

빈민 내부의 위계적 분할, 유교적 통치와 근대적 통치의 연속과 단절*

김윤희(전주대)

【한글요약】

근대사회에서 빈민구제 방식이 생계를 유지할 수 있는 최소한의 물질을 보장하는 방향으로 진행되어 왔기 때문에 빈곤의 정도를 조사하고 구분 짓는 행위는 복지의 효율성이란 관점에서 매우 중요했다. 그리고 이러한 구분은 빈민을 차별 짓도록 하는 사회적 관념 형성과 밀접하게 연관되어 있다. 이에 본 연구는 빈민을 구별 짓는 관념의 기원이 통치이념으로 표방된 관념적 기제가 아닌 그것의 실천과정의 문제와 연결되어 있음에 주목하고자 한다.

【주제어】 유교, 통치, 근대, 구제, 빈민, 생산성, 합리성

1. 들어가는 글

정치공동체에서 빈민구제 제도는 동서양을 막론하고 오래 전부터 시행되었고, 이 제도를 지지하는 관념적 기제도 존재해왔다. 왕의 빈민구제 행위는 유교문화에서는 부모가 자식에 대해 인을

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

실천하는 것으로 은유되었고,¹⁾ 기독교문화에서는 양떼를 인도하는 목자의 행위로 은유되었다.²⁾ 동서양을 막론하고 빈민구제 제도의 역사가 오래된 것은 공동체의 지속과 통치권의 유지라는 측면에서 매우 중요했기 때문이라고 할 수 있다. 정치공동체의 유지를 위해서 작동되는 구성원의 생명관리는 정치권력의 선악을 가르는 원초적 기준이었다고 할 수 있다. 공동체의 안정적 유지를 목적으로 했던 ‘선한’ 권력으로서 기독교문화의 牧者관이나 유교문화의 君父관은 생명을 스스로 유지할 수 없는 구성원에 대한 다양한 지원제도를 만들고 시행할 수 있었던 이념적 기제였다. 4세기 초기 비잔티움제국 역시 교회의 토지소유를 늘려주는 대신 교회가 이를 토대로 빈민구제에 나설 수 있도록 하는 정책을 실시했다.³⁾

유교적 통치이데올로기에서 군주는 백성을 적자와 같이 돌봐야 하고, 백성들이 스스로 생계를 유지할 수 있도록 백성들이 恒産을 갖도록 하는 데 힘써야 했다. 유교사회였던 조선에서는 스스로 생계를 유지할 수 없는 ‘四窮民’ 즉, 鰥寡孤獨(늙은 홀아비, 늙은 과부, 고아, 독거노인)에 대해서는 백급(白給)⁴⁾을 시행했고, 자연재해를 입은 백성에 대해서는 홀전(恤典)을 내렸고, 흉년을 입은 지역에 대해서는 무곡(貿穀)을 시행하였다. 나아가 빈민의 구휼과 진대를 위해 진휼청을 운영했고, 생계문제를 안정적으로

1) 박승희, 「사서에 나타난 유교의 사회복지사상」, 『한국사회복지학』 제38권, 1999, 126~152.

2) 기독교문화의 사목권력에 대해서는 푸코의 연구(『안전, 영토, 인구』, 오트르망역, 도선출판 난장, 2011)를 참조. 푸코는 근대 이전 주권자의 통치 속성으로서 사목권력에 주목했다. 사목권력은 인구를 대상으로 정상화를 위한 관리를 목적으로 하는 것으로 정의될 수 있다.

3) 남성현, 「초기 비잔티움 제국과 그리스도교의 빈민을 위한 협력」, 『서양사 속 빈곤과 빈민』, 책과 함께, 2016, 19~51.

4) 한성부 기민에 대한 진휼청의 구제방식은 發賣와 白給이었다. 한성부가 기민을 조사해서 곡식을 발매할 호수와 백급할 숫자를 조사하면 진휼청이 조사 상태에 따라 차등지급했다(『正祖實錄』 6년 11월 2일; 7년 4월 19일; 7년 12월 16일; 8년 윤3월 29일 등).

관리하기 위해 곡물의 수급을 조절하는 상평청을 운영했다.

조선시대 빈민구제담론에 대한 기존연구는 주로 사회복지학에서 근대 복지제도의 전사로써 다루어왔다. 이 연구들은 조선 시대 구제는 군주의 시혜라는 차원에서 진행된 만큼 근대 사회 국민의 권리로서의 복지개념과는 근본적으로 다르다고 지적하고 있다. 또한 덕정의 대상인 만큼 빈민에 대한 차별적 관념이 분명히 존재하지 않았다고 보았다.⁵⁾ 자급자족적 공동체사회에서 형성된 총체적 인간적 연대, 생산과 부양의 미분리가 자리하고 있었으며, 청빈사상으로 부의 축적을 부정적으로 바라보는 인식 등에 기인한다고 보았다. 반면 근대사회에는 물질적 교환관계 속에서 생산과 부양이 철저하게 분리되고, 부와 노동이 직접적으로 연결된다는 관념이 형성됨으로써 빈곤은 개인의 문제로 전환되었고, 빈곤이 개인의 책임이란 인식 속에서 빈민에 대한 차별적 관념이 등장한다고 보았다.

그러나 전근대사회에서 운명공동체 내부의 연대, 호혜 등을 표방했다고 하더라도 그것의 실천 과정에서는 빈곤의 원인과 빈민의 상태를 구분 짓는 행위가 이루어졌다. 그리고 이러한 구분 짓기는 사회적 차별로 쉽게 연결되는 것이었다. 구제의 효율성을 위해 시행되는 조사, 구제형태, 구제대상의 구분 등은 사목이나 군부의 관념에서는 허용되지 않는, 차별이란 다른 효과와 연결된다는 점을 기존 연구에서는 주목하지 않았다. 현재 복지제도 역시 인권, 평등, 연대 등을 이념적 기제로 하지만, 복지제도의 시행과정에서 파생되는 조사, 방법 등은 이러한 이념과는 다른 사회적 차별로 연결되기 때문이다.

근대사회에서 빈민구제 방식은 생계를 유지할 수 있는 최소한의 물질을 보장하는 방향으로 진행되어 왔기 때문에 빈곤의 정도를 조사하고 구분 짓는 행위는 복지의 효율성이란 관점에서 매우 중요했다. 그리고 이러한 구분은 빈민을 차별 짓도록 하는 사회

5) 하상락, 『한국사회복지사론』, 박영사, 1989; 홍금자, 「일제시대 사회복지의 발달사적 구분에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 제40권, 2000, 226~269.

적 관념 형성과 밀접하게 연관되어 있다. 이에 본 연구는 빈민을 구별 짓는 관념의 기원이 통치이념으로 표방된 관념적 기제가 아닌 그것의 실천과정의 문제와 연결되어 있음에 주목하고자 한다. 그리고 이를 통해 차별 행위의 관념적 기제가 만들어지는 과정을 탐색하고자 한다.⁶⁾

2. 조선사회의 빈민, 赤子와 匪類의 경계

유교이데올로기에 기초한 조선 군주의 통치는 통치할 수 있는 자로서의 赤子와 통치에 위협이 되는 자로서의 匪類를 구분함으로써 그 안정성을 확보하는 것이었다고 할 수 있다. 유교의 통치이념에서 적자의 천성은 생계를 꾸려 효를 다하고, 목숨을 바쳐 국가를 지키고, 성현의 글을 통해 어른을 공경할 줄 아는 것이었고, 왕은 천성을 가진 적자를 먹이고 입히는데 힘을 써야 한다고 보았다.⁷⁾ 반면 비류는 왕의 통치에서 벗어난 또는 배제된 자로 제거의 대상이었다. “사부(士夫)의 몸가짐은 문무(文武)를 막론하고 비류(匪類)와 교통(交通)하여서는 안 되는데, 하물며 흉적(凶賊)과 인연을 맺을 수 있겠습니까?”⁸⁾라는 표현에서 알 수 있듯이, 비류는 왕의 통치를 따르는 자라면 절대 같이 할 수 없는 존재였다.

조선 왕조 실록에 匪類란 어휘가 등장하는 기사는 170건이고, 정조와 순조 대에 각 20건, 고종 대에는 115건이다. 고종 대를 제외하고 정조와 순조 대 ‘비류’라는 어휘가 이전 왕대 보다 많이 등장한 것은 정치적 사건을 둘러싼 갈등과 관련을 맺고 있다.

6) 이 논문의 2장은 조선시대 빈민을 지시하는 어휘의 의미망 변화를 새롭게 추적하고, 3장부터 5장까지는 근대 빈민구제담론에서 발견되는 빈민의 의미망을 고찰하기 위해 2편의 줄고(「1894년~1919년 근대빈민구제담론의 구조와 허구성」, 『한국사학보』, 제64호, 2016; 「1930년대 전후 민족개급 담론의 빈민개념」, 『남도 문화연구』 제35권, 2018)를 재구성하고 보완하였다.

7) 『承政院日記』, 高宗 13년 8월 9일, 關北接摠繪音.

