민은 근본적으로 게으르고 나태하기 때문에 가난할 수밖에 없다는 낙인이 찍히면서 ‘경제적 빈곤’과 ‘사회적 혐오’라는 굴레에서 이중고를 겪었다. 세공민의 생활상태조사 결과를 분석하는 것은 세공민에 대한 당국자의 굴절된 인식을 파악 가능하다는 데에서 의미가 있다. 나아가 이러한 당국자의 인식 속에서 구제의 목적과 관련 사업은 빈곤 문제를 식민지 구조적 차원이 아니라 개인인 세공민에게 전가하는 구실이었을 뿐이라는 점을 주목해볼 필요가 있다.

한편 세공민에 대한 생활상태는 조선 전 지역에서 일괄적으로 조사되지는 않았다. 일부 지역에서 자체적으로 방면위원회 의한 조사가 있었으며(박세훈, 2006; 김명구, 2017), 젠쇼 에이스케를 중심으로 일부 지역의 조사가 있었을 뿐이었다. 조선총독부가 조선 전 지역을 기준으로 세공민의 생활상태를 조사하는 작업에 소극적이었던 상황에서 전북 경찰부는 1932년 자체적으로 “세민 생활 상태조사(제2보)”를 작성하였다(全羅北道 警察部 1932/06).<sup>5</sup> 이는 전북 도내 세공민 생활 상태가 심각했던 상황이었음을 짐작케 한다. 전북은 일제강점기 대표적인 농업지대였기 때문에 농촌 생활의 파탄이 초래한 농민층의 이탈이나 도시 이입 등으로 인한 여러 사회문제가 발생하였던 지역이다. 세공민 증가가 타도에 비해 두드러졌기 때문에 전북 도 당국의 빈곤관리 실체를 밝히는 데 유용하다고 판단된다.

이를 통해 본고에서는 전북지역 세공민 생활상태의 현실과 도 당식의 굴절된 인식 속 세공민의 이미지와 그로 인한 구제방안이 과연 세공민에게 실효성이 있었는지 다각적으로 조망하고자 한다. 그 과정에서 파생된 사회문제를 분석하여 당국자의 관리 영역 밖으로 내몰리는 세공민의 실상과 세공민이 당면한 차별과 배제의 일면을 밝힘으로써 전북지역 빈곤 관리의 허점을 밝히는 데

---

5 전북 경찰부에서 조사한 생활상태는 세공민이 다수 발생하는 원인, 세공민의 생활고가 치안에 미치는 영향, 세공민의 생활고가 각 방면에 미치는 문제, 훈공기 기준 병합 전과 후의 조선인 생활상황 비교, 세공민 구제에 관한 대책으로 세분화하여 조사되었다.

기여하고자 한다.

## II. 전라북도 세궁민의 생활상태

전북은 평야 지대가 넓다는 지리적 특징으로 인해 일찍이 식민지적 ‘개발’이 착수된 지역이다. 넓은 평야 지대인 것에 반해 수량이 풍부한 하천이 존재하지 않는다는 단점을 극복하고자 관개시설 확충 및 수리조합 창설에 집중하였다(허수열 2011, 50-66). 더불어 지주에 의해 선진적인 농업기술이 우선적으로 도입되면서 농업생산력과 농업의 발달 수준이 타지역에 비해 높았다는 특징이 있다(주봉규·소순열 1996, 33).

하지만 농업 발달이 곧 농민들의 생활 향상에 직결되는 것은 아니었다. 전북 지역 미곡 수이출량은 1916년 234천 석이었던 것이 1926년 980천 석으로, 막대한 수이출량의 증가를 보였다. 이 증가는 특히 일부 일본인 지주들에 의한 미곡 상품화가 주류를 이루고 있었던 점으로 보아 전북 농업 구조는 일본식량 공급을 위한 기지로써 인식되었다. 또한 지주-소작관계에서 보면 생산력 발달로 인한 성과가 생산자 자신의 소득이라기보다 일부 지주의 이익을 높이는 것으로 귀결되었다(주봉규·소순열 1996, 63-64). 즉 식민지적 ‘개발’에 따른 농업생산력 증가로 일본 본토와 일부 대지주가 식민지적 초과이윤을 달성하면 달성할수록 영세한 전북 농민의 대다수가 빈곤해지는 식민지자본주의의 구조적인 문제를 주목할 필요가 있다. 이 관점에서 전북지역 세궁민들의 생활상태를 면밀히 분석하고자 한다.

1924년 전북에서는 이례없는 대한해가 발생하면서 기근 조사의 성격으로 세궁민의 생활상태가 조사되기 시작했다(동아일보 24/10/12). 당시 전북지역의 피해는 다른 지역보다도 훨씬 극심했다. 이때 전북 총인구는 120여만 명이었는데 그중 30만 명의 세궁민이 발생했다. 전북 전체 경작지 면적은 약 16만 정보였는데, 그중 피해지가 7만 정보에 달했다. 게다가 당시 전북 농민의 70%가 소

작농이었기에(조선일보 25/02/21) 소작료와 비료대를 지불하지 못하여 농가가 몰락하는 계기가 되었다. 이후에도 1928~1929년 한해로 인한 흉작, 1930~1931년 큰 수해 등 자연재해가 연속적으로 발생하면서 생활이 더욱 곤궁해질 수밖에 없었다(全羅北道 警察部 1932/06, 327).

농촌 생활의 빈곤은 세국민의 증가로 나타났다. 1926~1930년까지 전 조선의 세국민 수는 1926년 2,155,620명, 1930년 4,342,387명에 달했다. 불과 5년 사이에 당해년도 총인구수 대비 세국민 수의 비율은 1926년 11%였던 것이 1930년 21%로 증가하였다(동아일보 33/01/09). 경제대공황으로 인해 실업률이 증가하고, 이미 농촌 경제는 파탄에 이르는 상황이었기 때문에 1930년대 세국민의 급증은 예견된 결과였다.

1920~30년대 전북지역 세국민 수의 추이와 그 변화상을 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 1920~30년대 전북지역 세국민 수와 총수 대비

| 연도/구분 | 세국민     |         | 도내 총수 대비(%) |      | 결인(명)  |
|-------|---------|---------|-------------|------|--------|
|       | 호수      | 인구수     | 호수          | 인구수  |        |
| 1925  | 46,087  | 197,801 | 17          | 14.4 | 1,036  |
| 1933  | 127,307 | 557,305 | 45          | 38   | 11,778 |

\* 출처: 善生永助 1928/02, 62-63; 植民地社會事業關係資料集 朝鮮編 2 1934/10, 63-65.

\* 1920년대 중반 이후 전북 세국민 수는 집계되고 있었으나 대략적이기 때문에 자세한 수치를 파악하기 어렵다는 한계가 있어 정확히 수치를 파악한 사례만 제시하였음을 밝힌다.

1925년 당시 조선 전 지역의 총 호수에 대한 세국민의 비율은 호수 13%, 인구 11%로 조사되었다(善生永助 1928/02, 62). 그런데 1925년 전북지역의 세국민은 총 호수 대비 호수 17%, 인구 14.4%를 점하고 있는 것으로 보아 전국 평균을 훨씬 웃도는 상황이었다.

전북지역 세국민 수는 1930년대도 여전히 전 조선의 평균치보다 높았다. 1933년 말 조선의 총 호수는 3,942,389호, 그 중 세국민은 1,264,246호, 총 인구 20,747,690명 중 세국민 수는 5,807,058명으로, 총 호수 대비 32.1%, 인구 대비 28%였다.<sup>6</sup> 1933년 전북 총 호수 대비 세국민 비율을 보면 호수 45%, 인구 38%로 조사되었기에 10명 중 4명이 세국민이었던 상황임을 파악할 수 있다.

이처럼 1920~30년대 전북지역은 전 조선의 평균치보다 세궁민 비율이 오히려 높은 상황으로 보아 경제적 빈곤 상태가 유독 더욱 심각했다. 특히 1930년대에 들면서 그 격차가 더 벌어지고 있다. 그 원인으로 조선의 공업화가 진전되면서 나타난 지역적 편차를 염두해 볼 필요가 있다. 전북의 공업생산액은 전 조선의 중간 수준으로 저조한 편은 아니었지만, 전북의 공업은 농업 관련 식료품 가공 공업이 거의 절반을 차지하고 있는 수준이었기에 산업 구조를 변화할만한 주도력은 없었다고 볼 수 있다(소순열·원용찬 2003, 214-215). 즉 30년대 들면서 전북지역은 급속 성장의 조건에서 배제됨에 따라 경제 발전이 정체되면서 농촌 내 과잉 인력 발생이나 실업률 증가와 맞물려 세궁민의 빈곤이 가속화되었음으로 미루어 짐작 가능하다.

그렇다면 당시 도 당국이 파악한 세궁민 증가 원인은 무엇이였을까. 전북 경찰부 생활상태조사에 따르면 “조선시대 관존여비의 풍습으로 근로와 저축을 중요시하지 않는 정신에 그 문제가 있다”고 지적했으며, “영농방법이 유치하여 집약적 농업을 하지 못함”, “당국이 가마니 짜기, 양잠, 양돈 등 부업을 지도했으나 따르지 않았음” 등을 언급하였다(全羅北道 警察部 1932/06, 317-331). 즉 전북도 당국의 시선 속에 세궁민은 스스로 일하려 하지 않고 당국의 구조만을 받기 바라는 ‘게으른 자’로, 부정적인 인식이 고착화되어 있음을 알 수 있다. 이로 보아 도 당국은 도내 세궁민 증가를 나태한 개인에게서 비롯되었다고 판단함에 따라 책임을 회피하는 태도를 견지했던 것이다. 결국 빈곤 또한 스스로 해결해야 하는 개인의 문제로 치부되었던 것이다. 이에 따른 인식 하에 전북 경찰부는 생활상태조사를 통해 도내 세궁민 증가와 이에 따른 사회적 불안 요소를 지적하고 있다.

첫 번째로, 세궁민이 농촌을 이탈하는 원인을 지적하였다.<sup>7</sup> 도내 결식이나

6 한편 1934년 조사한 1933년 전국의 부군별 세궁민 수를 보면, 14개 부 기준 총 호수 268,108호 중 48,902호(18.2%), 부 총 인구 1,245,199명 중 216,041명(17.3%)이다. 14개의 부보다 전국의 각군의 세궁민 비중이 훨씬 컸다. 각군 총 호수 3,673,281호 중 1,215,344(33.1%), 군 총 인구 19,503,491명 중 5,591,017명(28.7%)으로 조사되었다. 부보다 군에서 세궁민 비중이 훨씬 높았다. 자세한 내용은 植民地社會事業關係資料集 朝鮮編 2(1934/10, 63) 참조.

유량이 늘어남에 따라 이탈하는 점을 우선적으로 지적하고 있는데, 이 실상은 다음의 신문 기사를 통해 확인이 가능하다.

전북지방의 작년 한 해 상황은 보도한 바, 이재민의 생활상태는 궁춘(窮春)을 당해 더욱 비참하여 초근목피로 근근히 생명을 이어오던 그들도 할 수 없이 유리의 길을 떠나는 사람이 날로 격증한다. 그 영향으로 전주나 군산 같은 도회지에 몰려드는 걸인군 그중에도 일가족이 한 무리를 이루어 아침저녁으로 걸식을 하고, 저녁에는 산모퉁이나 혹은 반터에 모여 노숙하는 가족 걸인이 점점 늘어간다 하며 부호나 혹은 일본인 집 같은 데에 안잠자거나 야기보기 같은 것으로라도 들어가려고 운동하는 여자도 많고, 그보다도 14~15세 된 자기의 딸이나 누이를 데리고 다니며 10원이나 20원 돈에 팔아버리고서 자리를 구하는 사람도 많다더라(조선일보 30/04/04).

세궁민은 춘궁기에 겨우 풀뿌리와 나무껍질로 목숨을 부지하는 상황이었으며, 급기야는 삶의 터전을 버리고 떠나기 시작했다. 이들은 직업을 찾기 위해 도시로 이동하거나 가족 구성원이 걸식하는 양상으로 나타났다. 주목할 만한 점은 세궁민이 ‘걸인군’이 되어 한 무리를 형성하여 조직적으로 걸식을 시도하였다는 것이다.

1932년 3월 말, 전북 내에서 이미 유랑하며 걸식하는 사람이 1,744명, 향후 걸식할 가능성이 높은 잠정적 걸식은 47,930명으로 집계되었다. 특히 잠정적 걸식의 수를 주목할 만하다. 걸식은 조직적으로 무리를 형성해나가며 규모가 커지는 상황이었다. 만약 잠정적 걸식이 실제화된다면 도 당국이나 사회에 불만을 가지는 무리가 다량 조직되는 것으로 직결되기에 세궁민이 사회적 불안을 야기하는 대상으로 인식되었음을 파악할 수 있다.

한편 1920~30년대를 거치면서 전국적으로 인구는 날로 증가하였다. 경제가 불안정한 상황 속에서 인구 증가는 곧 생존 경쟁으로 이어져 경쟁에서 낙오된 사람들이 급증하였다. 농촌 또한 실업 상태화 되었다. 게다가 일본에 가서 노동하던 실업군(失業群)의 귀환이 증가하면서 조선 내 도시의 실업군, 자유노동

---

7 일제 시기 부랑자의 출현과 그 특징에 분석한 연구는 다음 논문을 참조(예지숙 2014; 예지숙 2015).

자도 살길이 없어 귀향하는 사례가 더해져(조선일보 30/07/27) 농촌의 과잉 노동력 문제가 발생했다. 이는 농촌 세국민의 이탈을 가속화하는 원인이 되었는데, 당시 전북 농가 일용자의 임금을 비교하면 그 차이가 두드러진다. 1928~1929년 농가 일용자들의 1일 임금은 50전 이상이었지만 1930년대 들면서 겨우 20~30전에 불과하게 되었다(全羅北道 警察部 1932/06, 329-330). 1930년대를 전후로 동시간 노동력에 비해 임금은 절반으로 줄어들었던 것이다.

1932년 당시 전북 농촌 세국민의 이탈 이유는 채무 반제(返濟), 소작권 박탈, 노동 목적, 생활 궁핍이 있었다. 1932년 1~4월을 기준으로 생활이 곤란함에 기인해 군 외로 전출하는 자는 3,439호, 14,225인이고, 군 내로 이주한 자가 2,385호, 9,599인이 있었다. 이외 행위를 확인할 수 없는 자는 2,083호 9,035명으로, 총합 7,917호 33,059인으로 조사되었다. 이는 도내 총 호수의 약 3%에 해당하였고, 전년 동 기간에 비하면 2,332호, 9,138명 증가를 보였다(全羅北道 警察部 1932/06, 380-383).

1932년 전북 경찰부에서 농민의 이촌 이유를 세분화하여 조사한 결과는 다음과 같다.

〈표 2〉 1932년 1~4월 이촌농민조사표

| 구분/이촌 이유  | 채무 반제 | 소작권 박탈 | 노동 목적 | 생활 궁핍  | 계      | 전년 동기간 비교 증감 |
|-----------|-------|--------|-------|--------|--------|--------------|
| 군외 전출(호수) | 587   | 323    | 1,251 | 1,288  | 3,449  | △1,119       |
| 군외 전출(인구) | 2,573 | 1,488  | 4,947 | 5,217  | 14,225 | △4,175       |
| 군내 이주(호수) | 409   | 208    | 770   | 998    | 2,385  | △615         |
| 군내 이주(인구) | 1,679 | 907    | 2,816 | 4,397  | 9,799  | △2,480       |
| 행위불명(호수)  | 588   | 122    | 377   | 996    | 2,083  | △598         |
| 행위불명(인구)  | 2,642 | 442    | 1,546 | 4,405  | 9,035  | △2,483       |
| 합계(호수)    | 1,584 | 653    | 2,398 | 3,282  | 7,917  | △2,332       |
| 합계(인구)    | 6,894 | 2,837  | 9,309 | 14,019 | 33,059 | △9,138       |

\* 출처: 全羅北道 警察部 1932/06, 380-383.

조사 결과, 생활 궁핍을 이유로 농촌을 이탈하는 농민이 가장 많았다. 이외 노동을 목적으로 직업을 구하기 위해 떠나는 농민, 채무 반제, 소작권 박탈 순

으로 이촌하는 이유를 설명하고 있다. 1931년 동시기 대비 2,332호, 9,138명이 생계를 버리고 농촌을 이탈하였던 것으로 보아, 농촌 이탈 속도는 점차 가속화 되어 갔음을 확인할 수 있다.