8) 『肅宗實錄』 35권, 숙종 27년(1701) 11월 8일 辛卯

정조대 ‘비류’는 관료들이 의리를 배신할 때 함께 손잡은 존재란 의미로 사용되는 경우가 많았다. 숙종-영조 대 발생한 정치적 격변 속에서 과거의 정치적 사건에 대한 해석을 둘러싼 대립이 격화되었다. 그 과정에서 정치적 사건에 대해 공식적으로 승인된 해석에 반기를 제기하는 것은 곧 의리를 배신하는 행위로 간주되었다. 이때 비류는 왕의 통치와 직접적으로 관계하기 보다는 왕과 신하들이 승인한 정치적 판단에 도전하는 자들이 이를 행동으로 옮기기 위해 결탁하는 대상이었다. ‘비류’는 ‘역적행위’에 깊숙하게 개입하고 있는 존재였다고 할 수 있다. 예를 들어 정조대에는 ‘締結匪類’, ‘引接匪類’, ‘交結匪類’, ‘雜引匪類’, ‘薦引匪類’, ‘蝨附匪類’ 등 비류를 끌어들이어 함께 했다는 표현이 20건 중 13건에 달했다.

임오년의 의리를 가장한 이덕사 등의 행위를 논하는 자리에서 그들의 당에 들어온 비류를 관료로 천거(薦引匪類之入其黨者)⁹⁾했다고 하거나, 태학 장의 김중순이 비류의 말을 믿고 경솔하게 행동했다는¹⁰⁾ 표현에서 비류는 관료가 의리를 저버리고 경솔한 행위를 하게 하거나 또는 역적행위를 도와주는 무리들이란 의미를 갖고 있었다. 관료들의 잘못된 행위의 배후에 비류가 지목되고 있었다. 이점은 왕과 관료가 중심이 된 상위 정치영역을 위협하는 ‘위험한’ 무리들의 존재를 그들이 매우 심각하게 생각하고 있었다는 점을 알려준다. ‘비류’는 현존하는 정치구조와 운영원리에 위협이 되는 존재였다.

‘비류’의 이러한 의미망은 순조 때까지 동일했고, 헌종 대에서 변화가 나타났다. 헌종 대 ‘비류’가 등장하는 기사 건수는 4건에 불과하지만 그 중 3건이 모두 외국인을 지칭하는 것이었다. “江界閭閻四把等地，許多匪類，”¹¹⁾ “又有金產，匪類因此潛聚云”¹²⁾ “關

9) 『正祖實錄』 1권, 정조 즉위년(1776) 4월 1일 壬寅

10) 『正祖實錄』 34권, 정조 16년(1792) 3월 15일 甲申

11) 『憲宗實錄』 13권, 헌종 12년(1846) 5월 16일 庚午

12) 『憲宗實錄』 14권, 헌종 13년(1847) 5월 9일 丁亥

邪之論, 痛切明快, 若使匪類聞之, 足可以革心而斂跡”¹³⁾ 등의 표현이 등장한다. 許多匪類는 불법적으로 강계 지방으로 범월하는 청국인을 지칭하는 것이고, 匪類因此潛聚는 평안북도 태천에 금을 채취하려고 불법적으로 들어오는 청국인을 지칭하는 것이었다. 그리고 마지막 세 번째는 프랑스 선교사의 사형(기해박해)에 대해 조선정부의 책임을 문책하는 문서를 전달한 것에 대해 엄중이 단속해야 한다는 상소에 등장한 표현으로 '이양선'을 타고 '흉서'를 전달한 '양인'을 지칭했다.

헌종 대 비류는 군주의 통치가 미치지 않는 곳에서 들어와 통치권 내에서 문제를 야기하는 존재란 의미로도 사용되었다.

고종 대에는 비류라고 지칭되는 자들이 매우 다양했다. 병인양요와 신미양요 시기 미국과 프랑스 침략자, 국경을 넘어 약탈하는 청국 비적이거나 범월하는 청국인, 국경을 탈출하여 중국과 러시아로 넘어간 '赤子',¹⁴⁾ 금령을 깨고 중국선박과 밀무역을 하는 자,¹⁵⁾ 이양선의 외국인과 내통하여 분란을 발생시킨 자,¹⁶⁾ 이필제와 같이 변란을 주도한 자,¹⁷⁾ 산속에 숨어 들어가 무리를 짓고 약탈하는 자¹⁸⁾, 그리고 봉기를 일으키는 자,¹⁹⁾ 등이었다.

정조대의 경우, 주로 왕과 관료들이 정치적 의리를 배신할 때 그 배후에 존재했던 것이 비류였다면, 고종 대의 경우, 왕의 통

13) 『憲宗實錄』 14권, 헌종 13년 8월 9일 乙卯

14) 『高宗實錄』 12권, 고종 12년(1875) 9월 18일 辛亥, 衆民潛逃, 已是痛惡, 匪類率去, 尤極駭惋

15) 『高宗實錄』 6권, 고종 6년(1869) 7월 15일 乙酉, 匪類之潛通唐舶, 已是駭惋之甚

16) 『高宗實錄』 5권, 고종 5년(1868) 4월 23일 辛丑, 由是觀之, 則專由於我國匪類之漏網者, 逃在貴船, 百般慫恿而然

17) 『高宗實錄』 7권, 고종 7년(1870) 2월 12 戊申, 匪類鄭得俊, 十七日, 竝梟警“馳啓; 『고종실록』 8권, 고종 8년(1871) 12월 23일 戊寅 假託儒會, 萃匪類於嶺關, 謀奪兵械

18) 『高宗實錄』 18권, 고종 18년 11월 6일 甲午, 近伏聞嶺 `湖山谷之間, 有大夥匪類

19) 『高宗實錄』 30권, 고종(1893) 30년 3월 25일, 湖南之匪類繼起; 『高宗實錄』 31권, 고종 31년(1894) 5월 14일 庚寅 湖南匪類, 旣殲渠魁

치권 밖에 존재하거나 또는 왕의 통치를 거부, 도전하는 무리들을 포괄하는 의미로 사용되었다. 특히 1894년 농민전쟁을 전후로 하여 ‘비류’는 봉기하는 무리를 지시할 때 가장 빈번하게 사용되는 어휘가 되었다.

유교사회에서 적자는 왕이 돌봐야 하는 대상이었던 반면 비류는 왕의 통치가 안정적으로 유지되기 위해서 배제되어야 하는 무리였다. 적자와 비류의 구분은 조선사회의 변화에 따라 그 기준이 달라졌고, 현종 대 이후 비류의 의미망에 포착된 무리들 역시 매우 다양했다.

‘비류’는 삼강오륜을 범한 범죄자나 역적과 같이 안정적 통치를 위해 배제되어야 하는 대상이었지만, 개인과 달리 무리라는 점에서 통치자의 입장에서는 모호하고 예측할 수 없는, 파괴력이 큰 위험한 존재였다.

비류로 지시되는 무리들이 다양해짐과 동시에 그들을 언급하는 표현도 함께 달라졌다. 고종 대 이전에는 비판과 처벌의 대상은 비류와 손잡은 관료였다. 반면, 고종 대에는 비류가 비판과 처벌의 대상이었다. 관료의 배신행위에 연루된 자가 아니라 직접적으로 통치에 도전하는 행위자로 분명히 각인되고 있었다. 특히 통치권 내부에서 비류가 많아질수록 통치자는 ‘적자’가 비류가 되지 않도록 예방하고, 비류를 다시 적자로 만들기 위한 방안들을 실천할 필요가 있었다. 다양한 의미를 가진 비류의 증대와 확대 그리고 방향은 모호하지만 파괴력이 큰 비류의 등장은 통치를 ‘선한 권력’으로 이끄는 힘이었다고 할 수 있다.

집권층은 국가 외부의 비류와 달리 국가 내부에서 비류가 발생하는 원인을 무엇이라고 인식했을까? 1895년 농민전쟁이 진압된 이후에 삼남지역의 민심이 좋지 않았고, 해서지역에서 다시 농민 봉기가 일어났다. 이때 올라온 상소에는 “오늘의 급선무는 백성들의 살림을 마련해 주는 것보다 급한 것이 없다”고 하여 백성들이 빈곤해져서 생계가 어렵게 되면 비류가 된다고 했다.²⁰⁾ 빈곤이 비류가 되는 가장 큰 원인으로 지목되었다. 빈곤 관리는 임술 농

민 전쟁 이후 붕기하는 비류를 다시 적자로 돌리기 위해 집권층이 가장 고심했던 문제였다.

유교통치에서 백성의 생계 문제는 매우 중요했다. 맹자는 제(濟)나라 선왕(宣王)이 정치에 대해서 묻자 향산(恒産)과 향심(恒心)의 관계를 다음과 같이 설명했다.

무향산이라도 향심을 갖는 것은 오직 선비만이 할 수 있다. 만약 백성이 무향산이면 무향심이 된다. 향심이 없으면 방탕하고 편벽되고 부정하고 허황되어 이내 죄에 빠지고 만다. 그런 후에 죄에 따라 (이들을) 벌을 주는 것은 백성을 그물질하는 것과 같다.²¹⁾

생계가 해결되지 않고는 윤리적 태도를 유지할 수 없기 때문에 왕은 백성이 향산을 가질 수 있도록 해야 한다는 것이었다. 백성이 향산을 가지지 못하는 책임이 왕에게 있다는 관념은 다양한 구제조치의 실천을 추동하는 관념적 기제였다. 그러나 동시에 향산을 갖지 못한 백성은 도덕적으로 문제가 있다는 전제를 배면에 깔고 있는 것이었다.