농촌을 떠난 세공민이 직업을 구하기 위해 인근 도시로 몰려들면서 특히 최대 미곡 수출항이었던 군산에서 큰 사회문제로 부각되기 시작했다. 당시 1933년 군산의 인구 중 80%가 세공민층이라는 기사에서도 드러나듯이 “노동자 수가 점차 늘어나고 실업 홍수에 부동되는 기형아적 도시 산출”이라면서 실업 문제와 노동자 이입 문제의 심각성을 지적하였다. 또한 군산부에서 1933년 6월 말 조사한 바에 따르면 세공민 노동자층만 2천여 명이었던 ‘룸펜’군을 주목하고 있다. 룸펜군이 발생한 원인으로 “최근 급격한 재계불황과 해를 거듭하던 한재·수재로 인해 농촌의 파멸에서 흩어져 나온 유리민이 모여드는 까닭”으로 지적하고 있다. 당시 군산 내 공장은 “겨우 정미공장 몇 곳과 기타 4-5처의 미미한 공업소만 있을 뿐”이라면서 몰려드는 노동자를 받아줄 공장이 없다는 현실을 밝혔다(동아일보 33/10/22). 이는 도시의 주택문제, 실업문제 등으로 이어졌다. 이는 4장에서 후술하도록 하겠다.

두 번째로, 세공민의 부채 부담 문제를 지적하였다. 1926년 전복은 도내 농가 총 호수 대비 지주는 1.3%, 자작은 3.7%, 자작겸 소작은 25.8%, 소작인은 67.2%였다(朝鮮 1926/06, 104). 소작인 호수는 지속적으로 증가하는 추세였고 생존 경쟁에 그대로 노출되었다. 특히 이들의 생활을 가장 궁핍하게 만드는 원인은 미가 하락이었다. 당장 시급한 생활비와 공과를 부담하기 위해 미가의 시세를 고려하지 않고 무리하게 염가 방매를 할 수밖에 없었기 때문이다(동아일보 1922/12/19). 이러한 이유로 당시 전북지역의 소작농은 수입이 지출에 비해 늘 부족한 상태였다. 일례로 연 수입이 104원인데 반해 지출이 114원으로 10원의 수입 부족을 보고 있었다(조선일보 27/04/05). 결국 미가 하락, 경제불황 등으로 인해 농촌 사회에서 생활 개선은 사실상 기대할 수 없었고, 자작겸 소작을 포함 자작농까지도 여유로운 삶을 보장받기는 어려웠다.

아울러 농촌의 세공민들은 소작 계약 과정에서 지주의 불합리한 요구와 고

율의 세금을 감당해야 했다. 지주들은 소작농의 처지가 너무 궁핍하면 농사를 잘 하지 못한다고 하여 빈농과는 계약을 하지 않으려는 경향을 보였다(조선일보 30/04/10). 이렇듯 지주의 압도적 우세 속에서 다수의 소작인들은 궁핍이 누적되면서 결국 부채를 지게 되었다. 세공민이 부채 문제를 해결하기 위해 금융기관을 이용하려고 해도 금융기관은 신용이 확실한 중산계급 이상에 제한했다(동아일보 28/04/15). 결국 세공민이 찾아갈 곳은 고리대금업자뿐이었다. 고리대로 빌리다 보니 부채는 눈덩이처럼 불어나 감당할 수 없게 되어 일가족이 이산하거나 파산하게 되는 원인이 되었다.

1932년 전북 경찰부가 조사한 전북 각 부군 세공민의 부채 현황은 다음과 같다.

〈표 3〉 1932년 5월 세공민 부채 조사표

| 부군별 | 세공민 총 호수 | 부채가 없는 호수 | 부채가 있는 호수 | 부채액(원)       | 세공민 총 호수 대비 비율 | 부채가 있는 1호 당 평균(원) |
|-----|----------|-----------|-----------|--------------|----------------|-------------------|
| 군산  | 6,012    | 798       | 5,714     | 145,375.50   | 95             | 25.44             |
| 전주  | 10,365   | 2,046     | 8,319     | 374,378.00   | 80.3           | 45                |
| 진안  | 5,842    | 1,323     | 4,519     | 146,917.00   | 77.3           | 32.53             |
| 금산  | 6,376    | 759       | 5,617     | 71,186.00    | 72.4           | 14.45             |
| 무주  | 2,253    | 744       | 1,509     | 15,289.50    | 66.9           | 10.13             |
| 장수  | 1,940    | 502       | 1,438     | 22,500.00    | 74.1           | 15.64             |
| 임실  | 3,745    | 607       | 3,138     | 131,743.70   | 83.7           | 41.98             |
| 남원  | 11,266   | 3,621     | 7,645     | 293,831.00   | 67.8           | 38.43             |
| 순창  | 10,026   | 2,940     | 7,086     | 233,609.30   | 70.7           | 32.96             |
| 정읍  | 13,863   | 4,426     | 9,437     | 266,000.50   | 68             | 28.19             |
| 고창  | 11,548   | 5,542     | 6,006     | 202,626.00   | 52             | 33.73             |
| 출포  | 10,248   | 4,328     | 5,920     | 245,944.00   | 57.7           | 41.54             |
| 김제  | 9,848    | 995       | 8,853     | 393,353.00   | 89.8           | 44.43             |
| 이리  | 12,338   | 3,592     | 8,746     | 364,215.00   | 70.8           | 41.64             |
| 합계  | 115,670  | 32,223    | 83,947    | 2,906,968.50 | 73.3           | 34.62             |

\* 출처: 全羅北道 警察部 1932/06, 325.

1932년 당시 전북지역에서 부채가 있는 호수는 73%에 달했다. 도시와 농촌을 구분할 것 없이 도내 부채가 과중되는 상황이었음을 알 수 있다. 세공민 총

호수 대비로 봤을 때 당시 가장 부채가 많은 곳은 군산으로 95%에 달했고, 전주 80.3%, 이리 70.8%로 비교적 도시지역 세공민의 부채가 많았음을 알 수 있다. 대부분의 세공민이 부채는 늘어나는 형편이었고, 1932년 1호당 평균 34원 62전의 부채가 있었다. 이에 더해 당시 농민의 색조(色租)는 28만 6천 석에 이자가 14만 3천 석에 달해 매호 평균 1석 3두 3승으로 환산하여 총합하면 1호 당 평균 80원의 부담이 있었다. 이에 도조로 5할은 지주에게 주고, 나머지는 채주에게 차압, 강제집행을 당해 수확기에 먹을 것이 남지 않게 되었다(동아일보 32/10/01).

이처럼 세공민의 생활 개선은 기대할 수 없는 상황이었다. 더 큰 문제는 빈곤이 고스란히 자녀들에게 대물림되었다는 점이다. 대표적인 사례로 세공민은 자녀의 보통학교 수업료를 체납하게 되고, 체납으로 인한 퇴학이 일상이었다. 1930년 4월부터 1개월간 생활 곤란으로 퇴학한 생도는 총 생도 수 대비 9.6%로, 3,161명이었지만, 이듬해 동일 기간인 4월 이후 1개월간 퇴학한 생도는 10.3%, 3,339명으로 전년도보다 늘어난 것을 알 수 있다(全羅北道 警察部 1932/06, 361-366).

또한 보통학교 진학도 해가 갈수록 줄어드는 경향이 확인된다. 1930년대 전북 도내 공립보통학교는 149개교가 있었으나, 1931년에는 모집인원 대비 응모 인원은 105% 정도로 실제 모집인원보다 응모 인원이 많았다. 하지만 이는 1년 만에 달라지는 양상을 보인다. 1932년에는 응모 인원이 100%를 다소 상회한 것이다. 이에 군산, 전주, 익산, 부안을 제외한 나머지 군, 면의 경우, 학교직원이 각 가정을 방문하면서 입학을 독려했다(全羅北道 警察部 1932/06, 367-371). 또한 학교를 진학한다 하더라도 점심 도시락을 준비하지 못하는 경우도 많았는데, 일례로 정읍에서는 보통학교 2년생인 임○○이 아침을 먹지 않고 등교했다가 생도의 도시락을 훔친 사례 등이 보고되는(全羅北道 警察部 1932/06, 351) 등 전북지역 세공민의 불안정한 생활 상태가 여실히 조사되었다. 이렇듯 전북지역 세공민 빈곤은 개인의 나태함에서 비롯되었다기 보다 전북지역의 다양한 구조적 문제가 원인이 되어 빈곤이 재생산된 결과였음을 파악할 수 있다.

### Ⅲ. 전북 도 당국의 구제방안

도 당국에 있어 세국민의 생활상태는 각종 사회문제의 연속을 의미했기 때문에 이들에 대한 구제는 사회적 불안 요소를 '제거'한다는 인식 하에 구체화되었다. 도 당국의 구제방안은 조선총독부의 구제정책의 방향성을 그대로 수용하는 형태로 나타났다. 조선총독부는 1920년대 이재민에게 곡식, 현금, 물품 등을 지급하는 직접구제 방식을 탈피하여 최소화하였다. 이때 직접구제를 '조선인 나태론'으로 치환하면서 자력갱생을 통한 '근로관'을 주입하는 교화의 원리를 내포한 사업을 우선순위로 삼았다(고태우 2014, 408).

1920년대 전북 도 당국 또한 총독부의 노선에 따라 직접구제를 최소화하는 방향을 선택했다. 생업부조를 통한 방빈에 초점을 맞추고 세국민 중 자금력이 없는 사람에게 '자활의 기회'를 명목으로 한 각종 토목사업에 동원하거나 부업을 강조하였다. 그런데 한 가지 주목할 만한 사실은 다른 도에 설치되었던 빈곤 관련 구조 시설이 전북 도내에는 전혀 설치되지 않았다는 점이다. 1925년 전북의 구제시설을 보면, 출옥인 보호, 고아 및 빈아를 대상으로 하는 교양 시설, 행려병인 구호, 무료로 빈민을 치료해주는 시료 기관 설치가 전부였다(善生永助 1928/02, 66). 이를 통해 1920년대 전북 도 당국은 공공부조에 목적을 두고 '생산능력이 없는' 사람에게 최소화한 구제를 선택하였고, 다수 '생산능력이 있는' 세국민의 생활 개선을 위한 시설 설치에는 소극적으로 대처했던 양상이 확인 가능하다.

1930년대 들면서 도 당국의 구제방안에 변화가 발생했다. 1920년대부터 이어져 온 세국민의 급증은 실업률을 비롯한 각종 사회문제를 초래했기 때문에 조선총독부는 이를 타개할 방책으로 1930년대 궁민구제를 목적으로 한 토목사업과 농촌진흥운동을 병행하는 방안을 수립하였다(고태우 2012, 251-259). 궁민구제사업으로 세국민의 노동력 창출을, 농촌진흥운동으로 사회교화를 병행하여 세국민이 스스로의 의지와 노력으로 난관을 헤쳐 나감을 전제하고, 조선총독부가 때에 따라 소비를 촉진하거나 억제시키면서 경제위기를 타파하도록 유

도하고자 하였다(설주희 2019, 85-91).

사이토 총독은 공민구제사업을 1931년부터 1933년까지 계속사업으로 실시하고, 전국적으로 도로, 하천, 항만, 치수, 수도, 사방 등 각종 공사를 시행할 것을 밝혔다. 이 사업의 목적을 두 가지로 꼽았는데, “재계불황으로 인한 공민의 생활난 완화”, “조선의 산업개발에 투자”하는 것이었다(齋藤實 1931/05). 즉 공민구제사업은 방비 사업의 지속과 동시에 ‘공공성’을 위시한 조선 내 인프라 구축으로 두 가지 목적이 내포되었던 것이다. 이에 따라 1930년대 들면서 전북 도 당국도 각종 구제사업을 시행하면서 구제방안은 세분화되고 구체적으로 수립되었다.

당시 전북 도 당국의 세공민 구제방안은 1932년 세민 생활상태조사에서 언급되고 있다(全羅北道 警察部 1932/06, 419-448). 그 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 1930년대 조선총독부와 전북 도 당국의 세공민 구제방안

| 구분    | 대책               | 세부사항                                    |
|-------|------------------|---|
| 조선총독부 | 공민구제사업의 계속과 확장   |   |
|       | 소작제도 개선과 자작농 창정  | 소작제도의 개선, 자작농 창정                        |
|       | 세공민 부채 정리        |   |
|       | 공핍한 영농자 구제       |   |
|       | 만몽이민 알선          |   |
|       | 초등교육 개선          |   |
| 전북 도  | 사회교화시설 확충 지도     |   |
|       | 자각심 환기           | 근로저축정신의 함양, 관청지도장려시설에 대한 자각, 모범부락 설치    |
|       | 산업 조장 장려         | 영농방법 개선, 부용작물 장려, 부업 장려                 |
|       | 부담의 경감           | 일반공과 경감, 산업단체 등제에 의한 부담 경감, 보통학교 수업료 경감 |
|       | 지주의 이해와 원조       |   |
|       | 비활저축<br>교회주사의 배치 |   |

\* 출처: 全羅北道 警察部 1932/06, 417-435.

1930년대 전북 도 당국의 세공민 구제방안은 기본적으로 조선총독부의 구제방안 노선을 수용하면서 지역 사정을 고려한 구제방안을 병립하여 제시하고 있음을 알 수 있다. 1930년대 도 당국의 구제방안에서 크게 세 가지 특징을 도

출할 수 있다.

첫 번째로, 세공민을 스스로 노동하게 만드는 궁민구제사업이 본격화되었다. 총독부에서는 궁민구제사업비로 3년간 계속사업 계획 하에 각도에 토목공사비를 분배하였다. 전북은 291만 원을 받아 궁민구제사업을 진행하였다(조선일보 31/01/12). 1932년 당시 조사한 전북의 궁민구제사업은 1·2·3등도로 개수공사 및 치수공사, 사방공사, 상수도공사, 어항(漁港) 수축공사 등으로 시행되었다. 또한 1931년 궁민구제사업의 실적으로 세공민의 임금만 봐도 18만 3천 원이며, 하루 평균 1천 명의 인부를 사역하였다면서 지속적인 사업 확장의 필요성을 제기하였다(黙木吉郎 1931/12; 全羅北道 警察部 1932/06, 437).

두 번째로, 농촌의 고질적인 문제를 개선하기 위한 목적의 소작제도 및 세공민 부채 정리, 산업 조장 장려, 부담의 경감, 지주의 이해와 원조, 비행저축을 강조하였다. 특히 각종 부업을 철저하게 장려하여 실행하도록 강조하였다는 점이 주목할 만하다. 그중에서도 ‘평야부 세농의 유일한 부업’이라면서 가마니 짜기를 강조하는 것이 특징이다. 가마니 짜기는 1924년 재해가 발생한 당시 전북 지사가 발표한 구제책 중 하나로 언급되기 시작해 원료비와 보조비 지급과 가마니 제작기 배급이 이루어졌고, 군농원이 출장하여 강습을 하는 등 적극 강조하는 양상을 보였다(조선일보 24/10/22; 부산일보 29/02/03; 부산일보 29/02/05).

세 번째로, 농민의 사상을 교화하는 자각심 환기, 초등교육 개선, 사회교화시설 확충, 교화주사 배치 등이 있었다. 병합 이후 조선의 생활양식이 변화하고 문화가 진전하였음에도 세공민이 증가하는 이유는 결국 자각심이 함양되지 않았기 때문이라고 판단하였다. 자각심은 근로, 저축 정신의 함양으로 구체화되었고, 근로의 중요성과 소비 절약, 생활 개선, 악습 타파를 선전해 나갔다. 또한 관공서, 공공단체, 학교 등을 통해 세공민을 계몽하는 것이 중요하다고 보았다. 농촌 부락 내 중심인물 양성, 부락개량조합 설치, 지도부락 등을 설치하여 세공민들의 사상을 교화하는 것이 우선순위로 설정되었다. 이어서 세공민을 가장 짓눌렀던 각종 부담에 대해 지주를 비롯한 상급계급, 군농회, 삼림조합 등의 산업단체, 공립보통학교의 관계자의 이해를 바라고 있었다.

그러나 세공민의 일자리 창출에 기인한 궁민구제사업은 애초에 3년 사업으로 연속성이 없었기 때문에 사업이 정지된 이후 실업자 증가가 다시 발생할 수 있다는 우려가 지적되고 있었다(동아일보 33/05/10). 아울러 각종 구제사업의 실시와 도 당국의 사상 교화가 강조되었음에도 불구하고 1930년대 중반 이후에도 세공민 수는 지속적으로 증가하는 추세였다는 점에서(동아일보 37/06/15) 도 당국의 구제방안은 명목상의 구제였을 뿐 실제적 구조로 연계되지 못했음을 시사한다.

#### IV. 구조받지 못한 세공민

전술하였듯이 도 당국의 구제방안은 실질적인 빈곤 관리 대책으로써 적합하지 않았다. 오히려 세공민에 대한 도 당국의 구제책은 각종 사회경제적 불평등 양상으로 표면화되었다. 4장에서는 도 당국의 구제방안으로 파생된 사회문제를 대표적으로 4가지를 살펴볼 것이며, 이를 통해 세공민이 당면한 차별과 배제되는 양상을 확인하고자 한다.