유교이데올로기를 구현하고자 했던 조선사회는 향산이 없는 자 그래서 특별한 조치가 필요한 자를 위해 다양한 제도를 실시했고, 그 과정에서 이들을 구분하는 조치가 이루어졌다. 한성부 기민에 대한 진휼청의 구제방식은 發賣와 白給이었다. 한성부가 기민을 조사해서 곡식을 발매할 호수와 백급 대상을 조사하면 진휼청이 조사 상태에 따라 차등지급했다. 발매는 조사된 기민에게 싼 값으로 곡물을 파는 것이었고, 백급은 완전한 무상지급이었다.²²⁾ 재해 등으로 인한 비상시적 백급 이외에 상시적인 백급은 사궁민에 한하여 진행되었다. 백급과 같은 무상지급의 형태로는 恤典이 있었다. 홀전은 왕이 특별히 하사하는 것으로 재해민, 궁

20) 『高宗實錄』 33권, 고종 32년(1895) 3월 22일 癸巳, 前副正字鄭錫五疏略

21) 『孟子』 梁惠王編 上, 無恒産而有恒心者 唯士爲能 若民則無恒産 因無恒心 苟無恒心 放僻邪侈 無不爲已 及陷於罪然後 從而刑之 是罔民也

22) 『正祖實錄』 6년 11월 2일; 7년 4월 19일; 7년 12월 16일; 8년 윤3월 29일 등

민 등에 지급되었다. 홀전은 왕의 시혜인 만큼 비상시적인 지급의 형태였다. 홀전 대상 궁민은 생계유지가 매우 곤란한 처지에 있는 빈민으로서 무상지급을 하지 않을 수 없는 존재였다.

조선왕조실록에 궁민의 어휘가 등장하는 기사는 모두 53건이다. “궁민은 조석거리가 없다(民無朝夕之供)”²³⁾ “무고한 궁민은 왕정이 우선 구휼해야 한다(無告窮民, 王政之所先恤)”²⁴⁾ 등의 표현에서 알 수 있듯이 진휼의 대상이었다. 빈곤의 상태를 조사하고 그에 따라 백급, 발매, 홀전을 받을 빈민을 나누는 행위는 빈민 내부를 차별적으로 인식하는 기제였다. 차별적 관념은 빈민을 구별짓는 어휘의 의미망을 통해 확인할 수 있다.

빈민을 지칭하는 어휘로는 궁민 이외에 세민이 있었다. 조선왕조실록에서 세민이 등장하는 기사는 모두 110건이다. 세민은 태종대에서 정조대까지만 실록에 등장하고, 그 이후에는 등장하지 않는다. 실록에서 세민은 궁민과 달리 매우 다양한 의미로 사용되고 있었다. 생계가 어려운 자로서의 세민은 그 의미가 지금의 영세민과 같다. 영세민이란 어휘는 태종대에 1번 등장할 뿐 거의 등장하지 않는다. 조선시대에는 영세민보다 세민이 더 일반적으로 사용되었고 할 수 있다.

세민의 의미장은 무지하고, 천하고, 어리석고, 눈앞의 이익만을 다투는 부정적인 어휘와 함께 사용되기도 하고, 힘이 없고 가난하기 때문에 지방관, 세도가 등으로 부터 억울한 일을 자주 당하는 백성이란 의미망을 갖고 있었다. “세민(細民)들은 굶주림과 추위의 근심이 있어서 거주하는 고장에 안정 되지 못한다면 예의와 겸양을 실행하지 못하게 되는 것입니다.”²⁵⁾라는 언급이나 “하호세민(下戶細民)에 있어서는 교도(教導)할 방법이 없고, 속습(俗習)은 무지하여 윤리(倫理)가 무엇인지 모릅니다.”²⁶⁾라는 언급에

23) 『中宗實錄』 28권, 중종 12년(1517) 7월 8일 壬午 臺諫啓前事, 又啓曰

24) 『仁祖實錄』 42권, 인조 19년(1641) 5월 4일 戊寅 大司憲李景奭等進劄曰:

25) 『中宗實錄』 27권, 중종 12년 3월 25일 庚子, 御朝講, 講《禮記》

26) 『英祖實錄』 114권, 영조 46년(1770) 1월 14일 壬辰 上行晝講 ° 引見大臣備堂

서 알 수 있듯이 세민은 생계를 걱정해야 하는 자이기 때문에 왕이 경제적으로 보호해야 하는 대상임과 동시에 예의와 겸양을 실행하지 못하기 때문에 교화의 대상이 되는 존재였다. 궁민과 달리 세민은 구휼의 대상이 아니라 보호와 교화의 대상이었다고 할 수 있다.

세민과 궁민을 함께 지시했던 세궁민이란 어휘는 태종대에 1건 등장할 뿐 더 이상 등장하지 않는다. 이때 세궁민은 감사나 수령의 시정이 이들로부터 칭송을 받아야 한다고 할 때 등장한다. 백성 중에서도 비천한 백성이란 의미가 강하다.²⁷⁾

조선왕조실록에 빈민 어휘가 등장하는 기사는 총 401건으로 가장 많다. 빈민이 가장 많이 언급된 때는 중종 대가 97건이고, 그 다음으로 성종 대가 64건이다. 이는 진휼 담당 관리의 파견과 기구의 설치 등과 관련이 깊어 보인다. 성종 대 빈민에 대한 진휼을 위해 비상시 관직으로 경차관이나 진휼사 등이 파견되었고, 이후 중종 대 중앙에 진휼청이 설치되었다. 중종 대 진휼청은 상설관서는 아니었고, 당상-낭청으로 조직되어 제조제로 운영되었다. 진휼청은 진휼대책을 수립하는 역할을 담당했다.²⁸⁾

‘빈민’과 함께 등장하는 어휘로는 業이 93건, 耕이 79건, 産 75건, 民生이 51건 등이었다. 빈민의 의미장은 생계를 꾸릴 수 있는 방법과 연관되어 있었다. 빈민에게 생계를 유지할 수 있도록 안정된 생업을 마련해주어야 한다는 서사가 가장 일반적으로 등장한다. 빈민은 전토를 분배하여 농사에 종사하게 하거나, 어염기지를 설치하여 노동하게 한다거나, 가정과 재정의 피해를 보지 않도록 해야 한다거나, 잡세를 줄여 줘야 한다거나 하는 다양한 경제·재정정책의 대상이 되는 존재로 언급되고 있었다.

빈민은 궁민, 세민을 아우르는 통칭이었지만, 빈민과 연관된 어휘는 생업, 생산과 관련된 어휘들이었다. 빈민을 호명할 때 위

27) 『太宗實錄』 8권, 태종 4년(1404) 8월 20일 己丑

28) 김순남, 「조선 초기 진휼사신의 파견과 진휼청의 설치」, 『조선시대사학보』 제 41집, 2007, 43~78.

정자들은 안정적인 생업을 마련해야 한다는 생각을 동시에 떠올리고 있었다고 할 수 있다. 빈민은 궁민이나 세민과 달리 노동능력이 있지만, 안정적인 생산 활동이 없는 자란 의미로 집권층의 공론장에 등장하고 있었다.

조선의 상위 정치영역에서 빈민을 지칭하는 어휘들에는 빈곤의 정도에 따른 구분과 동시에 그에 수반하는 조치 행위들이 분명히 연결되어 있었다. 당장 생계유지가 곤란한 자였던 궁민은 무상부조가 필요한 자, 생계를 걱정해야 하는 세민은 경제적 보호가 필요하고 동시에 교화가 필요한 자였다. 그리고 안정적인 생업이 없는 빈민은 생업을 마련해주어야 하는 자였다. 그러나 궁민과 세민에 대해서는 무상부조, 보호와 교화라는 통치 영역의 실천들과 연결되어 있었던 데 반해 빈민의 경우, 그들에게 생업을 마련해주어야 한다는 점에서 경제 영역과 연결되어 있었다. 빈민을 농부, 상인, 어부 등으로 만들기 위해서는 생산수단이나 대상을 분배해야 하는 것이었고, 이는 사적소유 그리고 시장의 생산과 교환의 문제와 연결된 것이기 때문에 통치가 개입하여 그 성과를 산출하기 어려운 영역이었다. 따라서 시장에서 사적이익이 복잡하게 얽히고, 시장의 변동성이 커질수록 빈민을 위한 통치행위의 실천은 효과를 내기가 더욱 어려워질 수밖에 없었다.

집권층은 농민봉기와 빈곤의 관계를 충분히 인지하고 있었지만, 빈곤문제가 사적이익이 개입된 시장의 문제와 연결되어 있었기 때문에 그 해결의 실마리를 찾기 어려웠다. 시장의 영역이 확대될수록 빈민은 왕의 통치에 도전하는 무리, '비류'가 될 가능성이 높은 자들이었다. 한 예로, 국경을 넘어 범월한 빈민에 대해 고종은 나라를 배신한 비류라고 규정했지만, 그들이 천성을 버리지 않고 돌아오면 다시 적자가 될 수 있다고 했다.²⁹⁾ 빈민은 쉽게 비류가 될 수 있는 자이고, 적자로 돌아올 가능성을 갖고 있는 자였다. 빈민은 적자와 비류의 경계에서 있는 자들이었다.

29) 『承政院日記』, 高宗 13년 8월 9일, 關北接摠繪音.