##### 1. 구제사업의 관리 부재로 인한 문제

1920년대 구제사업은 세공민의 생활상태를 고려하지 않은 미봉책이었다는 비판이 야기되었다. 먼저 일시적인 직접 구제에 대한 비판이 있었다. 전북 도 당국의 지방비 분배는 탁상 구제에 불과하다는 지적이 일었고(동아일보 25/03/20),<sup>8</sup> 속미(粟米) 배분은 당장 죽음을 눈앞에 두고 있는 세공민들에게 호구지책으로 적절하지 않았다는 것이다. 특히 배분된 속미는 세공민들이 당장 필요한

8 이 당시 조선 전국은 한재와 수재, 충재(蟲災), 풍재(風災)까지 겹쳐 최악의 상황을 맞았다. 마찬가지로 기근으로 피해를 입은 충북의 구제책은 도지사, 군수가 기우제를 지내는 것에 그친 사례도 있다. 자세한 내용은 한규무(2008, 209-210) 논문을 참조.

물품을 구할 목적으로 중간 대부업자들에게 배분받은 즉시 팔아버리면서 오히려 중간 대부업자들만 폭리를 취득하게 되었다(동아일보 25/06/19).

하지만 생업부조를 위시한 대책사업 또한 도 당국의 관리 부재로 인해 노동자의 저임금, 임금 미지급 문제, 일부 청부업자들의 이익만 축적되는 결과를 초래했다. 대표적으로 도내 토목공사는 해당 읍면에서 직접 공사를 주관하지 않고 중간 청부업자를 통해 공사가 진행되었기 때문에 당국자는 문제 발생 시 책임을 회피하는 태도로 방관했다. 일례로 전북 부안군 산내면에서 1925년 한해 구제 목적으로 도로공사를 청부한 다케가미(竹上)라는 일본인이 2천여 명의 인부 임금 3천여 원을 횡령하여 도주한 사건이 있었다. 이때 도 당국은 당사자가 도주하고 없다는 이유를 들면서 후속 대책을 세우지 않았다(동아일보 25/09/06).

이 문제는 1930년대에도 전혀 해결되지 않았다. 도 당국은 청부업자를 통해 사업을 전개하는 방식을 고수하였다. 이 문제가 전북 도평의회에서 지적되었는데, “국민구제사업을 목표로 한 토목공사에 대해 청부업자에게 공사를 맡긴 관계 상 직접 임금을 얻는 국민들은 하루 12시간 노동을 해도 노동임금은 20~30전에 불과하다며, 차라리 청부업자에게 부당한 중간이익을 취하게 하느니보다 직접 각 읍과 읍면에 공사 청부를 시켜 명실상부한 구제사업이 되기 바란다”고 하였다. 이때 도 당국은 “여러 가지 형편으로 읍면에 직접 청부를 시킬 수 없다”는 답변을 내놓았다(동아일보 33/03/09). 도 당국은 관리 부재로 인한 문제가 발생하고 있다는 사실을 인지하였음에도 대책 마련에는 미온적 태도를 유지하였다.

더불어 청부업자들의 임금 미지급 사태도 심각했다. 1933년 전북 금산 도로 공사는 국민구제사업의 일환으로 착공하였다. 이 공사는 전주의 도요타 신타로(豊田新太郎)에게 청부하였는데, 그는 공사를 하던 중 임금을 지불하지 않고 자취를 감췄다. 이에 금산의 금성면(錦城面)과 진산면(珍山面)의 180여 명의 세공민들은 청부업자 도요타의 보증인이었던 미야자키 키치조(宮崎吉藏)에게 임금을 청구하였고, 미야자키는 자신이 임금을 주겠다고 말뿐이었고, 끝내 지불하지 않았다(조선일보 33/05/30). 결국 180여 명의 세공민은 무임금으로 노동을

‘착출’당했던 것이다. 다수 세궁민의 생활 개선을 목적으로 시작된 구제사업은 결국 일부 계층의 이익만 창출되는 것으로 주객전도되는 양상으로 드러났다.

아울러 전북 도 당국은 앞서 언급하였듯이 구제방안으로 부업 장려를 통한 가마니 짜기를 강조하였는데, 한편에서 구제방안으로써의 실효성에 대한 의문이 제기되었다. 한 사례를 보면, 1935년 부안에 재해가 발생하면서 적절한 구제방안이 필요한 상황인데 부안은 농산지의 주요 지대임에도 구제방안이 부재한 상태라는 지적이 있었다. 당시 부안군은 긴급 대책으로 가마니 짜기와 구제를 위한 토목 사업만을 실시하였다. 그러나 가마니 짜기는 흉작 지대였기 때문에 가장 중요한 짚이 없을뿐더러 원료난이 있어 실시하기 어려운 상황이었으며, 토목사업은 노동력에 따른 임금 지급은 화폐경제에만 구속시킬뿐더러 노동 시간 대비 적은 임금이기 때문에 전반적 구제책으로 적절하지 않았음을 알 수 있다. 토목공사를 실시한다 하여도 시간과 공간 문제로 세궁민이 전부 참여할 수 없다는 한계점도 지적했다(동아일보 35/08/27). 이처럼 도 당국의 구제사업은 세궁민의 실상을 반영하지 못한 허울뿐인 대책이었을 뿐이었다.

## 2. 세궁민의 부역 문제

부역은 세궁민에게 ‘강요’되면서 생활이 피폐해지는 한 요인으로 작용하였다. 식민지 조선에서는 법적으로 규정된 부역은 3가지였다. “지방비로 지변하는 사업에 특별한 필요가 있을 경우(지방비령 4조), 부나 읍면에서 그 수입을 가지고 지출의 부족이 생길 경우(부제령, 읍면제령 39조), 학교비나 학교조합의 수입으로 지변하는 사업으로 특별한 필요가 있을 경우(학교령 5조, 학교조합령 22조)”이다(조선일보 34/06/01). 하지만 세궁민에게 문제되는 것은 법정 부역이 아니라 바로 ‘관행 부역’이었다.<sup>9</sup> 이는 법정 부역과 달리 거부한다고 재산을 강제

9 관행부역은 1938년 12월 개정된 ‘조선도로령’으로 본래 ‘도로규칙’ 상에 규정되어 있던 조목이 삭제되면서 폐지되었다. 하지만 전시체제가 ‘공공 봉사’라는 미명 하에 여전히 지속되는 양상을 보인다(조선일보 39/06/20).

차압할 수는 없지만 그렇다고 해서 관청의 명령을 거부하는 데에는 한계가 있었다.<sup>10</sup> 이에 전북 도 당국은 관행 부역을 적극적으로 이용하기 시작했다.

1920년대 부역은 교통기관 구축을 목적으로 한 도로 및 자갈 공사에 치중된 형태로 나타났다(동아일보 1921/11/26). 특히 전북에서는 각 도로의 개수를 목적으로 길을 고르게 하기 위한 목적의 자갈 공사가 세궁민에게 큰 부담으로 작용하는 양상을 보였다. 일례로 익산 여산면은 ‘빈민굴인 면’이라고 지칭될 정도로 생활상태가 빈곤한 세궁민이 다수 거주하고 있는 지역이었다. 하지만 세궁민의 생활상태는 전혀 고려되지 않은 채 도로 자갈 부설공사에 부역이 너무나 과중하게 배당되는 형국이었다(조선일보 28/03/23).

장간부인 진안, 장수는 그나마 자갈 수급이 수월한 상태였지만, 평야부인 김제, 부안, 익산, 고창 등지는 자갈이 없기 때문에 원거리까지 가서 자갈을 구해야 하는 부담이 과중되었다. 전주, 고창, 임실 등에서는 세궁민이 당국의 독촉에 못이겨 손에 망치를 들고 도로변에서 큰 돌을 깨뜨리면서 자갈을 채취하는 것이 일상이었다(동아일보 27/10/25; 동아일보 28/02/06; 조선일보 28/04/20). 이렇듯 도 당국은 ‘공공성’을 위시한 토목공사를 부역에 의존하여 진행하였고, 심지어 농번기에도 부역 차출에 거리낌이 없었기 때문에 더욱 원성이 높아질 수밖에 없었다.<sup>11</sup> 결국 ‘공공비용’을 국고나 지방비로 지출하는 것이 아니라 세궁민에게 부담시키는 꼴이었다.

도 당국은 1930년대 들어 부역을 더욱 적극적으로 이용하기 시작했다. 1932년 전북 제13회 도평의회에서는 남원의 김희일(金熙一)은 “소위 궁민구제라는 미명 하에 농촌 궁민의 원성 거리인 출역과 임금 지출에 대해 수수료를 떼고 주

10 부역 차출은 거의 강제적으로 이루어졌다. 황해도에서는 부역에 응하지 않은 사람에게 자유 노동자의 하루 임금 값을 지불하도록 하였으며(동아일보 25/02/06), 고창군에서는 관공리가 부역을 나오지 않았다는 이유로 30여 호의 동민을 폭행하는 사례도 있었다. 당시 고창 군수는 부역에 나오지 않았기 때문에 일어난 구타이기에 큰 문제이겠나며 오히려 폭행을 정당화하기도 하였다(조선일보 30/12/28).

11 당시 치도비는 국고나 지방비에서 부담하도록 하는 것이 원칙이었다. 하지만 총독부 국고와 지방비 재정 부족으로 각 도 당국에서는 부역을 징발하고 있었다. 1928년 정무총감은 각 도지사에게 부역 부담의 완화에 대한 통첩을 발송하였으나 실제로 각 도 내 부역 징발은 증가하였다(동아일보 28/05/14; 조선일보 29/03/01; 동아일보 30/03/25; 조선일보 33/06/17; 동아일보 35/09/15).

며, 역지로 저금을 시키는 등 청부업자에게 맡겨 중간 착취를 당하는 등 그 처사의 부당함을 매겨”한다고 지적하였다(동아일보 32/03/03). 즉 농촌 세공민들의 부역은 표면적으로 공민구제라는 의미로 선전되었지만 사실상 강제성이 있었다. 세공민들은 임금에서도 수수료 명목으로 중간 착취를 당했고, 자각심 함양이라는 명목 하에 ‘역지 저금’까지 해야만 했다.

1930년대 중반에 이르러서도 부역 문제는 지속되었다. 1936년 제5회 전북도의회 개최 당시 임실지역의 엄인섭 의원은 “현재의 부역제도는 대단히 불공평하여 그 부담의 대부분이 빈농에게 돌아간다”고 부역제도의 문제를 제기하였다. 이에 담당자였던 전북도 토목과장은 “될 수 있으면 부담을 공평히 하기 위해 강제 부역제도보다 관행 부역제도를 활용하고자 한다”고 하며, “하지만 그 이상 적극적으로 어떻게 할 수 없다”고 답변하였다(동아일보 36/03/06). 부역제도의 개선이 아닌 사실상 강제적인 관행 부역제도를 활용하겠다는 당국자의 판단은 세공민들의 생활을 더욱 궁지로 몰아넣는 계기가 되고 말았다.

또한 부역은 빈부의 차이를 고려하지 않고 불공평하게 징발한다는 문제로 인해 차별을 발생시켰다는 특징이 있다. 부역은 빈부를 막론하고 동일률로 부담하는 것이 원칙이었다. 하지만 부담 능력을 고려하지 않은 처사라는 점에서 오히려 사회적 불평등이 지적되었다. 공과와 부담은 그 부담 능력에 따라 비례해야 할 필요성이 있다는 것으로 빈궁한 계급에게 동일률의 부과를 강제하는 것은 불공평하다는 것이었다(동아일보 25/06/17; 동아일보 28/03/22; 조선일보 28/04/11; 조선일보 30/02/19).

부역 제도에서 드러나는 불평등함은 전북도 내에서 계급 간 차별로 표면화되었다. 일례로, 김제군에서는 1·2·3등도로의 자갈공사에 부역을 부과하였는데, 면 내 1천 5백여 호에 매호 당 석유 상자 50상자씩의 자갈을 운반하게 하였다. 이는 빈부의 차별이 없이 부역이 부과되었다는 점 자체가 역으로 차별하는 사례가 발생한 것이라며, “면 당국자가 유산자의 환심을 사고자 하는 비열한 짓”이라고 평가하였다(동아일보 28/04/28).

이처럼 도내 관공리나 유산계급은 늘 부역에서 면제되는 것이 현실이었다.

이 현상을 “옛날 양반이 상민에게 역을 시키던 조선의 미풍양속”으로 표현하면서 오히려 정당화하기도 하였다(조선일보 30/02/26). 실제로 1928년 전주군 이동면에서는 자갈 공사에서 면장, 면사무소원, 그들의 친족에게 부역을 부과하지 않았고(조선일보 28/04/11), 1931년 전북 익산군 함열면에서는 춘궁기 당시 면내 중요 도로에 자갈 공사를 진행하였는데, 함열면 면리원, 각 리 및 구장, 지역유력자였던 다기(多木) 농장은 면제받았다. 아울러 지역 내 영향력이 있었던 촌정(村井) 정미소와 류모에게는 부담을 경감시켜주었다. 결국 부역은 세궁민에게만 강제되면서 과중되는 양상을 보였다(조선일보 31/03/30). 부역 문제는 일상생활에서 차별을 발생시키는 한 원인이었고, 세궁민은 상대적 박탈감을 느낄 수밖에 없었던 것이다.

### 3. 도시 세궁민의 주택문제

군산이나 전주처럼 도회지의 경우, 1920년대부터 ‘빈민굴’, ‘세민굴’이라 하여 하층계급의 주거지는 도시정책의 일환으로 제거되어야 하는 대상이었다. 도시 계획의 정책지는 도로를 개량하면서 근대의 긍정적인 요소만 남기는데 초점을 맞췄고, 부정적으로 인식되는 세민굴은 밀어내기를 선택하여 냉담한 태도를 유지했다(조선일보 1921/07/02). 결국 세궁민은 공존할 수 없는 존재로서 도 당국의 관리 영역 밖으로 내몰릴 수밖에 없었다.<sup>12</sup>

하지만 도시의 인구 증가가 증폭해나가는 과정에서 언제까지 이들을 그대로 방치할 수만은 없었다. 1925년 전주 기근구제회라는 민간단체에서는 1천여 원을 모집하여 900여 원의 예산으로 공동주택 20칸을 건축하여 집 없이 방황하는 사람들을 수용하고자 하는 계획을 수립하고 청부업자와 계약까지 체결하였다. 이때 전주경찰서의 서장이 기근구제회의 간부와의 만남을 요청해 “기근구

12 조선총독부는 불량주택을 번두리에 집결하는 사업을 시행했는데, 이는 지방개발을 주목적으로 하는 당국자에게 유리한 주택의 환경 개선과는 거리가 멀었다. 번두리로 집결하면서 노동시장과 동떨어진 곳에 부지가 위치했고, 주택개량을 위한 지원도 전혀 없던 ‘슬럼지구’의 확대재생산에 불과했다. 구체적인 1920~30년대 불량주택지구의 개선사업의 전개과정과 특징은 이명학(2019) 논문을 참고.

제회를 조직하여 노력함에는 매우 감사하는 바이나 도 당국에서 이미 넓은 범위로 구제책을 힘쓰는 중이니 구제회에서 모집한 돈을 도 당국에 인도함이 어떠냐고 교섭하라는 도 당국의 내명이 있다”고 언급했다. 그러면서 “도내 기민이 많은데 전주에서만 구제를 한다고 하면 궁민이 전주에 모여들어 매우 곤란할 것이며, 전주에만 설치하는 것은 불공평하다”고 하였다. 이에 간부들이 “도 당국에서 공동주택을 지어준다고 하면 모집한 돈을 전부 환부하겠다”고 밝혔으나, 서장은 “공동주택 건축을 희망한다는 조건만 받아들일 뿐 이것이 절대 조건은 아니며, 불응한다면 환부할 수밖에 없다”고 강조했다. 이에 건축이 연기되는 상황이 발생하여 일반 민들이 분개하는 등 불만이 고조된 사례가 있다(동아일보 25/01/02; 동아일보 25/01/03).

즉 도 당국은 세궁민들의 기근이 생활에 미치는 영향을 인지하고 있었음에도, 실제로 세궁민 주거지 마련에는 미온적 태도를 견지했다. 오히려 기근구제회의 모집기금을 도 당국에 기부하도록 하여 민간의 구제사업을 압박하였으며, 다른 지역의 세궁민이 몰려들어올 것을 염려하며 타 지역과의 형평성을 언급하면서 구제보다 배제를 선택했다.

또한 도시발전 계획에 차질을 빚게 될 경우 늘 세궁민들은 가차없이 내몰렸다. 군산에서는 1926년 철도국에서 돌연 철도용지의 거주민에게 10월까지 전부 철거하라는 명령을 내렸다. 300여 명의 세궁민들은 그대로 쫓겨날 수밖에 없었고(조선일보 26/12/13), 옥구군 미면 경장리에서도 1927년 철도용지에 살고 있었던 170여 명에게 퇴거 명령을 내렸다. 이때 군산서에서는 순사 20여 명과 철도 공부들이 집을 헐었고, 이에 불응하는 사람 안정립(安正立) 외 5인을 경찰이 3일 동안 검속하였다(동아일보 27/09/06). 당국자들은 발전 지역에 세궁민 주택이 존재한다라는 자체만으로도 ‘굉장히 큰 치욕’으로 여겼던 것이다(부산일보 1929/02/05).