3. 『서유견문』의 빈민, 자기결정권을 인정받는 자와 그렇지 못한 자의 경계

조선시대 농민봉기가 증가할수록 빈민은 왕의 통치에서 벗어날 가능성이 높은 존재로 인식되어 갔다. 왕의 통치에 도전할 수 있는 ‘무리’라는 비류란 어휘는 빈민의 의미장을 구성하는 주요한 어휘였다. 그들 중 통치실천의 대상은 궁민과 세민 등으로 구분되어 차별적인 행정조치가 실시되었다. 차별적 행정조치는 자기결정권을 가진 근대 주체란 관념적 토대 위에 다시 코드화되었다.

근대 주권개념의 수용을 통해 정부-인민이라는 근대 통치이념을 구상했던 유길준은 제5장 ‘정부의 치제’와 제6장 ‘정부의 직분’에서 영국과 프랑스의 빈민구제제도를 소개하고, 빈민구제의 기본이념을 설명했다. 근대 정치는 중요한 6가지 있다고 하면서 그중 정부의 운영 원칙 중 가장 중요한 것은 ‘自由任意’이라고 했다. 이것은 신분고하를 막론하고 행위의 자유를 누릴 수 있도록 하는 것이었고, 개인의 자유로운 행위에 개입할 수 없다는 것을 의미했다.³⁰⁾ 정부가 일꾼의 임금과 수공업자의 임금을 산정하여 정하고, 떠돌이에게 일자리를 구해주고, 물가를 제한하여 빈민을 구조하는 등 일반인의 모든 일에 관계 한다면, 그 사이에서 반드시 몇대로 행패를 부리는 세력과 가혹한 법이 있게 되어 ‘인민이 자주하는 正理’를 방해하게 된다고³¹⁾ 하면서 정부가 시장문제에 개입하는 것이 옳지 않다고 주장했다. 시장의 자유를 전제로 개인의 경쟁을 보장해야 한다고 주장한 유길준은 빈민구제제도에도 경쟁의 원리를 통해 효율성을 제고해야 한다고 주장했다.

빈민구제제도로써 유길준이 처음 주목한 것은 영국의 貧院(빈민구제소)이었다. 빈원은 노동능력이 없는 빈민들을 수용하는 곳

30) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 交詢社, 1895, 153.

31) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 155.

이었다. 그러나 유길준은 빈원이 ‘삶에 대한 희망이 없는 자’들이 모여드는 최종 종착지이기 때문에 그들이 삶의 의욕을 갖도록 하는 데는 도움이 되지 않는다고 보았고,³²⁾ 빈민이 빈원에 모여 들지 않도록 하는 조치가 우선적으로 필요하다고 했다. 그래서 그는 빈민구제소 밖의 구제제도에 대해 관심을 가졌다.

유길준은 혁명 이후 프랑스의 빈민구제제도를 소개했다. “1848년의 변을 거쳐 수도 파리에 匠工을 使用하는 法”³³⁾을 만들었고, 이 법에 의해 정부가 노동자를 직접 고용하게 되었다는 것이다. 군복생산을 위한 작업장은 노동자에 대해 동일임금을 지급했지만, 이 것으로 인해 군복매매상의 피해, 생산성하락, 임금하락, 노동자간의 갈등이 격화되어 결국 폐단을 낳았다고 평가했다.

이것은 1848년 2월 혁명 이후 설립된 국립작업장에 대한 것이다. 국립작업장은 제2공화정 성립과 함께 노동자의 군사조직화란 관점에서 만들어진 것으로 빈민구제, 노동자조직을 통한 치안유지, 저임금노동의 확보, 노동권 보장 등의 효과도 나타났다.³⁴⁾ 그러나 유길준은 이러한 긍정적 효과보다는 생산성 하락이라는 부정적 효과에 주목했다.

사회적 생산성 제고를 중심에 둔 평가는 영국 빈민구제 제도에 대한 평가에서도 동일했다. 영국정부가 ‘노동자와 장인을 위해 각종의 법규를 만들었는데 유익한 것은 고사하고 폐단이 적지 않다’고 하면서 영국의 빈민구제정책이 프랑스의 경우와 같이 폐단으로 귀결되었다고 평가했다. 그리고 “게으름을 피우고도 부지런히 일한 사람과 같이 받을 수 있다면 누가 게으름을 피우지 않겠으며, 부지런히 일하고도 임금은 게으른 사람과 같이 받는다면 또한 누가 부지런히 일하겠는가.”³⁵⁾라고 하여 노동생산성에 따라

32) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 163.

33) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 159.

34) 오광호, 「루이 나폴레옹의 쿠데타와 프랑스 제2공화정 하 노동운동」, 『충북사학』 제9집, 1997, 188~197.

35) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 160.

임금을 차등 지급해야 한다고 보았다.

유길준이 비판한 영국 사례는 1795년에 실시된 스피넘랜드 구제법으로 보인다. 영국의 산업화 과정에서 도시노동자 임금이 상승하면서 지방의 노동력이 도시로 집중되자, 지방 영주들은 노동력을 확보하기 위해 노동자의 최저생계비를 산정하고, 임금이 최저생계비에 미치지 못하는 경우 지방재정에서 이를 보전하는 제도였다. 이 제도는 저임금노동력확보, 노동자의 생계보전 등의 효과도 있었지만, 점차 노동생산성하락, 임금상승 억제 등으로 인해 지주, 자본가, 노동자 모두로 부터 비판을 받아 폐지되었다.³⁶⁾

빈민구제를 위해 정부가 노동자임금과 물가를 산정하고 제한하는 일은 결국 국가의 생산성을 하락시킨다는 입장을 가진 유길준은 나아가 특정 산업 보호 정책에 대해서도 부정적 입장을 피력했다. “영국정부가 그 나라의 노동자를 위해 하나의 법을 만드니, 영국 인민들이 본국인이 직조한 면직물만을 소비하게 하고, 면직물 공장의 고용을 완전하게 하여 유민을 감소시키려 하였으나”³⁷⁾ 면직물 공장 노동자는 많아지고, 다른 상품을 생산하는 노동자가 부족해져서 결과적으로 국가의 부를 형성하는 데 도움이 되지 못했다고 평가했다.

유길준은 빈민을 구제하기 위해 영국과 프랑스 정부가 노동, 상품 시장에 개입하여 가격을 제한하고자 했던 정책이 노동생산성을 저하시키고, 국가의 발전에 도움이 되지 못했다고 보았다. 이러한 평가는 시장의 자유에 대한 확신이 전제되어 있는 것이었다. 이에 유길준은 노동생산성을 제고하여 국가의 경제 발전에 기여할 수 있는 빈민구제제도로서 영국의 積金寔所와 相助契에 주목했다.

적금치소는 조지 4세(George IV)가 1820년에 처음 시행한

36) 칼 폴라니는 스피넘랜드에 대해서 영국이 정주법을 폐지하고 노동시장의 자유를 승인하는데 결정적인 계기가 되었다고 보았다(칼 폴라니, 『거대한 전환, 우리시대의 정치경제적 기원』, 홍기빈 역, 도서출판 길, 2010, 249~271).

37) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 161.

것이었지만, 초기부터 폐단이 많이 발생했다. 이에 1861년에는 우편국이 담당하여 적금치소를 운영했다. 적금치소는 노동자가 임금의 일부를 저축하면 시중 은행보다 연리 2.5%의 가산이자를 지급하는 것이었다. 가산이자는 세금으로 충당하고, 개인별 적립액은 원금과 이자를 합해 2만 냥으로 제한했다. 적금치소는 노동자의 구매력을 지속시키고, 빈곤을 스스로 예방하기 위한 것이었다. 유길준은 이 제도를 노동자의 재산증식과 노동생산성을 제고시키는 정책으로 소개하고 있다.³⁸⁾

상조계는 지금의 보험제도와 유사하다. 유길준은 계원 중 질병 또는 불행한 일을 당했을 때 구조를 위한 목적에서 만들어진 것이라고 소개했다. 자산 많은 대상인들이 하는 것이기 때문에 정부의 간섭이 적고, 다수의 사람들이 회사를 세우고 돈을 내서 재물을 저축하는 것으로 노동자 대상의 적금치소와 다르게 운영의 자율성이 크다고 설명했다.

상조계는 1793년 영국에서 처음 설립한 이래 여러 가지 폐단이 적지 않았고, 상조액의 과다지출 문제가 가장 심했다고 한다. 이에 영국 정부가 법규를 정비하여 상조액 과다지출 문제가 사라졌다고 설명했다.³⁹⁾ 상조계는 자산가의 생계과 재투자를 위한 제도로 소개되었다. 적금치소와 상조계는 산업화 초기 영국에서 자본집적의 통로로 기능했고, 동시에 防貧의 효과도 거둘 수 있는 것이었다.

『서유견문』의 빈민구제담론에서 빈민은 노동생산성 제고를 위한 대상으로 인식되고 있었고, 개인의 생계관리와 생산성제고를 위한 제도를 통해 빈곤을 스스로 관리할 수 있어야 한다고 보았다. 물론 상조계와 유사한 형태가 향약, 계 등 조선사회에서도 존재했지만, 그것이 국가에 의해 제도화되고 관리되는 것은 아니었다. 또한 유교 이데올로기에서 적자의 노동은 ‘효’라는 유교적 덕목으로 의미화 되어 있었고, ‘富民’ 보다는 ‘保民’이 중요한 통치

38) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 165~168.

39) 俞吉濬, 『西遊見聞』, 169~170.

의제였기 때문에 빈민구제의 필요성을 노동력 확보 또는 생산성 제고라는 효과에 두지 않았다. 빈민의 생계 관리를 위해 정부 차원의 관리프로그램이 형성될 수 있는 관념적 기제의 힘이 약했다고 할 수 있다.