1930년대에도 도시 세궁민의 삶은 개선되지 않았다. 1927년에 세궁민이 내몰렸던 군산 옥구군 미면 경장리에는 1932년에도 여전히 세궁민이 몰려들고 있었다. 호수 약 120호 인구 520명의 세궁민이 토막생활을 하였다. 군산부의

미면 신평리, 둔롤리, 경장리에 몰려든 세궁민은 타인의 토지, 길가의 공터 등에서 땅을 파고 거적을 펼치면서 비와 이슬을 참고 견디는 생활을 하였다. 낮에는 노근에 종사하거나 이곳저곳 배회하며 구걸하였다(全羅北道 警察部 1932/06, 335-336). 또한 군산은 미곡 수출항이라는 특징으로 인해 그 주변에서 떨어진 쌀을 쓸어 모아 생활하는 사례도 있었다. 한 씨 부인은 병든 남편과 3자녀의 생활을 홀로 책임져야 하는 상황이었다. 평소에도 떨어진 쌀을 주으러 다녔는데, 쌀가마니에서 약 3되를 훔쳤다가 인부에게 발견되어 심하게 매도당하고 출입을 금지당하면서 3자녀가 걸식하게 되었다(全羅北道 警察部 1932/06, 341-343).

1930년대 중반으로 갈수록 주택문제는 심각한 사회문제로 여겨져 조선총독부는 1935년 각도 부읍의 토막거주자와 불량주택 거주자를 조사하였다. 토막거주자의 경우 전북은 3,726명으로 가장 많은 경기도에 이어 1,214명으로 두 번째로 많았고, 불량주택 거주자는 조선에서 18,586명으로 전국에서 가장 많았다. 전국 대비로 보면 토막거주자는 경기와 전북이 13도의 50%에 해당할 정도이고, 불량주택 거주자 또한 전북과 경성이 50%에 달할 정도였다(군산일보 35/06/02). 당시 기사에서는 토막과 불량주택에 거주하는 세궁민의 생활은 처참할 정도라며, 혹한으로 인해 매우 추운 상황이지만 토막 안에서 밥도 못 먹고, 불도 못 때고, 이불도 없어서 기한에 떨고 있는 상황이니 당국의 구제를 절실히 바란다고 하였다(동아일보 35/06/04).

이렇듯 1930년대 중반에 이르러 심각한 사회문제로 인식되었던 주택문제, 사실상 세궁민들의 주거지 문제는 해결은커녕 매년 방치되고 있었다. 1938년 총독부의 조사에서도 여전히 군산부의 토막거주자, 불량거주자 수가 가장 많았던 것으로 보아(동아일보 38/10/29), 사실상 전북 도 당국은 세궁민들의 주거 문제에 대한 구제방안은 부재했음을 알 수 있다. 필요시 철거나 퇴거를 명령하며 배제할 뿐이었다.

#### 4. 세궁민의 집단 행동과 범죄문제

세궁민은 집단을 형성하여 공동체로 행동하기 시작하는 양상을 보였고, 심한 경우 범죄로도 이어졌다. 한 사례로 임실 성수면 왕방리에서는 1932년 중순 70여 명의 세궁민이 한 집단을 형성하고, 부근 부락에 걸식을 하려는 계획적 행동을 하였다. 부안군 보안면 상림리의 허공우와 걸식 30여 명이 한 집단을 형성하였다. 이들은 위협적 태도로 음식을 구하고자 하였고, 담당 주재소원, 형사에게 발견되어 그중 13명은 관할 출포서에서 연행했으며 구류처분을 받은 사례가 있다(全羅北道 警察部 1932/06, 394-395). 이처럼 생활상태가 곤궁한 세궁민은 자신과 처지가 비슷한 다른 세궁민들과 집단으로 범죄에 연루되기도 하였다. 이 때문에 세궁민은 당국의 감시 대상이 되었고, 치안을 방해하는 존재로 각인될 수밖에 없었다.

생활 곤란에 따른 세궁민의 범죄는 특히 물건을 절도하는 형태로 나타났다. 1932년 1월~3월 말까지 강도 초범자 31명 중 생활 곤란 및 실업자가 17명(55%), 절도 초범자 399명 중 생활 곤란 및 실업자 332명(83%)이 있었다(全羅北道 警察部 1932/06, 335). 즉 1932년 들어 절도 및 강도 초범은 실업자나 생활이 곤궁한 사람이 대부분이었다는 점에서, 전북지역 세궁민의 생활상태를 엿볼 수 있다.

그 사례를 보면 먼저 군산의 다수 세궁민들은 간장 5홉이나 범씨 1되처럼 비교적 비싸지 않은 물품을 훔치거나 친족·가까운 지인의 물품을 훔치는 등의 절도 범죄를 저질렀다. 남원 대강면 평촌리에서는 허경이 보관 중인 범씨 21섬이 있었는데, 그중 2섬을 동리 세궁민들이 차용했으면 해서 1932년 5월 2일 약 50명이 집합하여 교섭하고자 하였는데 거절을 당하자 폭력으로 목적을 달성하고자 할 계획을 확인하고 주재소원이 훈시하여 해산하도록 하였다. 고창군 성송면 계당리에서는 부호 김병수의 범씨 300섬에 대해 동리와 부근 세궁민들이 궁민구제용으로 차용 분배해달라고 관할 군수, 서장, 면장에게 진정하였고, 동시에 부민들이 한꺼번에 저장소에 몰려가 일부는 담을 허물고 폭행에 가담했

다. 관할 고창서 추산 군중 약 150명이 몰려 들었고, 이를 혼유하여 해산하도록 하였다. 그중 우두머리 정혁원과 9명은 폭력행위로 검사에게 송치되어 처벌받았다(全羅北道 警察部 1932/06, 335-336).

또한 숙식을 해결하기 위해 일부러 죄를 짓는 경우도 있었다. 유치장에 갇히면 급식을 하게 되었기 때문인데, 김제에서는 일용 노동자가 자포자기해서 일부러 자동차나 자전거에 몸을 부딪혀서 사고를 내고 강제로 치료비를 받는 사례도 있었다(全羅北道 警察部 1932/06, 348-352).

이를 종합하면 전북 도의 구제방안은 세궁민의 현실이 전혀 고려되지 않았기 때문에 실효성이 없었던 것으로 보인다. 빈곤하다는 이유로 '나태하고 발전이 없는' 무력한 사람이라는 데에서 기인한 '혐오'의 시선은 세궁민의 삶을 더욱 궁핍하게 만들었다. 이는 여러 사회문제로 확대되면서 사회적 불평등, 차별과 배제로 드러나게 되었다. 각종 구제사업으로 세궁민의 노동은 당연해졌던 반면 노동에 대한 대가는 보장받을 수 없었다. 또한 부역으로 인한 노동은 세궁민에게만 강요되는 불평등한 현실을 보여주었다. 또한 도시에서 세궁민의 주거 공간은 미관에 저해하는 요소로 철거 대상이었고, 철거 이후의 삶에 대해서는 관심 밖의 영역이었다. 한편으로 세궁민들을 빈곤이라는 공통점으로 무리를 형성하고 집단행동을 하면서 저항하는 양상을 보이기도 했다. 구제를 통해 본 도 당국의 빈곤 관리는 세궁민에 대한 철저한 배제로 나타났을 뿐이었다.

## 5. 결론

본고에서는 1920~30년대 전북지역의 사례를 중심으로 세궁민의 생활상태를 검토하고, 이에 기반한 당국의 구제방안과 세궁민에게 나타나는 실효성이 있었는지 집중 분석하였다. 전북지역은 일제 초기부터 대표적 농업지대로 '개발'되면서 농업이 발달되어 왔다는 지역적 특성이 있다. 하지만 농업 발달이 곧 전북 주민들의 생활 안정 및 향상에 직결되는 것은 아니었다. 지주-소작관계에

서 일부 지주에게 이윤이 집중됨에 따라 농민의 궁핍화를 초래했다. 아울러 1920년대 자연재해의 연속과 경제대공황에 따른 실업률 증가로 과잉 노동력이 발생하면서 농촌은 파탄되었다. 이는 세궁민 수 추이로도 나타나는데, 시간이 갈수록 증가하는 추세임은 물론 조사 당시 타지역의 세궁민 평균치보다 훨씬 웃돌았다.

전북지역 세궁민은 생활 궁핍, 채무 문제, 노동 목적, 소작권 박탈 등을 이유로 농촌을 떠날 수밖에 없었다. 그렇지만 이들이 갈 곳은 마땅치 않았기에 인근 도시로 집중되는 현상으로 나타나면서 사회문제로 부각되었다. 특히 도시 내 걸식하는 무리와 부랑자가 많아지는 것이 문제로 작용하였다. 아울러 세궁민층의 부채가 점차 늘어나 감당하기 힘든 정도에 도달했다. 부채를 해결하기 위해 세궁민이 찾아갈 수 있는 곳은 고리대금업자뿐이었기에 악순환의 연속이었다.

도 당국의 인식 속에 세궁민은 사회적 불안을 야기시키는 존재였기에 구제 방안을 마련했다. 1920년대 세궁민에 대해 직접 구제는 최소화하는 한편 생업 부조를 목적으로 토목공사 등을 계획하여 노동을 통한 호구지책의 방침을 세웠다. 1930년대 들면서 궁민구제사업, 농촌진흥운동의 방향성을 토대로 세궁민의 노동을 기반으로 한 구제책을 마련해나가기 시작했다. 도 당국은 조선총독부의 방빈사업의 노선을 따라가면서 궁민구제사업으로 도로개수, 사방공사 등 지역 곳곳에서 사업을 시행했다. 또한 도 당국은 특별히 농촌에 집중하여 근로 저축 정신 함양, 부업 장려 등 농민의 사회교화에 집중하는 구제책을 발표하였다.

그러나 도 당국의 구제방안은 표현 그대로 세궁민을 구조한다는 의미는 아니었다. 도 당국의 빈곤 관리 대책은 궁여지책이었을 뿐이다. 빈곤은 스스로의 나태함에서 비롯되었다고 인식했기 때문에 빈곤 문제는 개인의 책임으로 전가되었다. 구제방안의 실시는 세궁민에 대한 차별과 배제로 이어지며 여러 사회문제를 촉발시켰다.

각종 구제사업의 진행 과정에서 도 당국의 사실상의 관리책이 부재했기에

사회문제가 연속적으로 발생하였다. 이때마다 도 당국은 문제에 대한 적절한 해결 방안을 내놓지 않고 방관할 뿐이었다. 세공민들의 생활을 피폐하게 만드는 요인 중 하나로 부역 문제를 꼽을 수 있다. 부역은 빈부 격차가 고려되지 않고 일률적으로 부과되면서 오히려 세공민이 역차별당하는 원인이었고, 지역 유력자나 관공리는 면제되는 반면 세공민들에게만 강제되면서 계급 간 차별이 발생하였다.

또한 도시에서는 몰려드는 세공민들로 인한 주택문제가 발생하였다. 이때 도 당국은 '세공민은 도시 미관을 해치는 존재'로 냉담한 태도를 유지했고, 영역 밖으로 배제하는 양상으로 나타났다. 이렇게 내몰린 세공민들은 무리를 지어 저항하는 양상으로 나타나기도 하고, 여러 범죄에 연루되기도 하였다. 결국 1920~30년대 전북 도 당국 구제의 외피는 '구조'와 '포섭'이었지만 현실은 '배제', '무관심'으로 관찰된 차별과 배제의 일면을 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 『동아일보』·『조선일보』·『매일신보』·『부산일보』
- 全羅北道 警察部, 「秘 昭和七年六月 細民ノ生活狀態調査 第二報」, 1932.06.
- 『朝鮮』 133호, 「全羅北道農事の概況」, 1926.06.
- 『植民地社會事業關係資料集』 朝鮮編 2-「細窮民及浮浪者又は乞食數調」, 1934.10.
- 김경일. 2004. 《한국 근대 노동사와 노동 운동》. 문학과 지성사.
- 김윤희, 송병권 외. 2017. 《근대 한국의 소수와 외부, 정치성의 역사》. 역락.
- 박광준. 2013. 《한국사회복지역사론: 사회복지발전의 국제적 요인을 중시한 근대 이전부터 생산적 복지까지의 한국사회복지역사》. 양서원.
- 박세훈. 2006. 《식민국가와 지역공동체 - 1930년대 경성부의 도시사회정책 연구》. 한국학술정보.
- 소순열·원용찬. 2003. 《전북의 시장 경제사》. 신이출판사.
- 주봉규·소순열. 1996. 《근대 지농농업사 연구》. 서울대학교출판부.
- 허광무. 2011. 《일본제국주의 구빈정책사연구》. 선인.
- 고태우. 2012. 「1930년대 조선총독부의 궁민구제토목사업과 지역개발」. 『역사와 현실』 86.
- 고태우. 2014. 「일제 식민권력의 재해대책 추이와 성격」. 『역사문제연구』 31.
- 김명구. 2017. 「일제시기 사회사업 전개와 대구 사례」. 『대구사학』 128.
- 설주희. 2019. 『일제강점기 조선총독부 사회교화사업 연구』. 전주대 박사학위논문.
- 예지숙. 2017. 『조선총독부 사회사업정책의 전개와 성격(1910년~1936년)』. 서울대 박사학위논문.
- 예지숙. 2014. 「일제 하 부랑자의 탄생과 그 특징 - 1910년대를 중심으로」. 『한국사연구』 164.
- 예지숙. 2015. 「일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책」. 『사회와 역사』 107.
- 이명학. 2019. 「1920-30년대 불량주택지구 개선사업의 구상과 변질」. 『민족문화연구』 82.
- 이명례. 2014. 「1920~1930년대 경성 노동숙박소의 장소성과 운영실태」. 『서울과 역사』 88.
- 임학성. 2021. 「조선총독부 囑託 善生永助(善生永助의 朝鮮人口 연구 및 특징」. 『역사민속학』 61.
- 조경희. 2016. 「1920년대 식민지조선 사회사업의 성격과 그 한계-방빈(防貧)의 좌절에서 노동사업으로-」. 『역사와 담론』 82.
- 조성은. 2012. 『근대 사회사업 개념과 담론에 관한 연구: 1920년대와 1930년대를 중심으로』. 서울대 박사학위논문.
- 한규무. 2008. 「1920년대 중반 조선기근구제회의 조직과 활동」. 『한국민족운동사연구』 55.
- 黙木吉郎(전북 내무부장). 「本道窮民救濟事業概要」. 『朝鮮地方行政』 10-12. 1931.12
- 善生永助. 「朝鮮に於ける貧富考察」. 『朝鮮』 153호, 1928.02.

善生永助, 「朝鮮の生活狀態調査」, 『朝鮮』 179호, 1930.04

齋藤實, 「窮民救濟事業に就て」, 『朝鮮』 192, 1931.05.

## **Abstract**

# Survey on the Living Conditions of the Impoverished in the 1920s and 1930s and Relief without Rescue

Focusing on Jeollabuk-do

Park, Seonyeong

This study examines the living conditions of the impoverished in the Jeollabuk-do during the 1920s and 1930s. It aims to highlight the circumstances faced by these individuals within the poverty management system of the Jeollabuk-do provincial government and seeks to provide insights into societal discrimination resulting from poverty. Consequently, the Jeollabuk-do provincial government devised relief measures for the impoverished. In the 1920s, direct relief measures, such as the distribution of cash and grain, were implemented. However, as these were mere stop-gap solutions, the government turned its attention to fostering a work ethic among the poor as a preventive measure against poverty by the mid-1920s. This conceptual shift materialized in the 1930s through the implementation of the Public Work Project for the Relief of the Impoverished(Gungmingujesaeop). However, the poverty management strategies of the Jeollabuk-do provincial government were merely palliative. Firstly, issues related to civil engineering works emerged, primarily because these tasks were not directly executed by the provincial government but were subcontracted, Secondly, there were issues related to forced labor; notably, this was imposed only on the impoverished, exempting local elites and bureaucrats. With the intensification of the Public Work Project in 1931, cases of forcibly mobilizing individuals into labor for the purpose of impoverished relief increased significantly. Thirdly, urban housing problems for the impoverished arose. Those who left rural areas had no choice but to secure housing collectively in nearby cities. However, city authorities perceived the impoverished as entities tarnishing urban aesthetics, focusing solely on their eviction. Ultimately, while the façade of the provincial government's relief measures was 'rescue' and 'inclusion,' the reality was marked by 'exclusion' and 'indifference.'

**Keywords** - Impoverished, poverty, living condition survey, poverty management, discrimination

(투고일: 2023년 11월 23일, 심사일: 2023년 12월 08일, 게재확정일: 2023년 12월 08일)