반면 유길준은 인민기본권과 시장의 자유를 적극적으로 지지하고 인민을 ‘덜 통치’하고, 시장에 ‘덜 개입’하는 방식을 주장했다. 그리고 동시에 노동생산성을 유지하고 제고하기 위해서 빈민을 관찰하고, 수용하고, 통제하는 정부의 개입이 무엇보다 필요하다고 주장했다.⁴⁰⁾ 나아가 그가 소개한 빈원, 적금치소를 운영하기 위해서 정부는 빈민에 대해 치밀하게 조사하고, 구제조치의 대상을 선별하고, 수용, 지원, 보호 등을 집행하며, 그것의 효과가 적당한 것인지를 상시적으로 감시해야 하는 것이었다. 정부의 관리하에 놓인 빈민은 유길준이 근대 통치의 기본전제로 삼았던 ‘자유임의’의 주체가 될 수 없는 존재였다. 생계를 스스로 해결하지 못한 빈민은 행위주체로서 자기결정권을 획득한 자와 그렇지 못한 자의 경계에 놓인 존재들이었다.⁴¹⁾

4. 생산적 노동인력으로서의 빈민

빈민을 생산적 노동인력을 확보하기 위한 대상으로 보는 관념의 사회적 유통은 ‘노동자’의 사회적 발견과 관련을 맺고 있다. 러일전쟁 이후 일본인이주 증가, 통감부의 사회간접자본 확충 등으

40) 푸코는 근대통치는 자유주의 통치이고, 18세기 시장의 자유를 인정할 수밖에 없었던 상황 때문에 성립된 것이라고 보았다. 이것은 인민기본권의 제도화와 자유주의시장질서의 관계를 포착할 수 있는 관점을 제시한 것이라고 할 수 있다. 푸코는 자유주의 통치가 기독교의 사목 권력의 형태에서 발견되는 특성을 공유하는 하는 것으로 보았다. 안전보호를 급부로 생명을 자본주의 축적에 재배치하기 위해 다양한 통치술이 발전했다고 보았다. 이로 인해 생명은 자연으로부터 분리되고, 분할되고, 위계화되었다고 주장했다(미셸푸코, 앞의 책).

41) 김윤희, 「1894년~1919년 근대빈민구제담론의 구조와 허구성」, 『한국사학보』 제64호, 2016, 231.

로 노동자에 대한 수요가 급증했다. 임금이 상승하면서 ‘노동자’는 사회적으로 부의 창출에 기여할 수 있는 존재로 인식되었고, 공론장의 정치기획세력은 계몽의 대상으로 노동자를 발견했다.⁴²⁾ 육체노동의 사회적 가치 상승은 양질의 노동력을 가진 빈민을 다시 발견하도록 했다.

“음주, 도박, 나태, 버려진 자 등 빈곤하게 된 이유는 다양하지만, 죄 없이 빈곤한 자를 살펴본 즉 일반사람들과 크게 다르지 않다. 다만, 교육을 받지 못하여 무례하고 무치한 것뿐이다. (중략) 도적 등의 죄악은 열의 아홉은 이 하급계의 사람들 때문인 것이다. 그러나 이것이 어찌 이들의 본심이며, 또 이들이 일삼는 것이리오. 그 원인은 교육을 받지 못함에 있다. 또 이들 하등의 사람들이 교육을 받지 못하는 것은 상등사람들이 인정이 없고, 자비가 없고, 인색하기 때문이다. 이 나라의 1/3은 하등자이고, 1/3은 상등자이기에 상등자 한사람이 빈궁자 한 사람을 구제하면 걱정이 없다. 빈가의 자녀를 찾아서 먹이고, 입히고, 학교를 보내면 적어도 1년에서 3년이 걸려 이들이 나라의 일꾼이 될 수 있다. 따라서 이들을 위하여 실업학교를 설립해야 한다.”⁴³⁾

‘음주, 도박, 나태, 버려진 자’, ‘도적 등의 죄악은 열의 아홉은 이 하급계의 사람’이란 언급은 이시기 빈민이 잠재적 범죄자로 낙인 찍혀 있었음을 알려준다. 그러나 ‘일반사람들과 크게 다르지 않다.’, ‘이들의 본심이며, 또 이들이 일삼는 것이리오.’라는 언급에는 빈곤의 책임이 빈민 스스로가 자초한 것이 아니라는 점을 지적하고, 잠재적 범죄자로 낙인찍힌 빈민에 대한 일반의 이해를 교정함으로써 빈민을 새로운 주체로 발견하고자 하는 의도가 담겨 있다.

나아가 빈민이 잠재적 범죄자가 되는 것이 상등자의 책임이라는 질타는 빈민구제를 위해 상등자가 책임감을 갖고 실천에 나서야 한다는 것을 강력하게 촉구하는 것이었다. 그리고 그 실천은 빈민의 생계유지를 위한 자선이 아니라 실업학교를 세워 이들을 교육시켜 생산적 노동인력이 되도록 해야 하는 것이었다.

42) 김윤희, 「근대 노동개념의 위계성-『서유견문』에서 『노동야학독본』까지」, 『사람』 제52권, 2015, 193.

43) 金鳳鎮, 「貧民이 貧民되는 原因」, 『畿湖興學會月報』12, 1909년 6월 25일

이 시기 자선행위는 단순한 생계구호의 형태에서 벗어나 노동 능력이 있는 자와 그 가능성을 가진 자를 대상으로 교육과 취업 알선을 시행하고, 그것을 위한 기관설립과 기금을 제공하는 자선행위가 활성화되기 시작했다. 노동야학, 경성고아원(1907년), 자혜부인회(1908년) 등 하층민 또는 빈민자녀 교육기관에 대한 자선행위는 ‘동정’이라는 개인적 동기 이외에 국가의 생산성제고에 기여한다는 새로운 의미가 부가되었다.

빈민을 노동가능자와 그렇지 않는 자로 구분 짓는 관념의 사회적 유통과 함께 노동윤리가 강조되기 시작했다. 1908년 『노동야학독본』의 발간, 언론매체를 통해 노동윤리가 확산되었고, 육체노동의 가치와 사회적 역할이 긍정적으로 조명되기 시작했다.

유길준은 『노동야학독본』에서 노동의 신성성을 설명했다. 그리고 노동을 다시 정업과 잡업으로 분리하여 잡업에 종사하는 노동자가 빈곤에서 벗어나기 위해서는 지식을 쌓고, 성실한 태도로 고용자로 부터 신뢰를 얻어야 한다고 주장했다.⁴⁴⁾

빈곤과 노동의 관계는 조선사회에서도 빈민에게 생업을 갖도록 해야 한다는 관념에도 자리하고 있었던 것이었다. 그리고 1894년 이후 ‘근면’이 강조되고 게으름과 무노동이 사회적으로 비판 대상이 되면서 빈민에 대한 부정적 인식이 더욱 확대되었다. 앞서 언급한 김봉진의 글에 나타나 빈민에 대한 부정적 인식은 1894년 이후 언론매체를 통해 근대 노동관이 확산되면서 더욱 확고하게 자리 잡았다고 할 수 있다. 빈민을 노동가능자와 그렇지 않는 자로 구분 짓는 행위는 1910년 이후 총독부의 구제 조치형태를 통해 분명하고 정교하게 되었다.

1912년 흉년이 들면서 쌀값이 폭등했다.⁴⁵⁾ 임금으로 생계유지가 곤란해진 상황으로 인해 인천의 부두 노동자 20명이 임금인상을 요구하면서 동맹휴업에 들어가기도 했다.⁴⁶⁾ 도, 군 등 지방

44) 俞吉濬, 『勞動夜學讀本』, 京城日報社, 1908, 83~91.

45) 『每日申報』 1912년 7월 6일 「米價 暴騰」

46) 『每日申報』 1912년 7월 6일 「米高로 同盟休業」

단위에서는 경찰과 면장을 통해 빈민의 생활 상황을 조사하고, 구제 방법을 협의했다. 경찰과 면장은 생계곤란자 중 노동이 가능한자와 그렇지 못 한자를 구분하고, 노동가능자에 대해서는 작업장을 마련해주고, 그렇지 못한 자에게는 생계부조를 한다는 방침을 세우고, 그에 따른 조치를 실시했다.⁴⁷⁾ 도, 군 단위에서 관민협동의 구제회가 설립되기 시작했다. 구제회는 지방의 보조비와 모집된 기금으로 토목공사를 일으키고, 전답을 매입하여 빈민을 고용하여 농사를 짓고, 공장을 설립하는 등 빈민을 노동력으로 동원하는 활동을 적극적으로 진행했다.⁴⁸⁾ 빈민구제를 위한 새로운 일자리를 창출하려는 것이었다.

『매일신보』는 “부호가 제군은 好個사상을 일시의 구급에만 사용하여 유한의 재화를, 무한히 소비하지 말고, 상당한 사업장을 설립하여 (중략) 빈 한자로 하여금 매일의 임금으로 생활을 永久貴靚하게 함이 영구의 자선이 아니리오.”⁴⁹⁾라는 사실을 통해 빈민 문제는 노동을 통해 해결될 수 있다고 이야기 했다. 총독부 정무총감 역시 일시적인 생계 구호의 자선이 ‘나태한 폐풍’을 조장하기 때문에 빈민 구제방법은 ‘生産扶助’에 집중해야 한다는 통첩을 발표했다.⁵⁰⁾ 정무총감의 훈시에 호응하여 『매일신보』는 향약이란 좋은 전통이 있지만, 지금은 빈민이 자활할 수 있도록 해야 한다는 사실을 실었다.⁵¹⁾

빈민을 구분 짓는 행위는 1918년 일본에서 쌀 소동의 영향을 차단하기 위한 목적으로 실시한 구제회의 활동 과정에서 더욱 정

47) 『每日申報』 1912년 5월 3일 「兩郡 貧民의 慘景」, 5월 23일 「江華島의 貧民救助」, 5월 29일 「貧民救濟方針」, 7월 3일 「細民生活狀態照查」, 7월 6일 「米價暴騰民情照查」

48) 『每日申報』 1912년 3월 28일 「救貧方針의 美舉」, 8월 28일 「生活의 研究會」, 11월 15일 「平海貧民救濟會」, 11월 16일 「貧民救濟會」, 11월 26일 「全州通信: 窮民救濟總會」; 1913년 5월 11일 「最近의 全北: 窮民救濟會」, 6월 29일 「淸州의 農民救濟」

49) 『每日申報』 1912년 6월 7일 사설 「富家의 貧民救濟」

50) 『每日申報』 1913년 6월 14일 「貧民救濟의 通牒」

51) 『每日申報』 1913년 6월 18일 사설 「貧民救濟方策」

교해졌다.

일본 ‘쌀소동’의 파괴력을 방어하기 위해 각 부에 구제화가 조직되기 시작했다. 경성의 경우, 8월 15일 경성부, 경성상업회의소, 본정과 종로 경찰서, 조선신문사, 경성일보사, 매일신보사 그리고 경성 유지들이 연합하여 구제회를 조직했다.⁵²⁾ 이와 동시에 인천, 목포, 평양 등 주요도시에서도 구제회가 소집 또는 조직되어 염매미판매를 결정했다.⁵³⁾ 염매미 판매가 시작되자 염매미를 사려는 인파가 몰려들면서 일시적으로 경성부 미곡상점의 거래가 두절되기도 했다.

염매미에 대한 수요가 급증하고, 구입과정의 피로가 누적되면서 8월 28일에는 종로소학교 염매소에서 폭동이 일어나기도 했다. 염매미가 동이 나자 항의하는 군중들이 경찰과 무력충돌을 빚었고, 그 중 100여명이 연행되었다.⁵⁴⁾ 쌀값이 오르는 상황에서 품질로 인한 구매정지는 소요를 발생시키는 요인이었다. 이에 경성부는 염매방식을 변경하여 각 정의 빈민을 조사하여 그들에게 염매미를 구입할 수 있는 쌀표를 나눠주기로 했다. 쌀표 배포를 위해 각 정 빈민에 대한 조사를 총대에게 위임했다.⁵⁵⁾ 총대는 염매미를 살 수 있는 자를 구분하기 위해 자신의 관할 구역에 사는 빈민 생활에 대한 조사를 실시하여 염매미 구입권을 받을 수

52) 『每日申報』 1918년 8월 15일 「京城에 救濟會 發起, 本社의 企劃도 此에 竝合함」

53) 『每日申報』 1918년 8월 16일 「仁川에 救濟會, 인천에서는 값싼 쌀을 팔게 되었다」, 8월 18일 「平壤에도 救濟會, 細民의 困窮을 救濟하는 救濟會 發起」, 8월 29일 「統營貧民救濟會」, 8월 30일 「鎭南浦: 臨時救濟會 設立說, 坐商組合總會, 貿穀商招署, 人事一束」, 9월 4일 「大丘: 臨時救濟會規則改正」, 9월 5일 「水原 貧民救濟會」, 9월 12일 「全州: 臨時救濟會 組織, 面長 協議會, 馬草준비」, 9월 14일 「海州: 祝賀協議會, 濟民救濟會」,

54) 『每日申報』 1918년 8월 30일 「米廉賣所의 폭동, 警官에게 저항하던 사나운 노파가 군중에게 밀려 넘어진 까닭으로 군중에게 밀려 넘어진 까닭으로 군중과 警官이 충돌되어 소동」

55) 『每日申報』 1918년 9월 6일 「京城町洞總代協議」; 『每日申報』 1918년 9월 8일 「염매방법 다시 개정」

있는 빈민을 구분해 냈다. 총대의 빈민조사 방식이 구체적으로 어떻게 진행되었는지는 알 수 없지만, 쌀표를 받을 빈민을 가려 내는 기준은 전적으로 총대에게 달려 있었던 것으로 보인다. 또한 1910년 이전 대한제국에서 시행된 빈민조사나 1920년대 경성부에서 시행된 빈민조사에 경찰력이 동원되고 있었던 점을 감안한다면, 이때 조사의 경우도 총대의 조사 활동을 경찰력이 지원하고 있었다고 추정된다. 이후 각 구역의 총대와 경찰에 의한 빈민조사는 더욱 빈번하게 이루어졌다.

1920년 경기불황이 시작되면서 빈민이 증가되면서 사회적 불안요소에 대한 관리의 필요성이 증대되었고, 경성부를 시작으로 주요 부 단위의 빈민조사가 행해지기 시작했다. 1923년 경성부조사계가 집계한 통계가 최초로 언론에 공개되었다. 5인 가족으로 한 달에 30원 미만으로 생활하는 빈민인구는 15,048명으로 당시 경성인구 대비 약 5.75%에 달했다.⁵⁶⁾ 1925년 경성부 토막민에 대한 조사통계 결과 토막호는 수입이 하루 최저 15전에서 1원이고, 한사람 당 생활비는 5전에서 13전으로 하루 한 끼도 해결하기 어려운 상황에 놓여 있음이 알려졌다.⁵⁷⁾

1927년 8월 경성부에 방면위원제도가 실시되었고, 1928년 경성부 빈민의 생활실태에 대한 전체적 조사결과가 공개되었다. 방면위원들이 경성부 극빈자를 호별 방문하여 극빈자 카드를 작성했고, 이 과정에서 수집된 조사 결과를 통해 방면위원활동의 방침을 확정하기 위한 방면위원총회가 개최되었다. 이때 그들의 1년간의 조사 결과가 공개되었다.

경성부에서 한 달 20원 이하의 수입으로 생계를 유지하는 호구수(평균 6~7인 구성)는 약 12만 2천명에 달했다. 이 통계는 경

56) 『每日申報』 1923년 1월 25일 「부내 빈민굴은 何處, 광희정과 그 다음 삼청동, 도시 번영책을 강구하라」; 『東亞日報』 1923년 1월 25일 「萬五千의 貧民, 경성시 내의 가난한 사람, 부청의 조사한 통계대로, 人口로 百分五, 戶數로 百分六, 光熙町을 筆頭로 빈민의 부락은 본령관내에 만타고, 米國이 最多, 빈민의 비례는 부자나라에 만타고」

57) 『每日申報』 1925년 7월 9일, 「京城土幕村調査」

성부 조선인 인구 24만 명의 50%에 달하는 숫자였다. 12만 여 명의 극빈자는 대부분 비지를 주식으로 하고 있었고, 조금 나은 경우는 서속, 보리, 감자를 주식으로 하고 있었다. 이들은 하루 최하 3전에서 최고 5전으로 생활하고 있었다. 이들의 상태가 영양부족상태라는 방면위원 총회의 보고는 사회적으로 빈민 문제를 이슈화하는 것이었다.⁵⁸⁾ 그러나 동시에 빈민에 대한 부정적 인식을 확증하는 지식이 되기도 했다. 조사를 마친 방면위원은 1929년 5월 조사 빈민을 1종과 2종으로 나누어 구호 내용을 세분화했다. 1종은 궁민으로 생계보조가 시급한 경우로 상시적인 부조가 필요한 대상으로 구분되었고, 2종은 세민으로 상시구호보다는 의료지원, 직업소개, 빈민아동교육기관 등과 연계해 주는 대상으로 구분되었다. 이러한 구분은 이제까지 급구의 차원에서 진행된 빈민구제사업이 체계성과 효율성을 갖게 되는 계기가 되었다.⁵⁹⁾

그러나 다른 한편, 빈민 내부에서 카드를 발급받은 카드계급이 새롭게 출현하였다. 조선시대 이미 그 의미가 차별적으로 형성된 궁민과 세민이 다시 총독부의 빈민구제 조치에 의해 1종과 2종 카드 계급으로 규정되었다. 그리고 그 구분은 조선시대의 모호성을 완전히 탈각하고, 표준화된 기준표에 맞는 소위 과학적 사회조사의 방법에 의해 정교한 기준을 갖추게 되었다. 이제 궁민은 노동으로도 빈곤을 면할 수 없자가 되었고, 세민은 노동으로 빈곤을 면할 가능성이 있는 자가 되었다. 그리고 궁민은 조건 없는 지원의 대상인 반면 세민은 지원을 받을 자격이 있음을 스스로 증명해야 하는 존재가 되었다.

빈민의 생활 상태에 대한 조사 결과가 공론장을 통해 유통될수록 빈민에 대해서는 비위생, 나태와 무식, 잠재적 범죄자라는 부

58) 『東亞日報』 1928년 8월 2일 「1日 1食의 極貧者, 1만7천호 10만여명」

59) 『每日申報』 1929년 5월 14일 「京城府方面委員 管内極貧者調査 貧民을 第一 第二 兩種으로 區分 北部三洞의 統計」; 『中外日報』 1929년 5월 14일 「도시 시설의 발달과 정비례하는 빈민군, 방면위원이 조사한 바에 의하면 경성에 느는 것은 빈민들 뿐이다, 제1·제2종의 구별」

정적인 인식은 더욱 확고해져 갔다. 그리고 경성부 개발계획이 현실화되었던 1930년대에 접어들면서, 빈민에 대한 부정적 인식은 더욱 강화되었고, 빈민 문제는 위생적이고 깨끗한 도시생활이란 시민의 공공적 이해와 분리, 대립되어 갔다.⁶⁰⁾

5. 구제의 효과를 스스로 증명해야 하는 존재

1931년 총독부의 「공민구제사업」이 실시되면서 빈민을 노동주체로 구성하려는 담론에서 변화의 조짐일 일기 시작했다. 빈민구제의 효과를 지속시키기 위해 이전과 달리 검소하고 합리적인 소비자로서의 빈민이 요청되기 시작했다.

소비윤리의 등장은 이제까지 구제 사업이 일시적 효과에 불과했다는 비판을 배후로 하고 있었다. 공민의 존재는 자본주의의 구조적인 문제인 만큼 그것을 시정하지 않는 한 어떠한 대책도 효과가 없다는 입장이 언론매체를 통해 확산되면서 부터였다. 동아일보가 연재한 「공민구제지상좌담회」와 여기에 대해 『비판』과 『동광』의 비판 과정에서 공민구제의 효과를 지속시키기 위해서는 빈민의 소비생활에 대한 관리가 필요하다는 인식이 형성된 것이었다.

『비판』은 동아일보의 지상좌담회의 내용들이 이제까지 효과가 없었던 정책만을 나열한 것이라고 비판했다. 또한 좌담회 이후 동아일보가 요청하고 있었던 인플레이션 정책은 독점자본가의 자본집중을 촉진하여 장기적으로 농촌의 궁핍을 초래할 것이라고 평가했다. 일시적인 구제책이 아닌 보다 근본적인 구제책을 마련해야 한다는 것이었다.⁶¹⁾

『동광』은 공민의 발생은 상공업의 부진과 농촌의 몰락에 기인한 만큼 소상공인에 대한 대책과 공민구제 대책이 함께 논의되어

60) 김윤희, 「근대 서울의 숲, 위험관리와 민족주의정치기획」 『사학연구』 제111호, 2013, 108~117.

61) 崔鎭元, 「農村窮乏救濟策批判」, 『批判』2-10, 1932, 18~23.

야 한다고 주장했다. 「지상좌담회」에서 논의된 방안을 종합하여 소극적 구제책과 적극적 구제책을 나누어 정리했다.⁶²⁾ 그리고 마지막으로 궁민구제의 가장 중요한 해결책은 “현 정치와 사회제도 하에서 어떻게 구매력을 증가시킬 것인가”의 문제라고 하면서 현재 진행되고 있는 토목공사는 일시적으로 수입증대에 기여한다고 평가하고 앞으로 수입금지, 수출장려, 인플레이션, 통화의 평가절하가 단행되어야 한다고 주장했다.

궁민구제의 근본적인 대책으로 인플레이션 통화정책이 필요하다는 주장이 강하게 등장했다. 물론 여기에는 일본이 금본위제를 탈퇴하여 통화정책의 유연성을 확보하고자 했던 상황을 적극적으로 활용하려는 의도가 깔려 있었다. 그러나 이때 일본은 통화증대를 결정할 상황은 아니었다. 생산성이 받쳐주지 않는 상황에서 통화를 증대하면 통화가치가 하락하여 무역수지가 더욱 악화될 수 있기 때문이었다. 통화증대가 결정되지 못하는 가운데 궁민구제사업의 효과를 지속시키기 위해서는 빈민의 구매력을 상당기간 유지시키는 방법이 필요했다.

궁민구제사업의 실시 과정의 문제를 진단한 이각종은 이 사업은 지방경제의 활성화, 소비의 증대에 있다고 하면서 이를 위해서는 사업의 효과가 장기적으로 유지될 수 있는 방법으로 진행되어야 한다면서 2가지 방향을 제시했다. 하나는 지역의 공사에 지역민이 동원될 수 있도록 노동자등록제 등을 실시하고, 다른 하나는 사업이 끝난 이후에도 궁민이 소비력을 지속할 수 있도록 실업 보증을 실시해야 한다고 주장했다.⁶³⁾ 나아가 실업보험제도로서 경상남도 저축 장려 계획을 상세히 소개했다. 그가 소개한 저축 장려 계획은 구제 사업에 참여하는 노동자들이 스스로 저축조합을 결성하고, 관청에서는 저축조합의 운영과 관리를 담당할 인력을 지원하고, 사업이 끝난 이후 저축금의 사용처를 정해놓고

62) 吳翊殷, 「東亞報上의 窮民救濟案 批判」, 『東光』37, 1932, 6~8.

63) 李覺鍾, 「窮民救濟土木事業에 就하여-그 副作用을 더욱 考慮하라」, 『新民』65, 1931, 24~31.

여기에 대해 서약서를 쓰게 하여 이들이 받은 소득이 낭비되거나 쓸모없이 사용되지 못하도록 해야 한다는 것이었다.⁶⁴⁾ 실업보험 제도로서 제시된 저축 장려 계획은 국민구제 사업에 참여한 노동자의 저축을 강제하는 것이었다. 이는 국민구제를 위한 토목사업의 효과가 오랫동안 지속되게 하려는 조치였다.

구매력을 유지하기 위해 소득증대의 다양한 방법이 논의 되었던 것은 1920년대 중반이었다. 총독부의 부업공진회와 물산장려운동 세력의 부업 활성화책이 확산되면서 부업은 소자본으로 고소득을 올릴 수 있는 것으로 인식되었다. 부업은 시간의 제약 없이, 성별과 노소에 제약 없이 노동할 수 있는 다는 점이 강조되었고, 또 소득의 증대는 조선인 개인의 생활고를 해결할 수 있는 수단으로 인식되었다.

반면 1931년 제기된 국민에 대한 강제저축은 생계를 위한 소득의 문제에서 더 나아가 경기회복의 출발점으로 인식되었다는 점에서 분명한 차이가 있다. 빈민을 생산성있는 노동인력으로 바라보는 관점에서 구매력을 가진 소비자로 보는 담론이 등장했다고 할 수 있다. 공황의 경험은 생산과 소비의 연쇄적 관계를 분명히 각인시키는 계기였다.

1931년 실시된 「국민구제사업」은 1920년대 구제사업과 달리 빈민의 구매력 유지에 초점이 두어졌다. 일례로 임금이 싼 중국인 노동자를 고용하는 일이 자주 발생하고, 노동을 강력하게 통제하기 보다는 임금의 일부를 강제 저축하도록 하는 데 더 많은 주안점을 주었다는 점은 이 사업의 목적이 어디에 있는지를 알려준다. 그리고 이와 함께 조선인 공론장에서는 구매력과 경기회복의 관계를 인식하고 조선인에게 합리적 소비자가 되어야 한다는 담론이 확산되고 있었다.

서춘은 ‘조선경제’ 상황에서 조선인이 할 수 있는 방법을 다음과 같이 제시했다. 첫째, 생활양식의 환원운동으로 서양적인 생활

64) 李覺鍾, 「窮民救濟土木事業에 就하여-특히 慶南의 貯蓄獎勵計劃을 贊함」, 『新民』67, 1931, 8~11.

양식을 버리고 조선적인 생활양식으로의 전환할 것, 둘째, 소비생활의 합리화로 비용절감을 위해 낭비적 요소를 제거하는 생활양식을 취할 것, 셋째, 저가매입의 풍조를 제거할 것, 넷째, 저당차입을 근절할 것, 다섯째, 농본주의를 폐기하고 상공본위로 전환할 것, 여섯째, 상공업에 적극적으로 투자할 것, 일곱째, 경제지식 향상운동, 여덟째, 전통적인 인색주의의 타파로 필요한 부분에서 소비를 적극적으로 할 것을 주장했다.⁶⁵⁾ 제시된 방법은 노동자로서의 조선인 보다 소비자로서의 조선인이 가져야 할 태도에 대한 것이었다.

경제공황의 심화는 빈민을 생산적 노동자에서 합리적 소비자로 포착하게 되는 계기가 되었고, 빈민의 구매력과 경기회복의 관계에 대한 인식의 심화는 정책의 목표를 노동생산성제고에서 구매력의 증대로 전환시키는 배경이 되었다. 이때 빈민은 구매력을 유지하기 위해 합리적 소비와 저축을 실천할 수 있는 생활태도를 갖추므로써 구제의 경제적 효과를 증명해야 하는 존재였다.

6. 나오는 글

유교사회였던 조선시대와 근대 인민기본권을 제도화했던 근대 사회에서 빈민구제를 추동하는 통치이념은 달랐다. 유교사회였던 조선시대에서는 군민=부자의 담론을 통해 통치자는 백성의 부모로서 그들이 빈곤의 고통에 빠지지 않도록 해야 하는 책임을 져야 했다. 백성 역시 적자의 천성을 갖고 효의 실천을 위해 생계를 꾸려나가야 하는 소임을 다해야 했다. 혈연관계의 은유를 통해 공동체 내부의 결속을 강화했던 통치이념에는 빈민에 대한 차별적 관념이 존재하지 않았다.

인민기본권 담론을 통해 인민을 자기결정권을 가진 근대적 주체로 간주했던 근대 사회는 인민기본권의 제도화를 통해 권리행

65) 『東亞日報』 1931년 1월 29일 「世界的 錢荒과 朝鮮經濟界眞想2」.

사의 시스템을 만드는 것이었고, 이때 빈민은 자기결정권을 행사할 수 있도록 경제적으로 '배려'가 필요한 존재였다. 인민기본권 담론에도 빈민에 대한 차별적 관념은 존재하지 않는다. 다만, 빈곤 문제에 대해 책임을 져야 하는 통치자가 없어졌다는 점에서 그리고 책임이 시스템으로 이관되었다는 점에서 근대사회는 조선과 같은 유교사회와는 다르다고 할 수 있다.

빈민구제를 추동하는 이념적 지평에서 유교사회와 근대사회는 '선한' 가치를 공유하고 있다고 할 수 있다. 그러나 유교사회였던 조선에서는 '효'라는 덕목을 통해 경제활동에 의미를 부가했던 반면, 근대사회에서는 국가의 부와 개인의 발전이란 의미를 부가했다. 이로 인해 근대사회에서 개인의 경제활동은 국가적 차원에서 관리되어야 하는 활동이 되었다. 그리고 관리를 위해 개인의 경제활동과 그에 따른 생활실태에 대한 조사가 이루어지고, 조사결과에 따라 구분되어 무리지어지고, 또 각기 다른 조치들이 실시되었다. 근대 사회에서 빈민을 관리하는 방법은 더욱 세분화되었고 동시에 빈민 내부는 더 작은 구분으로 분할되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 빈민 내부를 분할하는 통치행위가 근대사회에서 갑자기 등장한 것은 아니었다. 조선시대 유교적 통치이념의 실천과정에서도 빈민을 조사하고, 구제 방법에 따라 구분이 이루어졌다. 빈민구제의 조치를 위해 조선정부는 궁민과 세민을 구분했으며, 궁민 중에서도 발매의 대상과 백급의 대상을 구분하고 있었다. 또한 '빈민'이 통치 영역에서 벗어난 '비류'가 되지 않도록 그들에게 생업을 마련해주기 위한 다양한 경제·재정정책을 실시하기도 했다. 유교적 통치의 실천 과정에서도 빈민 내부에 대한 분명한 구분 짓기가 관철되고 있었다.

이러한 구분 짓기는 인민기본권을 토대로 국가체제의 변화를 모색하고자 했던 유길준의 사유에서도 동일하게 등장한다. 유길준은 빈민구제 방법으로 서구의 모델들을 소개하면서 빈원, 적금치소, 상조계란 시스템에 참여하는 대상을 구분 짓고 있었다. 노

동능력이 없는 빈민을 대상으로 한 빈원, 노동능력을 제고해야 하는 빈민을 대상으로 한 적금치소, 노동능력을 상실할 때를 대비한 상조계가 그것이었다. 이 모델들을 실천하는 주체로서 유길준은 정부를 상정했고, 가장 효율적인 빈민구제 방법을 찾아야 한다고 주장했다. 인민기본권을 토대로 한 그의 사유에서 정부의 구제 대상인 빈민은 그가 언급한 ‘자유임의’의 존재는 아니었다. 유길준의 사유 속에서 빈민은 자기결정권을 승인받은 자와 그렇지 않는 자의 경계에 놓여 있었다고 할 수 있다.

빈민을 구분하는 관념의 사회적 유통은 ‘노동자’의 사회적 발견과 관련을 맺고 있다. 러일전쟁 이후 일본인이주 증가, 통감부의 사회간접자본 확충 등으로 노동자에 대한 수요가 급증했다. 임금이 상승하면서 ‘노동자’는 사회적으로 부의 창출에 기여할 수 있는 존재로 인식되었고, 계몽의 대상으로 노동자가 공론장에 등장했다. 육체노동의 사회적 가치 상승은 양질의 노동력확보를 위해 빈민에 주목했다. 이때부터 빈민은 새로운 노동력으로 인식되기 시작했고, 미래의 노동력을 제고할 빈민아동, 노동능력을 가진 빈민을 위한 공공사업과 직업소개소 등이 확대되었다. 자선 행위가 생산적 노동인력의 양성에 기여해야 한다는 담론의 확산, 빈민의 노동생산성을 제고하기 위한 노동윤리의 강화 등이 이루어지기 시작했다.

1920년대 경제공황으로 사회적 불안요소에 대한 관리의 필요성이 증대되었고, 경성부를 시작으로 주요 부 단위의 빈민조사가 행해지기 시작했다. 빈민조사는 방면위원제도가 시행되면서 세분화되고 자세히 진행되었다. 조사의 결과들이 공론장을 통해 확산되면서 빈민에 대한 차별적 관념도 동시에 확산되었다. 조사의 결과에 따라 빈민은 1종과 2종으로 구분되고 카드가 발급되었다. ‘카드계급’이란 신종어휘의 등장은 과학화된 빈민구제 조치들의 효과였다.

그리고 노동생산성 제고를 통해 경제 불황이 타개되지 않게 되었던 1930년 이후 총독부는 빈민의 소득을 확대하여 구매력을

증대시키기 위한 토목사업을 실시했다. 1931년 실시된 「국민구제사업」은 1920년대 구제사업과 달리 빈민의 구매력 유지에 초점이 두어졌다. 이와 함께 조선인 공론장에서는 구매력과 경기회복의 관계를 인식하고 조선인에게 합리적 소비자가 되어야 한다는 담론이 확산되고 있었다.

노동자로서의 조선인 보다 소비자로서의 조선인이 가져야 할 태도를 논하는 담론이 생산 유통되기 시작했다. 경제공황의 심화는 빈민을 생산적 노동자에서 합리적 소비자로 포착하게 되는 계기가 되었고, 빈민의 구매력과 경기회복의 관계에 대한 인식의 심화는 정책의 목표를 노동생산성제고에서 구매력의 증대로 전환시키는 배경이 되었다. 이때 빈민은 구매력을 유지하기 위해 합리적 소비와 저축이란 생활태도를 갖추으로써 구제의 경제적 효과를 증명해야 하는 존재였다.

근대 사회의 빈민구제 조치들은 조선사회에서 빈민 내부를 구분 짓는 방법과 크게 다르지 않았지만, 빈민생활조사의 과학화를 통해 빈민 내부의 구분을 보다 분명하게 확정하도록 하는 지식을 산출했다. 또한 경제 상태에 따라 빈민 구제조치의 목표가 달라졌다. 노동생산성 제고를 목표로 한 구제조치에서 합리적 소비를 위한 생활태도를 목표로 한 구제 조치로의 전환은 빈민 생활에 대한 행정 개입을 강화하는 것이었다. 이제는 노동을 잘하는 것에서 더 나아가 소비생활 전반을 스스로 관리할 수 있어야 했다. 빈민은 구매력을 유지하기 위해 합리적 소비와 저축이란 생활태도를 갖추으로써 구제의 경제적 효과를 증명해야 하는 존재가 되었다.

참고문헌

- 김순남, 「조선 초기 진휼사신의 파견과 진휼청의 설치」, 『조선시대사학보』 제41집, 2007.
- 김윤희, 「1894년~1919년 근대빈민구제담론의 구조와 허구성」, 『한국사학보』, 제64호, 2016.
- 김윤희, 「근대 노동개념의 위계성-『서유견문』에서 『노동야학독본』까지」, 『사림』 제52권, 2015.
- 김윤희, 「근대 서울의 숲, 위험관리와 민족주의정치기획」 『사학연구』 제111호, 2013.
- 김윤희, 「1930년대 전후 민족개급 담론의 빈민개념」, 『남도문화연구』 제35권, 2018.
- 남성현, 「초기 비잔티움 제국과 그리스도교의 빈민을 위한 협력」, 『서양사 속 빈곤과 빈민』, 책과 함께, 2016.
- 미셸 푸코, 『안전, 영토, 인구』, 오트르망 역, 도선출판 난장, 2011.
- 박승희, 「사서에 나타난 유교의 사회복지사상」. 『한국사회복지학』 제38권, 1999.
- 오광호, 「루이 나폴레옹의 쿠데타와 프랑스 제2공화정 하 노동운동」, 『충북사학』 제9집, 1997.
- 칼 폴라니, 『거대한 전환; 우리시대의 정치·경제적 기원』, 홍기빈 역, 도서출판길, 2010.
- 하상락, 『한국사회복지사론』, 박영사, 1989.
- 홍금자, 「일제시대 사회복지의 발달사적 구분에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 제40권, 2000.

<Abstract>

Hierarchical divisions within the poor, continuity and
disconnection of Confucian and modern rule

Yun-Hee KIM
(Jeonju Univ.)

In the modern society, since the way of relief has been carried out to guarantee the minimum amount of material that can sustain a living, the investigation and identification of the degree of poverty was very important in terms of welfare efficiency. And this distinction is closely related to the formation of social notions that discriminate the poor. Therefore, this study focuses on the origin of the notion that distinguishes the poor is connected with the problem of its practical process, not the governing ideology.

Key Words: Confucianism, Reign, Modernity, Relief, Poverty, Productivity, Rationality

	심사완료일	
논문접수일: 2019.06.26	1차 심사: 2019.07.08. 2차 심사: 2019.07.08. 3차 심사: 2019.07.09.	게재 확정일: 2019.07.10.